



LUND UNIVERSITY

Miljömålet i skogsbruket

Styrning och frivillighet

Appelstrand, Marie

2007

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Appelstrand, M. (2007). *Miljömålet i skogsbruket: Styrning och frivillighet*. [Doktorsavhandling (monografi), Rättsociologiska institutionen]. Lund University.

Total number of authors:

1

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



MILJÖMÅLET I SKOGSBRUKET – STYRNING OCH FRIVILLIGHET



Till minne av Per Stjernquist
och Hans Ekelund



Marie Appelstrand

Miljömålet i skogsbruket – styrning och frivillighet

COPYRIGHT ©
Marie Appelstrand 2007

GRAFISK FORM
Kjell E. Eriksson

SÄTTNING
Ilgot Liljedahl

OMSLAG
Ilgot Liljedahl

TRYCK
Media-Tryck Sociologen, Lunds universitet 2007

ISBN 91-7267-240-4

FÖRLAG OCH DISTRIBUTION
Media-Tryck
E-mail repro@soc.lu.se

Innehåll

Förord	11
K A P I T E L 1	
Introduktion	15
1.1 Inledning	15
1.2 En förändrad skogspolitik – miljö och produktion lika mycket värda	17
1.3 Nya mål kräver nya verktyg	19
1.4 "Frivillighet" som styrning	20
1.5 Avhandlingens problemformulering och syfte	22
1.6 Avhandlingens disposition	23
K A P I T E L 2	
Från lag till handling – den statliga skogspolitikens framväxt	25
2.1 Inledning	25
2.2 Statlig kontroll eller individuell frihet – perioden 1820-1899	27
2.2.1 Skogen går ur kronans hand – den enskilda äganderätten i fokus	27
2.2.2 1855 års skogskommitté	29
2.3 Att bygga upp och bevara: perioden 1899-1918.	
Skogsskötseln blir en näring	30
2.3.1 Skogspolitiska målsättningar och motsättningar	30
2.3.2 1899 års skogspolitiska förslag	33
2.3.3 1903 års skogsvårdslag – det rättsliga programmet inriktning	34
2.4 Bruka utan att förbruka – perioden 1918-1948	37
2.4.1 1918 års skogsvårdslag – en ytterligare investering i skogsvård	37
2.4.2 1923 års skogsvårdslag – en kritisk optimism	39
2.4.3 En ny tid tar sin början – det ekonomiskt rationella tänkandet befastes	44
2.4.4 1948 års skogsvårdslag – två samverkande målsättningar	46
2.5 Kontroll och produktion – anpassning och variation; perioden 1948-1993	51
2.5.1 Förändrade relationer	51
2.5.2 1973 års skogspolitiska förslag	53

2.5.3 Förslag till nya skogspolitiska medel	54
2.5.4 Det rättsliga programmet – lagen åter i fokus	57
2.5.5 En mångsidig inriktning av skogsnyttjandet	58
2.5.6 Styrning och tillsyn	60
2.5.7 Proposition 1978/79:110	62
2.5.8 1979 års skogsvårdslag – produktionen i fokus	64
2.5.9 Perioden 1980-1993 – nya mål, nya verktyg, nya konflikter	67
2.6 Lagen som kompromiss mellan egenintresse och allmänintresse, en sammanfattning av den historiska utvecklingen	75

KAPITEL 3

Teoretiska utgångspunkter	79
3.1 Rättsteoretiska utgångspunkter	82
3.1.2 Rättskulturer	82
3.1.2 Självreglering och det marknadsekonomiska systemet – den liberala rättsstaten	84
3.1.3 Målstyrning och planerande system	86
3.1.4 Velfärdsstatens intervenerande styrning – den blandekonomiska rättskulturen	88
3.1.5 Velfärdsstatens kristendenser och den responsiva rättens lösningar	93
3.2 Ramlagstiftning	95
3.2.1 När konkretiseringen av lagarnas innehåll decentraliseras	95
3.2.2 Normbundenheten i generalklausuler och portalparagrafer relativt ramlagar	96
3.2.3 Definitionsansatser	98
3.2.4 Ramlagars interna struktur	100
3.2.5 Metoder för precisering och utfyllnad	102
3.2.6 Ramlagstiftningens problematik; fördelar, nackdelar, kritik	105
3.3 Governance vs. Government	110
3.3.1 Den offentliga förvaltningens roll i ett governanceperspektiv	110
3.3.2 Governanceinriktad miljöstyrning genom public management och nätverk	113
3.4 Normmodellen som analysredskap	117

KAPITEL 4

Regleringsstrategier: mål, medel och genomförande	121
4.1 Politikens mål	123
4.1.1 Övergripande miljöpolitiska tendenser	123
4.1.2 Målsättningar inom svensk miljöpolitik	125
4.1.3 Sektorsansvaret och operationaliseringen av miljömålsättningar	128
4.2 Politikens medel	131
4.2.1 Hur ser en framgångsrik styrningsstrategi ut?	134
4.2.2 Miljöpolitiska styrmedel	138
4.2.3 Regelstyrning	141

4.2.4 Miljöekonomiska styrmedel	146
4.2.5 Information som miljöpolitiskt styrmedel	156
4.3 Genomförandet av miljöpolitiska mål	163
4.3.1 Olika former av konflikter som kan påverka genomförandet	166
4.3.2 Miljömålets prioritet i avvägningssituationer	169
4.3.3 Procedurella målkonflikter	171
4.3.4 Vilka målkonflikter går att lösa?	174
4.3.5 Rättens roll i målkonflikter	175
4.3.6 "Smart" styrning	176

KAPITEL 5

Offentlig miljöförvaltning i förändring	179
5.1 Inledning	179
5.2 Utvecklingen av den offentliga förvaltningens roll och värdegrunder	180
5.2.1 Tre perspektiv på offentlig förvaltning	184
5.3 Governance och "soft law"-styrning på miljöområdet	187
5.3.1 Governance genom nätverksprocesser	188
5.4 Myndigheter med ansvar för miljö- och naturvårdsfrågor i skogsbruket	190
5.4.1 Central nivå	192
5.4.2 Regional och lokal nivå	193
5.5 Den skogliga myndighetens roll, struktur och värdegrunder	195
5.5.1 Arbetssätt och uppgifter	195
5.5.2 Skogspolitiska styrmedel – sätt att uppnå politiska målsättningar	198
5.5.3 Styrningens inriktning under olika perioder	199
5.6 Regelstyrning – det rättsliga instrumentet	202
5.6.1 Internationella konventioner och processer	203
5.6.2 EU:s miljösamarbete	207
5.6.3 Miljöbalken	208
5.6.4 Övrig reglering	210
5.7 Skogsvårdslagen	211
5.7.1 Skogsvårdslagens interna struktur: VAD, HUR, VEM	214
5.8 Rådgivning och information, utbildning och kampanjer	217
5.9 Inventeringar och utvärderingar	220
5.10 Statliga bidrag och ekonomiskt stöd	220
5.11 Uppdragsverksamheten	221

KAPITEL 6 225

Skogsbrukets miljöfrågor och frivillighet som styrning	225
6.1 Inledning	225
6.2 Införandet av naturvårdshänsyn i skogsvårdslagen	226
6.3 1993 års skogspolitiska beslut	229
6.4 Miljömålet i praktiken	235
6.5 Formellt och frivilligt skydd av skog	238
6.5.1 Målsättningar	240

6.6 Riktlinjer och utgångspunkter för genomförandet	242
6.6.1 Myndigheternas arbetssätt	243
6.7 Val av instrument	245
6.7.1 Formellt skydd	245
6.7.2 Områdesskydd enligt miljöbalken	246
6.7.3 Övriga skyddsformer	250
6.8 Konsekvenser för markägaren – intrångsersättning	252
6.9 Frivillighet som styrning	256
6.9.1 Skogsbrukets frivilliga ansvar – exemplet miljöcertifiering	258
6.9.2 Frivillig styrning eller styrning av frivillighet?	261
6.9.3 En governanceinriktad styrning	262
6.10 Sammanfattning	263
K A P I T E L 7	
Skogsägarens problembild	265
7.1 Inledning	265
7.2 Skogsägarbegreppet och skogsägartypologier i tidigare forskning	266
7.3 Metod	271
7.4 Varför är jag skogsägare	272
7.5 Normmodellen	276
7.6 Kategorisering av skogsägare med utgångspunkt i normmodellens dimensioner	279
7.6.1. Inledning	279
7.6.2 Gynnsamma systemfaktorer	282
7.6.3 Negativa systemfaktorer	288
7.6.4 Allmänna kommentarer	290
7.7 Sammanfattning	291
K A P I T E L 8	
Sammanfattande diskussion	293
8.1 Inledning	293
8.2 Styrning och frivillighet	295
8.3 "Frivillighet" som styrning	296
8.4 Skogsägarens drivkrafter – frivillighet under ansvar	298
English Summary	301
Referenser	305
Bilagor	317

Förord

Allt är möjligt, ingenting är säkert.

(Todo es possible, Nada es seguro; bolivianskt talesätt)

En vårkväll för snart tio år sedan efter en sen och trevlig middag med mina kollegor från rättssociologen, kom Per Stjernquist, professor emeritus i rättssociologi, fram till mig och sa: "Om du skulle ta och skriva om skogen?". Jag blev först lite ställd, miljöpolitik hade jag ju sysslat med innan, men skog, ja, det kändes lite främmande. Jag funderade ändå, tackade ja och började därmed min "skogliga" bana. En intensiv läroperiod tog vid då jag fick ta del av Pers enorma kunskaper om skogspolitik och skogsvårdslagens implementering. Han har betytt oerhört mycket för både min akademiska och min personliga utveckling, och vår vänskap bestod fram till hans död. Det är med stor sorg jag konstaterar att han inte får vara med vid den stund som han så länge väntat på, disputationen. På något sätt kommer han nog ändå att närvara. Jag saknar fortfarande våra – ibland mycket livliga – diskussioner om allt från lagar till poesi.

På Skogsstyrelsen mötte jag min andra mentor, Hans Ekelund, som genom sin varma och generösa personlighet också blev en uppskattad vän. Hans entusiasm och glada skratt finns fortfarande bevarat som ett ljust minne inom mig. Han vägledde mig och deltog med stor energi i avhandlingsarbetet, och såg fram emot sin uppgift som ledamot i min betygsnämnd. Tyvärr rycktes han bort i förtid, och inte heller han får uppleva avhandlingens slutförande.

Kontakterna med Skogsstyrelsen och distrikten har varit ett värdefullt stöd, och många där har tålmodigt lyssnat till och besvarat mina frågor. Ett särskilt tack vill jag rikta till Bertil Österberg, Bertil Danielsson, Gunnar Gotte, Sven A. Svensson, Maria Norrfalk, Per Hallerstig, Göran Enander, Erik Sandström och Mikael Norén. Gunnar Isacson, Rune Ahlander och Dag Kihlblom har läst, kommenterat och inspirerat, och generöst delat med sig av sina stora kunskaper. Bland övriga inspiratörer kan nämnas Karl-Göran Enander, Arne Johansson, Gustav Fredriksson och Carl Thulin.

Under min fältstudie mötte jag så de personer som detta arbete till stor del handlar om: vardagshjältarna, alla skogsägare som kärleksfullt tar hand om den fantastiska re-

surs som vår skog utgör. Många långa diskussioner vid köksbord och i finsoffor gav mig ovärderliga insikter i deras sätt att se på naturen, skogen - och myndigheterna. Tack alla ni som lät mig få ta del av era tankar och tid - ni har givit avhandlingen färg och känsla!

Som det inledande citatet uttrycker, så finns det inget i livet som är riktigt säkert. När jag, halvvägs inne i avhandlingen, fick avbryta arbetet p g a en ryggskada, så var det ibland svårt att se ljuset i slutet av tunneln. Tack vare Dr. Svante Berg som reparerade min rygg och det fantastiska rehab-teamet: Brigitte Belander, Karin Bylund, Elisabeth Hagård och Dr. Bertil Evaldsson, fick jag styrka att åter ta upp arbetet. Under denna tid har alla vänner som stöttat och peppat mig betytt oerhört mycket; tack Katalin Klész, Carina Wilkens, Barbara Goldschmidt, Kristina Svensson och Annika Lydén för att ni fanns där! Mina kära grannar och vänner Evy Hansson, Margaretha och Bertil Wirén, Anneli Källerö, Maria Ekdahl, Claes Hansson och Inke Nordström har också muntrat upp mig på alla sätt med goda middagar, långa samtal och glada skratt.

För värdefullt stöd, kommentarer och inspirerande diskussioner vill jag rikta ett varmt tack till Ingrid Stjernquist och Peter Schlyter, Marianne Steneroth-Sillén, mina kollegor Per Wickenberg, Måns Svensson och alla ni andra som så villigt bidragit med uppslag och idéer. På sociologen har jag delat många glada stunder och samtal med Erika Jörgensen, Åsa Thelander, Åsa Waldo, Mikael Klintman, Katarina Sjöberg, Göran Djurfeldt och Per Lindkvist. Johan Albertén har konstruerat proffsiga figurer och diagram och Lilian Dahl har varit en ovärderlig hjälp med att ordna papper, referenser och allt annat livsnödvändigt. Chris Mathieu har gjort en enorm insats med den engelska översättningen och även tidigare, alltid lika insiktsfullt och konkret, bidragit med engelska texter. Borrbys fantastiska bibliotekarie Gabriella Granath har outtröttligt letat upp och beställt hem alla kända och okända referenser som jag behövt. Tack!

Under tiden med mitt avhandlingsarbete har jag också deltagit i andra projekt, där framförallt ett nordiskt samarbete genererade både spännande forskningsresultat och goda vänner. Kontakterna med Tove Boon, Jorund Aasetree, Karl Gunnarsson och Leena Leskinen har varit oerhört kreativa och utvecklande för mig. Tack! Tack också till Professor Peter Glück och professor Margaret Shannon som tog mig under sina vingar under vårt samarbete i ett EU-projekt. Jag har lärt mig mycket av er!

En förutsättning för genomförandet av denna avhandling har varit de forskningsbidrag jag erhållit från Forskningsrådsnämnden, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, Gyllenstiernska Krapperupstiftelsen, Ebba och Sven Schwartz Stiftelse, Fonden för skogsvetenskaplig forskning samt FORMAS. Tack för förtroendet.

Som alltid när det gäller det goda sparar man det bästa till sist. Det är bara att konstatera: utan mina handledare Håkan Hydén och Eva Fasth hade denna avhandling aldrig blivit klar. De är de två personer som betytt allra mest för mig, och som på ett mycket påtagligt sätt bidragit till min utveckling både på det professionella och personliga planet. Deras insats och generösa engagemang går inte att beskriva med några enkla ord. För det skulle jag behöva skriva en bok till. De har stöttat, tjatat, uppmuntrat och drivit på mig. De har bidragit med mänsklig värme och omtanke, be-

römt och talat vänligt till mig när jag känt mig oduglig, manat på mig när jag tappat takten. Håkans oerhörda kreativa förmåga och den normvetenskap som han har skapat, har sporrat mig att försöka utveckla min forskning. Evas outtröttliga stöd och kapacitet som bollplank har räddat mig från många sömnlösa nätter. In i det sista har deras förståelse och omtanke fungerat som en drivkraft för mig att bli klar med texterna. Tack Håkan och Eva!

Tack är ett ord som aldrig blir utslitet. Däremot blir minnet sämre med åren. Skulle jag därför ha råkat glömma någon som jag borde ha tackat, så må det vara förlåtet. Många nämnda, säkert flera glömda – TACK alla!

Den passion som väcktes hos mig för tio år sedan finns kvar – fascinationen för skogen består, även om ingenting annat är säkert.

Borrby i maj 2007
Marie Appelstrand



K A P I T E L I

Introduktion

I den offentliga politikens perspektiv är det alltid ett första rangens problem hur långt från rådande förhållanden som ett mål bör förläggas...Vad som jämförs är mål och verklighet. Ett bestämt utfall anges som mål. Om mål och verklighet inte överensstämmer, föreligger ett missförhållande. Ett missförhållande måste undanröjas. Om målet ligger långt ifrån verkligheten, är det mycket som återstår att göra. Om verkligheten ligger "över" eller i nivå med målet, är allt bra som det är.¹

1.1 Inledning

1993 fattade regering och riksdag beslut om en ny skogspolitik, baserad på de internationella åtaganden Sverige gjorde i samband med FN:s konferens och miljö- och utveckling i Rio 1992 (UNCED).² Arbetet mot ett hållbart skogsutnyttjande inom ramen för två av de dokument som antogs vid konferensen, de sk Skogsprinciperna och Agenda 21, innebar ett helt nytt ansvar för att bevara biologisk mångfald och de växt- och djurarter som lever i skogslandskapet.

Beslutet innebar att två jämbördiga mål upprättades, och ett *miljömål* blev nu för första gången jämställt med produktionsmålsättningarna.³ I detta mål ingår ett sektorsövergripande *miljökvalitetsmål*,⁴ som skall kvantifieras, samt i viss utsträckning få ett kvalitativt innehåll genom ett *sektorsmål* och en *nationell strategi* för formellt skydd av skog.⁵ Genom det skogspolitiska beslutet ändrades också balansen mellan

1 Gustavsson, 1979, s 463-71, "Vad är det vi vill veta?", Plan 1979.

2 Prop. 1992/93:226 s 24f.

3 "Politik" som övergripande begrepp använder jag här i betydelsen "handlingssätt eller medel att uppnå samhällsmål", medan jag med "skogspolitik" avser "det som vid varje tidpunkt låg under den skogspolitiska myndighetens ansvarsområde." Jfr Nilsson 2001, s 202, 209.

4 Miljökvalitetsmålet *Levande skogar*, se prop. 1997/98:145.

5 Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2005. *Nationell strategi för formellt skydd av skog*.

de skogspolitiska *styrmedlen*. Det rättsliga instrumentet – skogsvårdslagen – avreglerades, och större tonvikt lades på de informativa medlen kunskapsöverföring och rådgivning. Den ekonomiska styrningen i form av statligt stöd försvann nästan helt, och endast ett fåtal bidrag för miljövård återstod. Skogsägaren skulle därmed få större frihet att själv bestämma över sitt skogsbruk, samtidigt som han förväntades ta ett större ansvar, dels att skaffa sig de kunskaper som behövs men också att frivilligt spara värdefull skogsmark. ”*Frihet under ansvar*” blev den nya paroll som markerade att det krävdes frivilliga åtagande *utöver lagkravet* från skogsägarna, för att det politiskt satta miljömålet skulle nås.

Ansvar att föra ut skogspolitiken till skogsägarna och motivera dem att ta detta utökade ansvar, åligger sektorsmyndigheten *Skogsstyrelsen*, vars uppgift är att genom rådgivning, information och utbildning verka för att de politiska målen uppfylls, samtidigt som man har ett tillsynsansvar enligt skogsvårdslagen och andra lagar som räknas som skogspolitiska medel. Då skogspolitikens mål baseras på att skogsbruket gör åtaganden utöver vad lagstiftningen kräver, har ett ökat sektorsansvar lagts på organisationen att stödja skogsbruket, samtidigt som de faktiska resurserna minskades i och med det skogspolitiska beslutet.⁶ Under de senaste decennierna har Skogsstyrelsen också fått vidkännas kraftiga personalnedsänkningar, och i kombination med minskade anslag för att genomföra skyddet av biologiskt värdefull skog, minskar också förutsättningarna att uppfylla de politiska intentionerna.

Implementeringen av miljöpolitiska beslut är en problematik som delvis hänger samman med att miljöintresset saknar en 'naturlig' bärare. Det angår oss alla lika mycket eller lika lite beroende på hur pass engagerade vi är som medborgare eller hur mycket som en viss åtgärd berör oss i det särskilda fallet. Detta gäller inte minst på skogsområdet.⁷ Det blir därför en uppgift för de verkställande myndigheterna att – som företrädare för allmänintresset – genomföra miljömålet i det enskilda privata skogsbruket. Om inte det politiskt fastställda miljömålet går att förena med skogsägarens målsättningar och de praktiska begränsningar som denne möter i sin vardag, blir frågan hur myndigheten skall kunna påverka och motivera. Detta är vad jag avser belysa i min avhandling. Jag begränsar min studie till att gälla enskilda privata skogsägare, som äger drygt hälften (ca 51 %) av landets skogsmark.⁸

6 Då jag tillämpar begreppet ”skogsbruk” ansluter jag mig till den vedertagna definitionen att det är en verksamhet som avser att tillgodogöra skogens förmåga att producera virke samt en god miljö. Skogsindustrin räknas vanligen inte in i begreppet skogsbruk, utan termen ”skogsnäringen” brukar användas som ett samlingsnamn för skogsbruk och skogsindustri.

7 Eckerberg visade redan 1987 i sin avhandling på svårigheterna med implementeringen av den naturvårdsbestämmelse som 1974 infördes i skogsvårdslagen.

8 Skogsstatistisk Årsbok 2006.

1.2 En förändrad skogspolitik – miljö och produktion lika mycket värda

Bakgrunden till införandet av miljömålet genom 1993 års beslut, var en kombination av ett flertal pådrivande faktorer. Dels hade den internationella utvecklingen med Rio-mötet 1992 och flera samtidiga processer verkat pådrivande,⁹ men även på det nationella planet pågick ett förändringsarbete. Under 1980-talet hade miljörelsen flyttat fram sina positioner och drivit fram ökade krav på miljöhänsyn, och myndigheternas utbildningskampanjer och information hade bidragit till att skapa en samsyn om behovet av att skydda den biologiska mångfalden. Det utökade sektorsansvaret enligt 1991 års miljöpolitiska beslut befäste ytterligare kravet på att skogssektorn nu måste ta sitt miljöansvar.

Den period som föregick dagens lagstiftning fastställdes genom det skogspolitiska beslutet 1979, och hade mot bakgrund av en befarad virkesbrist förstärkt med oljekrisen i mitten av 1970-talet en *hög och ökad virkesproduktion* som huvudsaklig målsättning.¹⁰ Förverkligandet av detta mål gjorde det nödvändigt att införa storskaliga metoder även på relativt små brukningsenheter. Hänsyn till bevarandet av naturvärden rekommenderades, men endast i den utsträckning det inte inverkade på det övergripande produktionsmålet. I praktiken resulterade detta i ökad dikning av våtmarker, restaurering av glesa skogar, användning av främmande trädslag samt gödsling. Produktionsmålsättningen gav utslag i en omfattande *detaljstyrning med tvingande åtgärder*, bland annat infördes 1983 både gallringsskyldighet och skyldighet att avverka slutavverkningsbar skog. Denna detaljstyrning av skogsbruket var inte populär, särskilt inte inom privatskogsbruket som ansåg att regelstyrningen hindrade anpassning till lokala förutsättningar. De kraftfulla produktionsinriktade åtgärder som infördes, ledde till en hektisk utveckling i skogsbruket under 1980-talet: avverkningar, gallringar och röjningar sköt i höjden och skogsindustrin gick för fullt med god lönsamhet. Från miljörelsens sida riktades under denna period allt skarpare kritik mot lagen därför att den i alltför hög grad ansågs gynna virkesproduktionen utan hänsyn till skogsbrukets miljöfrågor. Under senare delen av 1980-talet, när lagen inte ens hade varit i kraft ett decennium, var kritiken såpass högljudd att regeringen valde att tillsätta en utredning som antog namnet 1990 års skogspolitiska kommitté. Kommittén lade stor vikt vid utformningen av en miljömålsättning och utarbetade ett par förslag med långtgående detaljreglering av miljöarbetet i skogsbruket, som dock ansågs som alltför realistiska och därför förkastades.¹¹ Det slutgiltigt antagna förslaget innebar trots allt en radikal förändring av skogspolitikens inriktning: miljömålsättningen innefattade bland annat att förutom den generella vardagshänsynen som görs beståndsvis, så skulle 5% av den produktiva skogsmarken under en 30 års-period av-

9 Konventionen om biologisk mångfald (1992), och EU:s habitat- och fågeldirektiv (1992).

10 Prop 1978/79:110.

11 Bland annat föreslogs att 15 % av skogsmarken skulle avsättas som reservat för att skogsbruket skulle klara miljökraven.

sättas för fri utveckling. Detta skulle ske över hela landet, med undantag för de fjällnära skogarna där skyddet redan ansågs tillräcklig omfattande.

De skogspolitiska målsättningarna i 1993 års beslut beskrivs i propositionen på följande sätt:¹²

Miljömål:

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.

Produktionsmål:

Skogen och skogsmarken skall utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning skall ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen ger.

Att miljömålet i propositionen placerades före produktionsmålet väckte en viss uppmärksamhet, och detta har tolkats som ”en markering riktad till skogsnäringen” men framförallt som ”en signal till miljövårdare, miljöörer och en miljömedveten allmänhet att det förelåg en ny situation” (Bäckström 2001:136). Ett jämförbart miljö- och produktionsmål sågs inte heller som någon motsättning; i förarbetena betonades miljömålet som ett ”självändamål” för skogsbruket, en nödvändig förutsättning för att kunna förena ett skogsbruk inriktat på en hög och jämn virkesproduktion med strävan att bevara den biologiska mångfalden.¹³ Den grundläggande motsättning som de facto existerar mellan produktionsmål och miljömål, uttrycker Per Angelstam på ett konkret och distinkt sätt:

Kärnan i skillnaden mellan virkesproduktion å ena sidan och bevarande av biologisk mångfald å den andra är i grunden helt olika inriktningar. Virkesproduktion handlar om att genom skötsel få ekosystemet att på ett uthålligt sätt skapa likstora paket av råvara – det vill säga att avsiktligt få bort den naturliga variationen. Att bevara biologisk mångfald är att vidmakthålla så mycket variation som möjligt i alla rumsliga skalor från träd till landskap.¹⁴

Virkesproduktion och naturhänsyn kan således ses både som varandras förutsättningar och varandras motsättningar. Jämförelsen av dessa två målsättningar innebär dock en helt ny situation, som kom att ställa krav på avvägningar i den praktiska tillämpningen på ett sätt som inte tidigare varit aktuellt.

¹² Prop. 1992/93:226.

¹³ Se t ex 1992/93:JoU15 s 18ff.

¹⁴ Angelstam 2001 s 128.

1.3 Nya mål kräver nya verktyg

Styrningsmässigt hade perioden efter införandet av 1979 års skogsvårdslag varit den mest "effektiva", då staten hade tillgång till ett flertal kraftfulla styrmedel att kombinera (Ekelund och Hamilton 2001). Den rättsliga styrningen var detaljreglerad, och det statliga ekonomiska stödet omfattande. Den översiktliga skogsinventeringen (ÖSI) gav kunskap om skogstillstånd och åtgärdsbehov, och skogsvårdsstyrelserna kunde utifrån detta underlag med stöd av *skogsvårdslagen* peka ut åtgärdsskyldigheter, som i flertalet fall kunde stödjas med *bidrag*. Styrelserna kunde också – genom sin då väl utbyggda organisation – ge *råd* och tillföra ytterligare kunskap.

1993 års skogspolitik medförde genomgripande förändringar, inte bara av målsättningarna för skogspolitiken, utan också av de medel som skulle användas för att uppnå målen. För att möjliggöra ett miljöanpassat skogsbruk skulle en omfattande *avreglering* ske. Skogstillståndet och virkesbalansen var nu så goda att riksdag och regering ansåg det möjligt att minska antalet tvingande bestämmelser. Skogsägarna skulle därigenom få en *ökad frihet* att själva välja skogsbrukssätt och skötselåtgärder, vilket i förlängningen skulle leda till en ökad variation i skogslandskapet. På produktionssidan skedde därför en omfattande nedmontering av regelverket, men när det gällde miljömålet så skärptes styrningen, bl a genom utökade hänsynsföreskrifter, begränsad dikning och gödsling, införandet av krav på miljöanalys för nya metoder och material, samt skärpta regler för plantering av contortatall. Även skyddet för impediment, ädellövskogar och sumpskogar stärktes. En bärande idé var att skogsägaren, som motprestation till sin ökade frihet, skulle ta ett *större eget ansvar*. Dels ekonomiskt genom utökad vardagshänsyn och frivilliga avsättningar av värdefull skog, dels för att skaffa sig de kunskaper som en ökad naturhänsyn krävde. Ökat ansvar genom ökat kunnande skulle vara en grundläggande princip, och detta gav ökad tyngd åt rådgivning och kunskapsöverföring som medel för att nå målen. Ett utökat ansvar lades därmed också skogsvårdsorganisationen för att förmedla dessa kunskaper. Myndighetsuppgifterna för rådgivning och utbildning skulle renodlas till att gälla lagstiftning, och viss natur- och kulturmiljöanknuten rådgivning. Övrig rådgivning och utbildning skulle hänföras till uppdragsverksamheten, vilket innebar att skogsägaren skulle få ta ett ökat ekonomiskt ansvar också för att skaffa sig kunskap. Samtidigt hade organisationen fått vidkännas kraftiga personalnedskränningar under en längre tid, och de resurser och styrmedel som ställdes till förfogande var mjukare och svagare jämfört med den tidigare perioden. Mycket små ekonomiska medel stod till förfogande för att bilda naturreservat eller på annat sätt skydda värdefull naturmiljö. Det miljöpolitiska innehållet i beslutet får därför betecknas som svagt (Ekelund och Hamilton 2001).

1.4 ”Frivillighet” som styrning

Förhållandet mellan *stat, marknad och miljö* var en fråga som livligt debatterades då den avreglerade skogspolitiken genomfördes. Kritikerna menade att en utökad statlig reglering var ett nödvändigt medel för att skydda miljön, medan motståndarsidan hävdade att en avreglering skulle öka mångfalden och därmed vara gynnsam för miljön. Genom att bygga på skogsägarnas intresse istället för på byråkrati och övervakning, skulle staten arbeta *med* skogsägarna istället för *emot* dem. Borttagandet av detaljerade skötsel föreskrifter skulle möjliggöra en ökad mångfald, och gynna naturvården genom ett mer mångfacetterat skogsbruk.

Införandet av ett miljömål innebar också att en större areal värdefull skog måste *skyddas*. Detta skulle dels ske i form av naturreservat, där avsättningstakten skulle ökas, och dels genom det 1991 införda biotopskyddet som var avsett att användas för särskilt skyddsvärda mindre områden. Dessa båda skyddsformer ingår i det sk *formella skyddet* vilket innebär att staten förvärvar området genom köp, eller att markägaren får intrångsersättning om hans möjligheter att utnyttja marken inskränks. Därutöver infördes ett civilrättsligt avtalsinstrument (som enligt Skogsstyrelsens definition ingår i det formella skyddet), ett sk *naturvårdsavtal*, en frivillig överenskommelse mellan staten och markägaren, som innebär att markägaren, antingen utan kompensation eller mot begränsad ekonomisk ersättning, tar en större del av naturvårdsansvaret. Möjligheten att genom lagstiftning skydda värdefull skog inskränktes således till det formella skyddet, som innebär att markägaren måste kompenseras ekonomiskt. Det formella ”tvingande” skyddet är därmed beroende av vilka statliga resurser som finns tillgängliga för detta ändamål. Myndigheterna har mot bakgrund av detta, dels i sektorsmålet, och dels i den nationella strategin för skydd av skog, ställt upp mål även för det ”frivilliga” skyddet. Fram till år 2010 skall 900 000 ha skyddsvärd mark undantas från skogsproduktion.¹⁵ Av de 900 000 hektaren skall det formella (ersättningsberättigade) skyddet utgöras av 400 000 ha, och resterande 500 000 ha skall skyddas på *frivillig väg*. Dessa angivna målsättningar förutsätter dessutom att generell hänsyn skall tas på all övrig mark¹⁶ Regeringen har genom 2007 års vårbudget ytterligare försämrat förutsättningarna för skydd av biologiskt värdefull skog; anslaget för biologisk mångfald (som till största delen används för att köpa in mark från skogsägare eller upprätta naturvårdsavtal), minskas och de tidigare utlovade ökningarna uteblir.¹⁷

Ett sätt att uppnå ett frivilligt skydd av värdefull skogsmark, är att skogsägaren låter *miljöcertifiera* sin skog. Certifiering kan ses som en del av den ”mjuka” styrning som växt fram som *komplement* eller *alternativ* till lagstiftning (Jacobsson, Mörth och Sahlin-Andersson 2004), och kan närmast beskrivas som en styrform som ligger mel-

¹⁵ Denna målsättning utgår från situationen 1998. Jfr prop. 2004/05:250 s 156.

¹⁶ Nationell strategi för formellt skydd av skog. Skogsstyrelsen 2005.

¹⁷ I 2006 års höstbudget utlovades en ökning för anslaget för skydd av biologisk mångfald med 88 miljoner kronor för 2007, med 20 miljoner för 2008 och med ytterligare 88 miljoner för år 2009. Denna ökning uteblir nu, och istället skall anslaget ligga kvar på 2006 års nivå för alla tre åren.

lan motpolerna command and control-reglering och självreglering (Boström 2002, 2004). Den undviker de svårigheter som den traditionella rättsliga styrningen kan möta i miljösammanhang med komplexa, föränderliga frågor, och drabbas inte heller av självregleringens tillkortakommande: brist på kunskap och legitimitet som externa aktörer kan bidra med. "Frivillig" styrning genom certifiering och märkning, standarder, riktlinjer, utvärderingar, jämförelser och redovisningskrav är också en mer *inklusive* process än den konventionella rättsliga styrningen. Den tillåter ett mer jämställt samarbete mellan statliga och privata aktörer, och öppnar därmed upp för koalitioner och samverkan på ett sätt som traditionell reglering inte medger (Mörth och Sahlin-Andersson 2006).

Emfasen på frivilliga lösningar behöver dock inte innebära att staten träder tillbaka för att marknadens aktörer eller organisationer skall reglera sig själva. Det skifte från "*government till governance*" som *den offentliga förvaltningen* idag enligt flera forskare genomgår,¹⁸ visar på en förändrad roll i riktning mot en utökad medborgardialog med ökad betoning på nätverksbyggande och "soft law"-mekanismer. Styrningsprocessen öppnas då upp och görs tillgänglig för nya politiska aktörer. En governanceinriktad utveckling innebär således *inte* att statens roll förminsкас eller förloras i betydelse, utan att denna roll förändras. Styrning, reglering och organisering förändras från mer traditionella hierarkiska strukturer till moderna, flexibla processer grundade i samverkan. Detta ligger i linje med den betoning på en utökad medborgardialog och en förändring av miljöadministrationens arbetssätt som betonas i senare offentliga dokument.¹⁹ Det knyter också an till New Public Service-idén om *medborgarskapet* som det centrala i styrningsprocessen, där dialog och samverkan skapar gemensamma värden och intressen mellan staten och olika grupper; allmänintresset görs till ett egenintresse (Denhardt och Denhardt 2003).

Genomförandet av naturresursstyrning är i många situationer beroende av sammanfallande allmän- och egennyttan. Konflikten mellan "gemensamhetsintressen" och "gemensamhetsvärden" är vanlig på miljöområdet: *även om* det föreligger gemensamma intressen är detta inte alltid tillräcklig motivation för att förändra det individuella handlandet.

Skall man i dessa fall uppnå bestående förändringar, måste det till en mer djupgående attitydförändring som på sikt kan leda till en högre av solidaritet och ansvar för de gemensamma värdena.

Med utgångspunkt i ett "*upplyst självintresse*" visas dock i litteraturen att det *informativa styrmedlet*, upplysning och utbildning, kan vara ett effektivt påverkansinstrument i situationer då det är möjligt att dra fördel av självintresset hos målgruppen (Eckhoff 1983; Vedung 1995, 1998; Gunningham och Grabosky 1998). Det handlar framförallt om situationer då individen i målgruppen *inte vet* att handlandet ligger i både hennes eget och samhällets intresse. Även i situationer då individen är medveten om att handlandet ligger i samhällets intresse, men *inte inser* att det även

18 Se t ex Pierre 2000; Pierre och Peters 2000; Marcussen och Torfing 2003; Mayntz 2003; Van Kersbergen och van Waarden 2004; Eckerberg och Joas 20004; Kjær 2004; Beck Jørgensen och Vrangbæk 2004).

19 Se exempelvis rskr. 2001/02:173; prop. 2004/05:150.

gynnar henne själv, kan information motivera till ett ändrat beteende (Vedung 1995).

Övergripande handlar ”effektiv” miljöstyrning om att finna den optimala kombinationen av styrmedel och aktörer. Genom att designa en ”*smart regulation*” finns det möjlighet att skapa ett effektivt skydd för miljön även i en situation med minskade statliga resurser (Gunningham och Grabosky 1998). Genom att använda olika kombinationer av flexibla styrmedel i en kontext som involverar ett större antal av de berörda aktörerna, kan staten fungera som en ”motor” och samarbetspartner, och medverka till att bygga koalitioner av privata, allmänna, och ideella intressen.

1.5 Avhandlingens problemformulering och syfte

I det inledande citatet anges att det i den offentliga politiken alltid är ”ett första rangens problem hur långt ifrån rådande förhållanden som ett mål bör förläggas”. Att politiska mål ofta ligger långt ifrån verkligheten är snarare regel än undantag, och i svensk skogspolitik belyses detta genom 1993 års beslut. En ambitiös politisk målsättning med syfte att jämställa miljö och produktion, fick genom otillräckliga resurser och mjuka styrmedel ett svagt miljöpolitiskt innehåll.²⁰

Den minskade styrning som 1993 års beslut innebar, uppskattades av de flesta skogsägare: ökat självbestämmande, större möjlighet att ’experimentera’, att pröva olika skogsbruksmetoder och trädslagsammansättningar gav ett vidgat utrymme för variation. Men den nya politiken har också, även om den eliminerat flera av den tidigare politikens problem och brister, uppvisat en mottaglighet för nya problem. Väsentligt för det faktiska utfallet är *hur policyn överbryggat klyftan mellan ett högt ställt ambitiöst politiskt mål och de begränsade möjligheterna som finns att i praktiken genomföra detta*.²¹ ”Frihet under ansvar” uppfattas som positivt av de flesta skogsägare, men att det också innefattar ett utökat eget ansvar att inhämta kunskaper om regler och målsättningar i skogspolitiken, kanske inte framstår som helt självklart för alla skogsnäringens aktörer. Att också ta ett utökat ansvar för att avsätta värdefull skogsmark blir i många fall mycket ekonomiskt kännbart för skogsägarna.

Mot denna bakgrund är det övergripande syftet med min avhandling att

- utifrån olika perspektiv på offentlig förvaltning analysera förutsättningarna för myndigheterna att genomföra miljömålet i skogsbruket
- utifrån rättssociologisk normteori analysera hur olika typer av skogsägare kan motiveras att ta ett ökat ansvar för naturvård och miljö.

I ett kunskapsteoretiskt perspektiv syftar avhandlingen till att ge en så heltäckande bild som möjligt av hur den politiska styrningen med rättsliga medel gestaltar sig

20 Avhandlingen stäcker sig fram till Skogsutredningens slutbetänkande, Mervärdesskog. SOU 2006:81, som således inte beaktats.

21 ”Policy” skall här förstås som den förda politikens *innehåll*. Jfr Vedung 1998, 2002 samt Lundquist 1987.

inom ett politikområde, skogsvårdsområdet. Ambitionen ligger således mer i att belysa helheten och hur den är sammansatt än att slå fast avgränsade ”sanningar”. Detta hindrar inte att helhetens delar har sina särskilda teoretiska poänger.

1.6 Avhandlingens disposition

I **kapitel 1** har jag inledningsvis dragit upp riktlinjerna för avhandlingen och visat på problematiken med ett miljömål vars politiska ambitioner går *utöver* lagkravet, vilket också omfattar sektorsövergripande miljökvalitetsmål som skall konkretiseras genom sektorsmålsättningar.

I **kapitel 2** ges en historisk bakgrund som är jag anser är viktig för att förstå dagens situation – och även den framtida inriktningen av skogsbruket. Jag visar här på utvecklingen av *två skilda ”paradigm”* i synen på skog, som gäller än idag. Det ena betonar skogens värde som skogsråvara, det andra betonar skogen som upplevelseresurs för rekreation och naturvärden. Implicit i detta ligger den historiskt befästa konflikten mellan *allmänintresse och egenintresse*: statens vilja och behov att styra produktion och avkastning kontra den enskilde skogsägarens rätt att själv bestämma över sin skog. Idag har denna konflikt styrt över mot en statligt uttalad målsättning att skydda biologiskt värdefull skog och tillvarata skogens sociala värden. På så sätt handlar styrningsproblematiken i skogspolitiken inte längre enbart om relationen allmän- egenintresse, utan det har också byggts in en målkonflikt i allmänintresset mellan produktionsmål och miljömål. I kapitlet ligger fokus särskilt på den rättsliga styrningen och relationen mellan centralmakt och lokalsamhälle.

I kapitel 2 till och med 6 utgår jag dels från offentligt riksdagstryck: propositioner, motioner, utskottsutlåtanden och riksdagsprotokoll, dels från de statliga utredningar som är relevanta för studien, men även från övrigt källmaterial såsom tidnings- och tidskriftsartiklar och facklitteratur. För att få en mer initierad och nyanserad bild av den skogspolitiska utvecklingen, har jag även genomfört intervjuer med nyckelpersoner på Skogsstyrelsen, de tidigare skogsvårdsstyrelserna, länsstyrelsen, Naturvårdsverket samt företrädare för Skogssällskapet, skogsägarföreningar och miljöorganisationer.

Avhandlingens teoretiska utgångspunkter presenteras i **kapitel 3**. Jag visar på olika rättskulturers betydelse för att rätten som styrinstrument skall kunna uppfylla samhällsliga miljömålsättningar. Särskild uppmärksamhet ägnas åt *ramlagskonstruktionen*, som medger att en stor del av normgivningsmakten delegeras till olika myndigheter och organ. Skogsvårdslagen är exempel på en sådan ramlag, där sektorsmyndigheten Skogsstyrelsen ges ett relativt brett tolkningsutrymme. Genom *governanceperspektivet* vill jag synliggöra den utveckling som pågår inom den offentliga förvaltningen, och vilka fördelar och nackdelar detta kan innebära för förvaltningen av naturresurser. Denna diskussion följs sedan upp med praktiska exempel i kapitel 5 och 6. Slutligen introduceras den *normmodell* som jag använder i analysen av i kapitel 7.

I **kapitel 4** utgår jag från ett helhetsperspektiv genom att diskutera styrningssituationen som en process: *mål*, *medel* och *genomförande* som relateras till den samhälleliga kontexten. Miljö- och skogspolitikens *mål* beskrivs både övergripande och ur ett sektorsperspektiv. Styrkor och svagheter hos olika *styrmedel* och strategier jämförs mot bakgrund av miljöpolitikens utveckling mot decentralisering och avhierarkisering. Att *genomförandet* och tolkningen av miljömålsarbetet är beroende av aktörernas problemuppfattning, visas i en studie av "nätverkare" och "verkställare", som belyser olika former av *målkonflikter* som kan uppstå i styrningssituationer.²²

Större delen av **kapitel 5** ägnas åt skogsvårdsmyndighetens roll och arbetssätt, där jag ställer frågan: Vad är det för typ av offentlig förvaltning vi behöver när det gäller hanteringen av naturresurser? Är det möjligt att skapa en förvaltning som gynnar både miljön, medborgaren och den privata äganderätten? Den utveckling i riktning mot ett *governance-perspektiv* som förmodas ha skett inom den offentliga administrationen undersöker jag med hjälp av en modell som representerar tre olika perspektiv på förvaltningens *roll*, *värdegrunder* och *sätt att uppnå mål*. Motsättningen mellan nödvändigheten av ett visst *handlingsutrymme* i tillämpningen och risken för *godtycke* illustreras också genom modellen, som visar på ett skifte i statens roll från "att ro" över till "att styra" fram till "att möjliggöra".

Den skogliga myndighetens förutsättningar för att genomföra miljöarbetet belyses i **kapitel 6**. Där pekas på vilka instrument som finns tillgängliga för formellt skydd av värdefull skog, och en studie av arbetsprocessen vid framtagandet av de skogliga sektorsmålen.²³ Avslutningsvis förs en diskussion om frivillighetens attraktion som "styrningsform". Frågeställningen "*hur frivillig är frivilligheten*", och på vilket sätt den kan vara styrande, problematiseras genom exemplet miljöcertifiering i det svenska skogsbruket.²⁴

Kapitel 7 fokuserar på skogsägarens problemuppfattning. Jag inleder med att gå igenom tidigare forskning inom området, och den typifiering som bl a gjorts av olika skogsägarkategorier. Därefter ägnar jag mig åt en bild av skogsägarens problembild som jag fått genom de intervjuer jag utförde under fältstudien. Som hjälpmedel för denna analys använder jag normmodellen för att konstruera olika skogsägartyper, genom att kombinera olika värden på de tre dimensionerna vilja/värde, kunskap/kognition samt systemförutsättningar. Mot bakgrund av detta diskuterar jag slutligen graden av mottaglighet hos olika skogsägarkategorier för att ta miljöansvar dels enligt lagkravet men också hur de kan tänkas förhålla sig till den frivilliga styrningen.

I det avslutande **kapitel 8** knyter jag samman diskussionen och ger en sammanfattande bild av möjliga sätt att motivera skogsägare till att leva upp till sin "frivillighet under ansvar". Utökat utrymme för frivillighet skapar möjligheter att utvidga regleringsutrymmet genom sk "mjuk" styrning. Genom ett vidgat regleringsutrymme skapas också nya interaktionsformer, och aktörer som tidigare inte haft tillgång till styrningsprocessen får nu möjlighet att delta.

22 Wandén och Danielsson 2000.

23 Sundström 2005.

24 Boström 2001, 2004.

K A P I T E L 2

*Från lag till handling
– den statliga
skogspolitikens
framväxt*

Vi behöfva timmerträäd i Sverige, men i stället hafva vi slagit oss på att producera kvist och ris i tillräcklig kvantitet att därmed prygla upp alla barnstjärtar i ett par tre solsystem (Wallmo, 1897).²⁵

2.1 Inledning

Det svenska skogslandskapet är i ett historiskt perspektiv ett sedan länge brukat landskap. Människan har på olika sätt satt sin prägel på det genom en utveckling som tar sin början i det agrara skogsutnyttjandet där skogens främsta nytta var att tjäna som resurs för husbehovsbruk, över stormaktstidens och merkantilismens ökande kontroll och restriktioner, vidare genom det industriella genombrottets tidsepok som medförde en helt förändrad syn på skogens värde, fram till dagens mångbruksinriktade skogshantering med ökade kunskapskrav på alla skogsbrukets aktörer. Skogens och människans samexistens spänner således över vitt skilda utvecklingsepoker, vars inriktning då det gäller behandlingen av skogen framförallt beror av synen på den,

25 Uno Wallmo var överjägmästare och kalhyggesmotståndare, och hyllade i den sk "blådningsbibeln" från 1897 det "sunda bondförståndet". "Bondförstånd" innebar att akta sig för kalhuggning och istället plocka träden här och där.

vilken uppfattning man har om dess nytta och värde. Fokuseringen på produktion av *materiella nyttigheter* har utvecklats till att i dagens samhälle även erkänna en ”produktion” av *känsloupplevelser* och *god miljö* som mycket betydelsefull för människans välbefinnande och överlevnad. Dessa olika aspekter har under de olika skogspolitiska epokerna betonats mer eller mindre och varit mer eller mindre sammanvävda, beroende på politik och praktik. Ett genomgående, ständigt återkommande tema under de olika epokerna av svensk skogsanvändning är dock interaktionen mellan centralmakt och lokalsamhälle; den ständigt närvarande, implicita konflikten mellan statlig styrning och den enskildes dispositionsrätt. Hur denna *intressemotsättning* hanterats politiskt och manifesterats rättsligt är därför av största betydelse för att förstå den skogliga problematiken (se t ex Eliasson & Hamilton, 1999; Eliasson, 2002).

Ett flertal olika faktorer – sociala, ekonomiska, tekniska och politiska – har i varierande grad påverkat utvecklingen, men jag vill särskilt lyfta fram den *rättsliga* utvecklingen i detta kapitel: lagarnas betydelse för och påverkan på förhållandet mellan individ och organisation för att problematisera den samverkan mellan myndighet och skogsägare som är av så stor betydelse för det faktiska utfallet av skogsskötseln. Det slutgiltiga resultatet av statens försök att påverka beteenden med rätten som styrmedel är ju beroende av hur olika former av regleringar kan *förmedlas till och accepteras av* den praktiska nivån. En grundläggande frågeställning blir då vilken genomslagskraft de rättsliga regleringar som funnits och finns på det skogliga området verkligen har haft på de olika aktörernas handlande och därigenom på skogstillståndet. Med utgångspunkt i detta kan man diskutera vilken typ av lagstiftning vi kommer att behöva i framtiden, och hur stor del av styrningen som skall knytas till den rättsliga regleringen.

Före tillkomsten av 1903 års skogsvårdslag hade både skogspolitik och lagstiftning i Sverige ett utpräglat ”top-down” perspektiv, där ”*den skogsägande allmogen bevakades av överhögheten*”, dvs lagtillsyn och inget annat (Ekelund och Kihlblom 1996:10). Detta skapade naturligtvis stor distans mellan myndighet och skogsägare, och i ett historiskt perspektiv har denna inställning aldrig visat sig leda till några positiva resultat för skogsvården (jfr Stjernquist, 1973, 1997). Det som idag skiljer svensk skogspolitik från annan politik (även inom miljöområdet) är det ”bottom-up” perspektiv, den gräsrotsförankring som alltsedan skogsvårdsstyrelsernas tillkomst år 1905 har präglat tillämpningen och mötet med skogsägaren. Den lokala förankringen, skogsägarnas delaktighet och en ”mjuk” myndighetstillämpning är sedan nästan ett sekel tillbaka ett beprövat och väl fungerande koncept för att föra ut lagen i skogen.

2.2 Statlig kontroll eller individuell frihet – perioden 1820-1899

Skogspolitiken påverkades under 1800-talet starkt av de liberala strömningar som verkade för en ökad privatisering och *individuell självbestämmanderätt*. Från den merkantilistiska periodens detaljerade och kraftfulla samhällsreglering gick man nu mot en utveckling med minsta möjliga samhällsingrepp. Den restriktiva bruksvänliga skogspolitiken fick steg för steg ge vika till förmån för jordbruksintressen. En bidragande orsak var den alltmer självmedvetna bondeklass som nu – i linje med statens målsättning att öka folkmängden – gjorde sin stämma hörd i de skogspolitiska diskussionerna. Bergsbrukets virkesbehov började minska, och bonden var fortfarande den största nyttjaren av skogens resurser. Under denna kolonisationspolitiska period betraktades skogen närmast som ett komplement till jordbruket, och det allt överskuggande intresset under det tidiga 1800-talet var (förutom behovet av nyuppodling) att kunna skaffa bete och foder till djuren. Skogen var då närmast ett hinder som brändes för att skapa fler och bättre betesmarker. Den agrara självhushållningen med svedjning, kolning, vedhuggnings, bränning av pottaska och kortsiktig uppodling förödde jorden och medförde en utarmning av skogstillståndet. Inställningen till skogen under denna tid var att exploatera den, att utnyttja den utan tanke på återväxt och omsorg om framtiden (Stjernquist 1976, s 50ff.).

2.2.1 Skogen går ur kronans hand – den enskilda äganderätten i fokus

Den liberala inriktning som framförallt präglade senare delen av 1800-talet gjorde sig gällande även på mark- och förvärvslagstiftningens område. Den tidstypiska uppfattningen var att naturtillgångarna bäst skulle utnyttjas om ägaren fritt fick disponera över dem, och jordägarna skulle därför i minsta möjliga mån behöva besväras av statliga ingripanden. Uppfattningen om *den enskilda äganderättens fördelar* framför den statliga växte sig starkare efter 1809 års statsvälvning,²⁶ och det genomslag detta innebar för den ekonomiska liberalismens tankegångar kom också att prägla diskussionen om det så kallade avvittringssystemet.²⁷ *Avvittringen* blev en genomgripande förändring för gränsdragningen mellan statlig och enskild skog då en stor del av kronans skogar i början av 1800-talet övergick i enskild ägo till nybyggare och blev skattejord. Främst skedde detta för att stimulera nyodlingen och kolonisationen i norra Sverige, men till viss del också för att få en bättre skötsel på kronans skogar. Avvitt-

26 1809 års statsvälvning, då kung Gustav IV Adolf avsattes och landsförvisades, var ett led i strävandena efter en mer jämlik maktbalans i det svenska samhället. De liberala reformisternas huvudpunkter var representationsreformen, d.v.s. avskaffandet av ståndssamhället, full näringsfrihet och en fullständig genomförd yttrandefrihet.

27 Avvittring kan kortfattat beskrivas som en förrättning varigenom enskild mark avskildes från kronomark. Den första avvitringsförordningen, det sk äldre avvitringsverket, kan spåras ända tillbaka till 1683, och dess utgångspunkt var kronans anspråk på de stora skogarna i norra Sverige.

ringens stora skogsutdelning som pågick samtidigt som försäljningen av de allmänna skogarna gav dock efter hand upphov till allt häftigare kritik, och på sina håll kallade man denna privatisering för en ”försakingring” av de allmänna skogarna.

När man i regering och riksdag under 1800-talets första decennier diskuterade hur man borde förfara för att få en bättre skötsel på de allmänna skogarna, pläderade visserligen en minoritet för ett välordnat storskogsbruk i statlig eller offentlig regi eftersom man befarade att det skulle bli svårt att mobilisera ett intresse för en *resursskapande skogshushållning* hos allmogen. Men den lösning som till slut vann gehör var den rakt motsatta, starkt influerad av tidens liberala tankegångar som förespråkade ett näringsliv utan hämmande bestämmelser eller statliga ingrepp. Jord och skog borde ägas av enskilda som i vinstsyfte kunde nyttja den intensivt och rationellt, och inte av staten. Det ansågs inte heller för troligt att staten skulle mäkta med att få till stånd en ordnad skogsskötsel på de stora arealer som det var frågan om. Ett beslut om de allmänna skogarnas försäljning till enskilda, som då skulle få ansvar för skötseln på mindre arealer, var det medel som på sikt skulle kunna möjliggöra en ordnad och planmässig skogsskötsel. Argumenteringen underbyggdes med nya vetenskapliga rön från framförallt Tyskland, där man satsade på en ordnad skogshushållning byggd på vetenskapliga grunder enligt den sk ”*uthållighetsprincipen*”. Här möter vi för första gången detta begrepp inom svensk skogspolitik, som från början innebar att en uthållig avkastning skulle baseras på regelbundna ytor som lämpade sig för trakthuggning (Bladh 1997 s 100 f).²⁸ Samhällsstyrningen skulle utgå från en *bevarandeaspekt* och inriktas på att bygga upp de skogliga resurserna. Ytterligare skäl för privatisering av de allmänna skogarna var de minskade konflikter och den besparing som en försäljning skulle innebära för staten, genom att man då också kunde minska ned på skogs- och jägarpersonalen – som vid denna tid hunnit bli ganska så impopulär. Efter en ganska intensiv riksdagsdebatt lyckades man vid 1823 och 1824 års riksdagar fatta beslut om försäljning av de allmänna skogarna avseende kronoparker och rekognitionsskogar, samt att härads- och landsallmänningar skulle delas upp på de olika menigheterna med full dispositionsrätt (Hafström 1968, s 182f; Arpi 1959, s 14ff).²⁹ Även i södra Sverige, där skogen sedan lång tid tillbaka ingick i bygemenskapen i form av allmänningar, märktes omsvängningen i skogs- och markpolitiken genom att riksdagen genom ett beslut 1823 gav tillstånd till försäljning av kronoskog och till viss uppdelning av härads- och landsallmänningar.³⁰

Denna liberalt influerade privatiseringspolitik mötte hårt motstånd, och många kritiker ansåg att en ökad privatisering skulle komma att leda till kommersialisering och ägokoncentration. Ganska snart började även klagomål om skogsskövling och dålig skötsel strömma in. Man menade att den privata äganderätten *inte* alls kunde ses som någon garanti för god skogsvård, och krävde nu en lagstiftning som kunde

28 Vid mitten av 1800-talet introducerades efter tysk förebild trakthuggning, frösådd och skogsindelningssystem på flera bruksegendomar i Mellansverige.

29 Kronoparker skulle försälas med undantag för vad som var omistligt för flottan eller andra kronans behov. Rekognitionsskogar omfattade de skogar vars nyttjanderätt upplåtits till bergsbruksföretag mot särskild avgift.

30 Under medeltiden fanns i Sverige lands-, härads-, (hundares-) socken- och byallmänningar. Häradsallmänning var oftast det man åsyftade då man talade om ”skogsalldmänning”.

ge mer långtgående garantier, särskilt beträffande återväxten. Liknande varningar hade redan tidigare framförts av nationalekonomen och biskopen C A Agardh vid riksdagen 1823, då han pläderade *mot* en alltför fri individuell dispositionsrätt till skogarna, och poängterade att staten ytterst måste bära ansvaret för skogarnas vård. Den gamla hushållningsregeln att inte ta ut mer ur skogen än vad den kunde tåla, fungerade bara så länge skogarna brukades i form av allmänningar och man kunde kontrollera varandras nyttjande (Sörlin, 1992, Agardh, 1857).³¹ En allmänt utbredd uppfattning vid denna tid var också att det rädde *skogsbrist*, vilket belyses av den principfråga som ställdes i en motion vid 1847-1848 års riksdag:

Bör äganderätten sträcka sig så långt att en skogsägare kan till skada för hemmanet, orten och landet så förstöra sin skog, att hemmanet lider brist därpå i en framtid?

Politiskt växte alltså motståndet mot den privatisering av skogsmarken som fått till resultat att nästan hälften av skogsarealen nu fanns i enskild ägo hos bönder som nyttjade den för eget husbehovsbruk. Problemet gällde i första hand hur överavverkning och misshushållning skulle kunna förhindras på enskild mark. Man började också bli alltmer medveten om behovet av en skogspolitisk styrning inriktad på objektet skog – inte bara med en fokusering på de inblandade intressenterna – baserat på internationell skogsvetenskap, då främst de tyska rön som låg till grund för den ovan nämnda ”uthållighetsprincipen” vilken skulle befrämja en ”ordnad” skogshushållning (Stridsberg & Mattsson, 1980 s 201).³² En steg på vägen tycktes inrättandet 1828 av *Kungliga Skogsinstitutet* vara, ett institut som under ledning av Israel af Ström skulle verka för utbildning av skogstjänstemän och bidra till en vetenskapligt grundad argumentation i skogsfrågor. Utbildningens krav på skogliga kunskaper bidrog till en ökad professionalisering av skogsvårdspersonalen, vars ansvarsområde därigenom försköts alltmer från övervakning till *förvaltning*.

2.2.2 1855 års skogskommitté

Situationen var dock långt ifrån tillfredsställande, och för att skaffa sig en överblick över situationen tillsattes på förslag av riksdagen 1855 en skogskommitté med uppdrag att övergripande föreslå åtgärder för en förbättrad skogshushållning. Kommitténs åtgärdsförslag inriktade sig på en förbättrad skogsvård i linje med uthållighetsprincipen, men framförallt pekade man på behovet av *en ökad samhällsstyrning i lagform*; en skogsvårdslagstiftning³³ som skulle reglera det *enskilda* skogsbruket. Denna

31 Agardh pläderade dock inte för ytterligare reglering och ingrepp i det enskilda skogsbruket, utan ansåg att staten i viss utsträckning kunde kompensera enskilda brukares bristande skogsvård genom att behålla den skog som ännu inte överlåtits och söka återköpa annan skog.

32 Denna princip kan dock uppfattas som en vårdande virkesinriktad skogshushållning, d.v.s. trakt-hyggesbruk vilket understöddes av det 1828 inrättade Kungliga skogsinstitutet och dess främsta företrädare Israel Ström (Jfr Öckerman, 1996, s 10).

33 Förslaget inriktade sig främst på återväxtåtgärder på enskild mark genom svedjeförbud och betesförbud för getter. Hårdast motstånd mötte dock ett förslag om avverkningsförbud (undantaget husbehov) i hårt skattade skogar.

ambition föll dock på grund av det starka motstånd som förslaget rönt hos bondeståndet, som enhälligt och bestämt motsatte sig alla statliga försök att inskränka eller begränsa bestämmanderätten över enskild skog:

att icke någon inskränkning ...må ega rum från Statens sida uti den enskildes fria dispositionsrätt öfver sin skog och mark³⁴

Förslaget om reglering av skogsvården avsågs och i stället fick man nöja sig med att skapa ett mönster för den enskildes skogshushållning, ett statsskogsbruk med *Kungliga Skogsstyrelsen*, inrättat 1859, som ämbetsverk för den statsförvaltande skogshushållningen.³⁵ Som Arpi (Arpi, 1959, s 19) beskriver det:

Det skulle ha till uppgift att med hjälp av underordnade tjänstemän ute i landet förvalta alla kronans skogar och beträffande enskildas skogar se till att de ej föröddes.

Nu skulle staten alltså genom att satsa på en ökad skoglig fackkunskap i kombination med ett statligt mönsterskogsbruk vara ett föredöme för den enskilde skogsägaren i fråga om god skogsskötsel och skogsvård. Syftet var att bevara och bygga upp de skogliga resurserna och samtidigt försöka öka intresset för skogsvård i väntan på en mer genomgripande rättslig reglering. Uppbyggandet av ett statsskogsbruk hade som klar målsättning att förbättra skogstillgången och slå vakt om skogen som en viktig naturresurs. Statskogsbrukets inrättande markerar också en omsvängning rent politiskt; en förändrad inställning vad gällde statens ansvar och roll. *Ansvar*et för skogsresurserna kunde inte kortsiktigt läggas av den enskilde, utan *måste långsiktigt bäras av staten*. Skogsstaten började nu målmedvetet köpa in skogsegendomar, och från Skogsstyrelsens inrättande fram till 1923 års lags ikraftträdande hade staten köpt in mer än 400 000 hektar skogsmark som omvandlades till kronopark.

2.3 Att bygga upp och bevara: perioden 1899-1918. Skogsskötseln blir en näring

2.3.1 Skogspolitiska målsättningar och motsättningar

Den senare delen av 1800-talet kom att innebära mycket stora omvälvningar för det svenska skogsbruket eftersom det var under denna period som skogen fick ett *avsluvärde*, ett reellt ekonomiskt värde. Att skogsskötseln nu började ses som en näring i sig var det slutgiltiga steget från den agrara skogshushållningen till ett skogsbruk alltmer inriktat på virkesproduktion för industriell förädling. En avgörande faktor som kom att prägla hela den fortsatta utvecklingen av skogsutnyttjandet var *sågverks-*

³⁴ ref

³⁵ Företrädare till Domänstyrelsen.

industrin, som vid denna tid genomgick en oerhörd expansion till följd av den ökade efterfrågan på virke som industrialiseringens framväxt i Europa skapade. Trävarurörelsens utbyggnad fick även betydelse för jordbruket och sysselsättningen på landsbygden. Den mest gynnade parten med trumf på hand var dock de expanderande *skogsbolagen*, både vad gällde virkestillgång och arbetstillfällen. Vad gällde avverkning hade sågverksbolagen blivit helt dominerande; genom att köpa rotposter på kronoskog, avverkningsservitut på hemmansskog och till slut även köp av hela fastigheter hade man säkrat sin position.³⁶ En betydande omfördelning mellan enskilda personer och bolag ägde nu rum. Den fick störst omfattning och uppmärksamhet i norra Sverige,³⁷ men även i de södra delarna förekom många försäljningar av enskilda skogshemman till skogsindustribolag. För sågverksbolagen var det nödvändigt att försäkra sig om en stabil virkestillförsel, och för att säkra tillgången började man köpa upp avverkningsrätter från bönderna, oftast löpande på 50 år. Efter hand började bolagen förvärva hela hemman, och uppköpen skedde ofta utan att skogsbonden hade riktigt klart för sig vilka ekonomiska värden han gick miste om på längre sikt. Många hade heller inget emot att sälja skog som de varken behövde eller förstod att bruka.

Detta fick både ekonomiska och sociala konsekvenser då de tidigare självägande bönderna nu blev arrendatorer, som ägnade sin huvudsakliga arbetsinsats åt lönearbete i bolagens skogar. Förödande för skogen var, menade C A Agardh (Agardh, 1857), "*egendomars betraktande såsom handelsvaror*". Endast när ägaren betraktade sin egendom som ett "hem", kunde han, utifrån en kunskap grundad på erfarenhet, bevara och sköta skogarna med omsorg om kommande generationer. Det tidigare självägande bondeståndet minskades alltmer och blev ersatt med en fattig och beroende arrendatorsklass. En ökad förbittring spred sig också bland bönder som sålt hemman eller avverkningsrätter, när de såg hur skogen allt mer ökade i värde. Intressemotsättningen engagerade företrädare på alla nivåer i det svenska samhället – konflikten berörde ju mycket grundläggande och viktiga frågor om vem som skulle anförtros markanvändningen för den allt mer värdefulla naturresursen skog, och i förlängningen vilka verkningar skulle detta få för jordbruket. Debatten var starkt känsloladdad och kontroversiell med företrädare för dels en mycket agrarkonservativ syn som såg skogen som hemmanets värdefullaste egendom kontra en industriförankrad åsiktslinje som framhöll trävaruindustrins nytta som stödnäring för det norrländska bondebruket. Efter en utredning som slog fast att det fanns en överhängande risk för bondeståndets försvinnande i norra Sverige, infördes 1906 den sk "bolagsförbudslagen" som förbjöd bolag och ekonomisk förening att förvärva odlad jord och odlingsbar mark samt stödskog i Norrland och Dalarna. Riksdagsbeslutet 1906 innebar att man slagit vakt om den självägande bondebefolkningen, som *trots att* den i allmänhet bedrev en sämre skogsvård än bolagen skulle prioriteras framför en snabbare expansion av trävaruindustrin.³⁸

36 Servitutsrätter innebar rätt till flergångsuttag, dvs mycket grov exploatering i flertalet fall, medan avverkningsrätter (kronoskog) innebar ett engångsuttag av de ostämplade träden.

37 Ett begrepp som ofta förknippas med denna epok är "baggböleri", som blev kännetecknande för skogsskövling och rovdrift i samband med ett uppmärksammat rättsfall under 1860-talet, där sågverket i Baggböle utanför Umeå var inblandat.

Även om de sociala aspekterna hade dominerat lagstiftningsutvecklingen så här långt, var oron för att skogarna kraftigt överutnyttjades fortfarande den centrala frågan i debatten. Bondeskogsbruket hade visserligen fått samhällets stöd i den utdragna Norrlandsfrågan, men kritiken mot illa skötta skogsresurser i händerna på enskilda brukare fanns kvar, och kraven på ett mer långsiktigt skogsmedvetande växte sig allt starkare. Den starkaste kritiken mot *bondeskogsbruket* var att det *saknade en rationell och planmässig inriktning*. Avverkningarna utfördes ofta ganska planlöst, sk bondblädning,³⁹ och återväxten var otillräcklig. Fortfarande var bondeskogsbruket till största delen inriktat på självhushållning; man sålde skog för att täcka eventuella underskott i lantbruket eller för att lösa ut syskonen vid ett arvskifte. Framförallt var det naturligtvis skogsindustrin som hade intresse av ett minskat bondeskogsbruk, men även företrädare för skogsvetenskapen och statsskogsbruket delade aversionen mot allmogens förmodade misskötsel av skogarna. Man hävdade att allmogens sätt att sköta skogen inte kunde förenas med den framväxande industrikapitalismens krav på specialisering och stora ägokomplex lämpade för kalavverkning. De olika ståndpunkterna spände över en vid skala, alltifrån MoDo-disponenten Frans Kempes åsikt att bönderna lät skogen ruttna på rot och därmed inte borde tillåtas handha denna viktiga naturresurs, till jägmästare P O Welanders betonande av hemmansägarens viktiga roll. Welander ansåg att den som skulle bedriva en sund skogshållning även måste räkna med *andra värden* än de rent ekonomiska, och framhöll då det personliga ägandet som särskilt betydelsefullt. Mellan ägaren och hemmanet ansåg han det råda ett "personlighetsförhållande" som innebar att skogen inte enbart betraktades som ett löst kapital att exploatera (Sörlin, 1992, s 54f).

Behovet av en *statlig intervenering* som kunde styra utvecklingen i riktning mot en mer rationell och planmässig skogshushållning, hävdades kraftfullt i den riksdagsdebatt som vid sekelskiftet pågick parallellt med diskussionerna kring Norrlandsfrågan. Den ganska så påtagliga omsvängningen i inställningen till samhällets styrning av skogsvården belyses inte minst av ett remissvar som Domänstyrelsen avgav 1895 med förslag till lagstiftning om ungskogsskydd⁴⁰ – ett ganska så långt kliv från den ståndpunkt man intagit tio år tidigare: att staten *inte* borde ingripa i enskild skogshushållning med lagstiftningen som instrument. De olika remissorgan som tillfrågades framhöll alla betydelsen av en förbättrad skogsvård, men ställde sig negativa till alltför långtgående ingrepp i den enskilde skogsägarens dispositionsrätt. Det försök som tidigare gjorts i syfte att öka den statliga kontrollen över de privatägda skogarna (1855 års kommittéförslag), föll ju på att bondeståndet så enhälligt motsatte sig alla

38 Av stor betydelse för acceptansen av denna lag var säkerligen samtidens nationalromantiska syn på och förhållande till bonden, som framstod som en garanti för samhällelig stabilitet och ett sunt levnadssätt, och även som en motvikt till en växande (och politiskt mer hotfull) arbetarklass.

39 Bondblädning, dvs en oordnad plockhuggning vilket resulterade i luckiga och glesa bestånd. Redan 1857 pläderade C.A. Agardh för blädningens fördelar (blädning: tids- och kostnadskrävande skogsbrukssätt som innebär avverkning av enstaka träd i syfte att skapa en olikåldrig skog), men först genom Wallmos *Rationell skogsavverkning* (1897) fick det större spridning (Stridsberg & Mattsson, 1980, s 252).

40 Domänstyrelsens förslag 1895 vände sig framförallt mot virkesspekulanterna och deras hänsynslösa avverkning av ungskog. Man ville skydda den växande skogen genom en lägsta åldersgräns, istället för en utökning av den dimensionslag som varit i kraft i Norrbotten sedan 1874.

statliga försök att inskränka eller begränsa bestämmanderätten över enskild skog. Nu hade dock styrkan i den motsatta sidans argumentering blivit så mäktig att man 1896 beslöt att tillsätta en statlig skogsutredning.

2.3.2 1899 års skogspolitiska förslag

Utredningen presenterade sitt mycket detaljerade förslag 1899, där det för *privat-skogsbrukets* del konstaterades ett stort överuttag, vilket hade skapat en svaghet som kommittén ansåg var utmärkande för allt enskilt skogsbruk.⁴¹ Motiven var endast kortsiktiga, utan intresse för egentlig skogsskötsel. Kommittén menade dock att man i nuläget inte kunde kräva mer av bönderna än att de skulle sörja för återväxten (Stjernquist, 1973, s 75).⁴² Förslaget omfattade därför en lag som innebar att ägaren om så ansågs nödvändigt skulle åläggas att vidta *återväxtåtgärder* – plantering eller sådd – efter avverkningen, för att göra det möjligt att på sikt bygga upp en långsiktigt resursskapande skogsskötsel.⁴³ Man var fortfarande försiktig med alltför långtgående inskränkningar i den enskilda dispositionsrätten då ”har man att befara att lagens bud, utan stöd av det allmänna rättsmedvetandet, icke kunna bringas till efterlevnad utan bli en död bokstav” (Betänkande 1899, s 114). Att det låg en fara i att införa såpass *abstrakta regler* som det här var fråga om insåg man också. Istället för en ”död regel” måste det finnas ett *levande samhällsorgan*, vilket både kunde kontrollera och hjälpa skogsbrukarna. Jordbruksminister Odelberg poängterade i sitt inlägg i 1903 års riksdagsdebatt (april), vikten av detta:

Men det är emellertid icke blott genom den döda lagbokstaven som man skall verka för skogsvård. Det måste också finnas bredvid lagen något organ, som övervakar densamma och som även kan väcka till liv intresse för skogen och lämna råd och upplysningar där detta behövs. Av denna orsak har Kungl. Maj:t föreslagit att skogsvårdsstyrelserna skulle inrättas.

I varje län skulle det därför finnas en *skogsvårdsstyrelse* med anställd skoglig expertis. Lagen antogs den 24 juli 1903, dock med vissa förändringar som skulle visa sig vara avgörande för den skogliga problematiken. Utredningen hade föreslagit att lagen skulle omfatta skogsägaren, i propositionen hade detta ändrats till att omfatta den som *utförde* avverkningen. Eftersom avverkningarna vid denna tid främst utfördes av timmeruppköpare och sågverksägare, kom lagen att riktas mot denna grupp. Ansvaret lades i propositionen alltså i högre grad på avverkningsrättsinnehavaren än på skogsägaren – udden mot skogsspekulanterna skärptes härigenom ytterligare, helt i linje med den växande opinionen mot kortsiktig skogsspekulation. Ytterligare en avgörande ändring kom att präglade den slutgiltiga utformningen av lagen. Kommit-

41 Betänkande af den för utredning angående lämpliga åtgärder för främjande af den enskilda skogshushållningen af Kongl. Maj:t den 6 oktober 1896 förordnade kommitté.

42 Se också den uttömmande redogörelsen i Enander 2000 om tillkomsten av och huvudlinjerna i 1903 års skogsvårdslag.

43 Man måste sätta detta i relation till att plantering som återväxtåtgärd efter avverkning under denna tid var något mycket ovanligt; naturlig återväxt var det allmänt vedertagna. Lagen avsåg dock inte – trots sin formulering – att utesluta rationella skötselmetoder.

téförslagets inledande paragraf: *"Den egentliga skogsmarken skall till skogsbörd användas. Å densamma får avverkning ej så bedrivas eller marken därefter så behandlas, att skogens föryngring äventyras"* ändrades i propositionen till *"att skogens återväxt uppenbarligen äventyras"*. Man ville därigenom mildra – och till viss del även balansera – de samhälleliga kraven på skogsvården som skogsägarens plikt.⁴⁴

Även om propositionen orsakade stor oro bland bonderepresentanterna i riksdagen, var det ingen som försökte få förslaget avvisat. Överlag var övertygelsen ganska enhällig om att någon form av åtgärder måste sättas in. Bondeklassens företrädare insåg också vikten av att ge sitt stöd åt en skogspolitik som genom skogsvårdande insatser skulle omdana skogsanvändningen till ett virkesproducerande skogsbruk. Detta stöd framstod säkert som ett realistiskt villkor för att bondeskogsbruket skulle förbehållas den ökade virkesavkastningen, främst genom en privilegiebetonad jordförvärvslagstiftning vilken hindrade skogsbolagen från att förvärva skog. Lagen antogs därför med stor majoritet den 24 juli 1903, och trädde i kraft den 1 januari 1905.

2.3.3 1903 års skogsvårdslag – det rättsliga programmets inriktning

Denna vår första allmänna skogsvårdslag som nästan kom att omfatta hela landet,⁴⁵ hade en tydlig *ramlagskaraktär* med vaga och obestämda handlingsdirektiv; mer härom i kapitel 3. Lagen hade konstruerats som ett normativt, tämligen abstrakt rättsligt program, som var tillräckligt flexibelt för att kunna anpassas efter de skilda ekonomiska och naturgivna förhållanden som fanns i landet. Lagen hade inte heller när den antogs riktigt trängt igenom hos den målgrupp den främst riktade sig till: de enskilda skogsägarna. Hur pass framgångsrik implementeringen av ett reformprogram av en så genomgripande karaktär som det här faktiskt var frågan om, är till stor del beroende av *hur* de ansvariga myndigheterna för ut lagen på fältet (Stjernquist, 1973, s 77ff; 1985, s 145 ff; 1997, s 21 ff.). Detta skulle visa sig vara avgörande även för skogsvårdslagens tillämpning.

Att lagens möte med den praktiska nivån utföll så framgångsrikt, förklarar Per Stjernquist (Stjernquist, 1973) med att lagens flexibilitet *möttes upp* ute på fältet av den lokala skogsvårdande myndigheten, skogsvårdsstyrelsen, som gavs ansvaret för den konkreta uttolkningen av den rättsliga målsättningen. Skogsvårdsstyrelserna fick i och med detta stor handlingsfrihet, och för att trots allt ge skogsägarna ett visst skydd mot en alltför godtycklig tillämpning fastslogs att lagen endast skulle gälla fall av *uppenbar* vanskötsel. Lagen hade ändå generellt sett en moralisk påtryckningsfunktion; återväxtåtgärderna uppfattades som en reprimand, en tillrättavisning mot bakgrund av att kostnaderna för återväxtåtgärderna inte skulle betala sig förrän efter

⁴⁴ Redan 1895 hävdade Domänstyrelsen behovet av ungskogsskydd genom lagstiftning (tvärtemot dess tidigare inställning som var emot ingrepp i den enskilda skogshushållningen). Övriga instanser var dock negativt inställda till domänstyrelsens förslag, eftersom det ansågs utgöra ett otillbörligt och alltför långtgående ingrepp i den enskilda dispositionsrätten (Stridsberg & Mattsson, 1980, s 89 f.).

⁴⁵ Med undantag av de områden som redan tidigare reglerats genom speciallagstiftning: Gotlands, Västerbottens och Norrbottens län, samt Särna socken i Dalarna.

lång tid. Hela synen på detta hade sin grund i att man ansåg att det var innehavaren av avverkningsrätten – dvs den som eventuellt gjorde sig skyldig till vanskötsel – som ytterst bar ansvaret för att återväxten garanterades. Skogsägaren hade också ett ansvar men borde, om han inte själv avverkade, få ersättning för återväxtkostnaderna från den som utförde avverkningen (Stjernquist, 1973 s 78f).

Lagens kriterier för god skogsvård var (som ovan poängterats) framförallt baserade på att garantera en god *återväxt*: avverkningen skulle ske på ett sådant sätt att återväxten garanterades.⁴⁶ Följaktligen fick avverkning eller markberedning efter avverkning inte utföras så att den riskerade återväxten. Den som trots allt bröt mot detta, måste genom nödvändiga åtgärder – plantering eller sådd – tillse att återväxten garanterades. Detta skall ses mot det faktum att plantering efter avverkning vid denna tid var något mycket sällsynt; man förlitade sig till övervägande delen på naturlig förnyring. Det var dock inte lagstiftarens avsikt att förbjuda rationella skötselmetoder; trots formuleringen i texten avsåg man inte att fördöma kalhuggning som metod, bara återväxten kunde garanteras på ett tillfredsställande sätt.⁴⁷

Attitydförändringen – ansvar inom frivillighetens ram – framgick klart då riksdagen med enfas framhöll att den nya skogspolitikens målsättning skulle förmedlas till skogsägarna genom övertygelse och information, och medlet var den nya skogsvårdsorganisationen. Skogsvården skulle nu visserligen åläggas varje skogsägare som en plikt, men det skulle ske på *frivillighetens väg* utan användande av tvångsmedel, vilka lätt kunde väcka missnöje med lagen och minska det allmänna intresset för skogens vård (det var den starka bonderepresentationen i riksdagen som låg bakom detta yttrande). Å andra sidan ägnade den kortfattade lagen (som totalt endast omfattade 14 paragrafer) stort intresse åt att utforma tvångsålägganden och tvångsmedel; en *inbyggd motsättning* vilken senare kom att avspelas i *tillämpningen* genom att tolkningen gav uttryck för både en ”*hård*” respektive en ”*mjuk*” linje.

Beträffande skogsvårdsstyrelsernas uppdrag hade den skogspolitiska kommittén uttryckligen påpekat att den huvudsakliga uppgiften inte skulle vara rättslig kontroll; man skulle inte uppträda som en polismyndighet utan i första hand bidra till att utveckla skogsbruket och skogsskötseln genom att väcka intresset för skogsvård hos hemmansägarna. De bästa resultaten antogs kunna uppnås på frivillighetens väg. I propositionen uttalades det klart och konkret att målsättningen om möjligt skulle nås i första hand genom *rådgivning, upplysning och övertalning*, och att tvång endast skulle öka motståndet mot den nya lagen.⁴⁸

46 1 § Å skogsmark, tillhörig enskilde, må ej afverkning så bedrifvas eller efter afverkningen med marken så förfaras, att skogens återväxt uppenbarligen äfventyras. Har sådan vanskötsel af skogsmark ägt rum, vare den, som låtit densamma sig komma sig till last, pliktig att vidtaga de åtgärder, som för återväxtens betryggande äro erforderliga. Är af ägare afverkningsrätt upplåten till annan och har denne gjort sig till vanskötsel skyldig, vare jämväl ägare ansvarig för att sådana åtgärder vidtagas; äge dock af den skyldige söka åter hvad han sålunda nödgas utgifva.

47 Som *uppenbar* vanskötsel ansågs dock överavverkning där de träd som lämnades inte var av fröträds-kvalitet och därför inte kunde garantera ett nytt bestånd. Uppenbar vanskötsel ansågs även föreligga då skogen upprepade gånger svedjades så att humuslagret förstördes. Lagen reglerade dock inte avverkningar så länge de inte hade direkt betydelse för återväxten. Det gavs inte heller något skydd för ungskog.

Först och främst var alltså skogsvårdsstyrelsernas uppgift att uppmuntra privat-skogsbruket genom att sprida information, ge ekonomiska bidrag, tillhandahålla plantor och frö och genom att hjälpa till vid utstämpling.⁴⁹ Endast som andrahandsalternativ skulle åtgärder vidtas med lagen som grund. Målsättningen för skogsvårdsorganisationen var förutom tolkningen av det rättsliga programmet den rättsliga intervereringen: då någon gjort sig skyldig till uppenbar vanskötsel skulle man enligt direktiven i första hand försöka få till stånd en frivillig överenskommelse. Endast om detta misslyckades skulle man använda sig av de rättsliga tvångsmedlen. Lagen som hjälpmedel skulle alltså användas först när alla övertalningsförsök hade misslyckats. Man hade med detta mer eller mindre direkt givit uttryck för inställningen att den rättsliga styrningen här endast antogs ha en *indirekt* påverkan på beteendet.

Genomförandet av de skogspolitiska målsättningarna där lagstiftningen var ett av medlen, skulle genom skogsvårdsstyrelsernas verksamhet konkretiseras och föras ut till den berörda målgruppen, de enskilda skogsägarna. Skogsvårdsstyrelsernas roll som *uttolkare* av det rättsliga programmet och även till viss del som *skapare av de handlingsmönster* som skulle komma att få betydelse för den efterföljande lagstiftningen, var ganska unik inom den svenska administrationen. Myndigheten hade stor handlingsfrihet och en ovanligt självständig ställning då man under den första verksamhetsperioden inte kontrollerades av någon överordnad myndighet. Detta gav styrelserna mindre prägel av statsorgan och mer av *mötesarena* för skogsintresserade parter ute i länen.⁵⁰ Trots detta bemöttes skogsvårdspersonalen under den första tiden med misstro och ibland även förakt från skogsägarnas sida. De ansåg att lagen innebar ett allvarligt ingrepp i den personliga friheten och äganderätten, och dessutom ansåg sig de flesta själva vara tillräckligt erfarna i skogens skötsel. Opinionen ute i bygderna var nära nog enhällig, även om något organiserat motstånd inte kom till stånd.

En viktig påverkansfaktor under perioden var den framväxande skogsvetenskapen⁵¹ och den roll skogshögskolan intog för den professionella utformningen och

48 Uppdraget att, på sätt förut angifvits, hafva tillsyn och kontroll öfver skötseln af de enskilda skogarne skulle, enligt vad kommittén framhållit, icke vara skogsvårdsstyrelsernas och de af dem antagna biträdenas enda eller ens betydelsefullaste uppgift. Fastmera skulle dessa styrelser söka främja och understödja den enskilda skogshushållningen på alla sätt, som kunde anses lämpliga. I sådant afseende omnämnas af kommittén exempelvis sådana åtgärder, som att utbreda kunskap angående rationell skogsvård; att bevilja bidrag, med eller utan återbetalningsskyldighet, för afdikning af skogsmark, hyggesrensning, skogsodling, bildande eller utvidgning af härads- eller sockenallmänning; att lämna enskilde jordägare bistånd och råd vid skogsskötseln; att tillhandahålla skogsfrö och plantor m.m. (Prop. 1903:46)

49 Det rättsliga programmets syfte var ytterst att förhindra skogsskövling och bygga upp landets skogliga resurser, men implicit var det ett instrument för att ge den enskilde skogsägarna råd och upplysningar om hur han på bästa sätt skulle anlägga och vårda sin skog för att kunna öka inkomsterna från den.

50 Skogsvårdsstyrelsernas administrativa styrelse bestod oftast av tre medlemmar med lokal anknytning som utförde sitt uppdrag utan vederlag; en ordförande som utsågs av regeringen, en medlem med som utsågs av länsstyrelsen och ytterligare en medlem som utsågs av hushållningssällskapet. Styrelsen skulle bistås av skoglig expertis – helst då med högre skoglig utbildning – företrädesvis länsjägmästaren. Medverkan av lokala länskogvaktare var avsedd att få skogsägarna att förstå och acceptera detta nya organ och ytterligare minska risken för motsättningar.

51 Statens skogsförsöksanstalt bildades 1902.

skapandet av den ”skogsmannaanda” som kom att prägla synen på skogen för mycket lång tid framöver. Vid Skogshögskolan, som 1915 efterträdde Skogsinstitutet, utbildades de jägmästare som kom att styra den praktiska tillämpningen både inom skogsvårdsorganisationen, domänstyrelsen och till viss del inom skogsbolagen. Inte sällan hade industriintressena nära anknytning till skogsvetenskapen, så även den senare tillkomna Domänstyrelsen.⁵² Även Skogsstyrelsens tillkomst 1859 indikerade en önskan att styra och vägleda skogsbrukets inriktning enligt ett visst önskvärt ”mönster”. Ombildningen till Domänstyrelsen 1883 betonade ytterligare den rationella, företagsekonomiska inriktningen. Det var dock först i och med budgetreformen 1912 som Domänstyrelsen befriades från sina administrativa uppgifter, och fick ställning som affärsdrivande verk. På den *praktiska nivån* präglades således länsjägmästarens personliga tolkning av de givna samhälleliga förordningarna av den anda som rådde på Skogshögskolan. Uttolkningen av den rättsliga regleringen skulle dock – enligt de politiska direktiven – ske på övertygelsens och samarbetets väg, och det stora flertalet länsjägmästare följde också denna strategi. Även om enighet rådde beträffande målet, och till viss del också medlet, upplysning, fanns ändå markanta skillnader i den verkställighet som kom till uttryck i skogsvårdsstyrelsernas verksamhet.

2.4 Bruka utan att förbruka – perioden 1918-1948

2.4.1 1918 års skogsvårdslag – en ytterligare investering i skogsvård

Redan då 1903 års lag antogs, framhölls med skärpa att ”*densamma icke vore mer än ett första steg till ernående av en tillfredsställande skogsvårdslagstiftning och att utvidgning av densamma snart nog skulle komma att erfordras*” (Hedemann-Gade 1929 s. 4). Ganska snart kom dessa farhågor att besannas, och krav på ändringar och förbättringar av lagen framställdes från flera håll. Det anmärktes på att lagen inte skyddade den växande skogen och inte heller förhindrade uppkomsten av skräpskogar, men framförallt riktades kritiken mot att lagen endast var en *återväxtlag* och inte krävde reproduktion annat än efter avverkning. På den praktiska nivån var man klar över problematiken och hävdade behovet av en ungskogslag med skärpa.

Svagheten hos 1903 års lag var således att den saknade skydd för den uppväxande skogen. Situationen hade till och med *försämrats* sedan lagens tillkomst, med ungskogskövling som en följd av brännveds- och kolvedsavverkning. Många skogsägare hade ganska snart kommit till insikt om möjligheten att undvika sådana huggningsformer som ålade dem återväxtskyldighet. För att slippa att vidta återväxtåtgärder avverkade man inte längre kalt på hyggena, i stället högg man ut utan någon egentlig plan, utan hänsyn till beståndstyp och växtpotential och försäkrade sig bara om att

52 Den gemensamma benämningen *Domänverket* infördes först 1921 för skogsstaten, Domänstyrelsen samt skogsskolorna.

området inte var så kalhugget och tomt på fröträd att återväxten kunde anses vara i *uppenbar* fara. Man undvek kalavverkning även när denna huggningsform var den riktiga ur skogsvårdssynpunkt, för att i ökad utsträckning ägna sig åt *plockhuggning*. Denna plockhuggning och skövling av ungskog genom urplockning av företrädesvis grövre, avsättningsbara träd innebar att 1903 års lag i *viss mån kom att bidra till* underbestockade skogar.

På den politiska nivån tog man fasta på kritiken och tillsatte 1911 en skogslagsstiftningskommitté med uppdraget att revidera 1903 års lag så att den växtliga, utvecklingsbara ungskogen kunde få ett skyddsvärde i sig. Ganska märkligt var att detta – jämfört med 1903 års reform – ännu mer ingripande förslag inte väckte några större protester bland skogsägarnas företrädare. En förklaring kan enligt Stjernquist (Stjernquist, 1973) vara att skogsvårdsstyrelsernas idéer och deras arbete ute i landet börjat få genomslag och uppnått stor respekt bland skogsägarna. Som en annan möjlig förklaring kan ses det faktum att åtgärdsförslaget till stor del riktades mot utifrån kommande spekulanter och entreprenörer. Innan kommittén hann slutföra sitt uppdrag utbröt första världskriget, och problematiken förstärktes ytterligare genom att efterfrågan på massaved och timmer dramatiskt ökade. Detta ledde till en kraftig prisstegring och därmed en okontrollerad exploatering och rovdrift på skogar i närheten av järnvägar och flottleder, vilket fick till följd att penningssugna skogsägare och fastighetsspekulanter började rovhugga även rena ungskogar. Mot denna exploatering erbjöd 1903 års lag ett klen skydd; den medgav praktiskt taget vilka huggningar som helst, förutsatt att man efteråt – om kalyta uppstått – drog upp ny skog i den kalavverkades ställe. Också mot olämpliga gallringar var lagen maktlös. I en skrivelse till regeringen i mars 1918, krävde därför både Svenska skogsvårdsförbundet och 1917 års bränslekommission att omedelbara åtgärder måste vidtas. Regeringen ansåg sig inte kunna invänta kommitténs utredning, utan för att åstadkomma ett provisoriskt skydd agerade man snabbt och presenterade redan i maj samma år (i princip över huvudet på den sittande kommittén) ett förslag till riksdagen, som antog detta utan vidare diskussion.

Den nya lagen som trädde i kraft 28 juni 1918 och förnyades på en årlig basis, var en provisorisk lag ”*om tillfälliga åtgärder till förekommande av skövling av skog å fastighet i enskild ägo*”, avsedd att gälla jämsides med 1903 års lag. Även denna reglering var av *ramlagskaraktär* med elastiska begrepp som kunde användas olika i skilda delar av landet. Huvudsyftet var att ungskog inte fick avverkas utom som beståndsvårdande gallringsåtgärd.⁵³

53 Med begreppet ”ungskog” avsågs i förarbetena skog upp till en ålder av 40-60 år, den övre gränsen beroende på geografisk belägenhet. Möjlighet att ge dispens fanns dock då det gällde föryngring av underbestockad skog. Vad gällde gallring på likåldriga bestånd utgick man ifrån att gallringen inte fick vara så omfattande att den äventyrade kronslutenheten. När det gällde bondeskogsbrukets oftast olikåldriga bestånd, var det förmodligen betydligt svårare att tillämpa ett verkningsfullt ungskogsskydd i lagens mening, och det kan kanske ifrågasättas om regleringen där verkligen hade någon avgörande betydelse, utom då det gällde särskilt omfattande avverkningsåtgärder. Betänkande med förslag till tillfälliga åtgärder för stävande av spekulationen vid handel med jordbruksegendom mm (Se Betänkande, 1918, s 89, Prop. 1918, nr 441, s 21). Innebörden av begreppet ”beståndsvårdande gallringsåtgärd” diskuterades inte i betänkandet.

Lagen sökte också på annat sätt förebygga skogsjobberi på kort sikt, genom en specialregel rörande avverkningsrätter som inköpts efter den 14 juni 1918 av andra än till säljaren närstående personer. Det var alltså timmeruppköparna man ville åt.⁵⁴

En ändring som fick stor betydelse för tillämpningen vidtogs beträffande *avverkningsförbud*. Ett förbud var enligt 1918 års lagstiftning inte längre avhängigt av domstols eller överexekutors beslut, utan kunde meddelas direkt av skogsvårdsstyrelsen på eget ansvar. Detta gav myndigheten möjlighet att ingripa med ökad snabbhet. Att denna maktbefogenhet nu anförtroddes skogsvårdsstyrelserna hade i huvudsak sin förklaring i att ett förbud inte hade någon straffrättslig påföljd för den som drabbades. Avverkningsförbudet fungerade istället som ett mellankommande led i de åtgärder som skogsvårdsmyndigheterna kunde vidta mot den felande. Först i nästa led kunde bötesstraff och virkesförlust drabba den skyldige, dvs om han trots förbud gjorde sig skyldig till upprepad förseelse.

Tolkningen och implementeringen av lagen underlättades och harmoniserades genom möten och diskussioner mellan företrädare för de olika skogsvårdsstyrelsedistrikten. Man sammanjämkade olika uppfattningar ute i länen vad gällde definitionen av begreppen i det rättsliga programmet. Detta visade sig vara betydelsefullt, inte minst för uttolkningen av begreppet ”god skogsvård”.⁵⁵ Den allmänna uppfattningen ute på distrikten var att man generellt sett hade mött förståelse för den nya lagen, och att bönderna insåg att den var nödvändig. De enda som irriterats var timmeruppköparna som hade köpt ungskog innan lagen trädde i kraft. Det var symptomatiskt att inte mindre än 80 % av de avverkningsstillstånd (282 st.) som gavs under sexmånadersperioden precis efter lagens tillkomst, gavs till sådana.⁵⁶

2.4.2 1923 års skogsvårdslag – en kritisk optimism

Skogsvårdsstyrelsernas funktion som förmedlare av de skogspolitiska riktlinjerna var nu allmänt accepterad, och man tog på den politiska nivån därför till sig den ganska hårda *kritik* mot lagen som yttrades av länsjägmästarna angående behovet av en *betesreglering* och det fortfarande svaga *ungskogsskyddet*. Skogsbetet hade även i 1918 års lagstiftning fortsatt att vara en accepterad form av markanvändning, om än i mer be-

54 Vad som gör denna regel intressant är att man här i lagform för första gången hanterar begreppet ”god skogsvård”. Enligt bestämmelsen fick inga avverkningsgöror göras på bestånd enligt ovanstående, om det kunde anses strida mot ”god skogsvård”. Vad detta begrepp egentligen innebar klargjordes dock inte vidare. Kanske utgick man från att den information som spridits av skogsvårdsstyrelserna sedan skogsvårdsreformens början nu skulle ha burit frukt och bibringat skogsägarna en uppfattning om vad ”god skogsvård” innebar. I detta avseende kan den provisoriska lagstiftningen sägas ha förebådat införandet av den sk ”jobbarparagrafen” (5§ 2 mom.) i skogsvårdslagen tjugo år senare.

55 När det gällde denna tolkning, enades man till slut om att avverkning upp till en viss ålder (oavsett frösättning) stod i konflikt med begreppet. Konsekvensen av detta blev att man förhindrade det tidigare vanliga sättet att förvärva rotposter av en viss dimension. Istället måste timmeruppköparna nu ställa om sig till köp av redan stämplade rotposter. Denna stämpling skulle utföras av skogsvårdsstyrelsernas fältpersonal, vilket fick till följd att man var tvungen att nästan fördubbla personalstyrkan. Jfr (Lothigius, 1919).

56 Analysen av 1918 års lag bygger till stor del på Per Stjernquist genomgång i *Laws in the Forests* (Stjernquist, 1973).

gränsad form. Skyddet för uppväxande skog visade sig vara svårtillämpat särskilt då det gällde "bondeskog", dvs olikåldriga, plockhuggna bestånd. Trots allt hade den politiska ledningen en optimistisk inställning till bondeskogsbrukets framtida förutsättningar, såtillvida att man ansåg sig närmare den tidpunkt då *bondeskogarnas innehavare frivilligt och förtroendefullt överlåta en stor del av skogarnas vård i fackmännens händer* (Johnson, 1930) Utgångspunkten var alltså att det inte var upp till den enskilde skogsägarens gottfinnande om han ville utnyttja sin skogsmark för produktion, utan att det nu skulle åläggas honom som *en skyldighet*.

Det betänkande som 1911 års skogslagstiftningskommitté efter vissa förseningar till slut lade fram i december 1918 kan ses som en *kombination* av 1903 och 1918 års lagar: den förra med något mer utvidgat tillämpningsområde, den senare något mer begränsad i en jämförelse.⁵⁷ Det betonades också i förslaget att en ny definitiv skogsvårdslagstiftning inte åsyftade någon genomgripande förändring av den gällande rätten; man skulle bygga vidare på den redan lagda grunden och utveckla rättsprinciperna i enlighet med de rådande samhällsförhållandena. På några viktiga punkter skilde sig dock förslaget från tidigare riktlinjer. Vad gällde tillämpningen föreslogs en avsevärd *påföljdsskärpning* vid olovlig ungskogsavverkning jämfört med 1918 års lag: böter och förverkande skulle kunna utdömas även om avverkningsförbud inte förelåg.⁵⁸

Även om också detta lagförslag var av *ramlagskaraktär*, var det med sin *ökade detaljering* och försök till definitioner och preciseringar, definitivt ett trendbrott i förhållande till tidigare lagstiftning. Kritiken av förslaget var till följd av detta också på sina håll ganska besk. Många ansåg det som överbelastat med detaljer, och som alltför svårfattligt för den enskilde. Från skogsägarehåll framkallade speciellt bestämmelserna beträffande avverkning av äldre skog ett starkt motstånd. Kritiken från Sveriges Skogsägarförbund riktade sig främst mot den *tillämpande myndigheten*, i det man menade att skogsvårdsstyrelserna inte hade kompetens nog att verkställa ett sådant arbete som lagförslaget innebar. Dessutom befarades det att skogsägarna i ännu högre grad än tidigare riskerade att bli utlämnade åt "styrelsernas godtycke". Kommittén menade dock att avsikten med dessa definitioner och preciseringar var att de skulle ge skogsägaren så god vägledning att han utifrån dem kunde fatta sina egna beslut utan att i stort och smått behöva rådfråga skogsvårdsstyrelsens personal. Definitionerna skulle också ge större *enhetlighet i tillämpningen* ute på de olika distrikten. Skogsvårdsstyrelserna gav efter ett ombudsmöte uttryck för sin kritik, särskilt då det gällde försöket till rättsliga definitioner. Man ansåg *inte* att de var ämnade att ge

57 Betänkande med förslag till tillfälliga åtgärder för stävjande av spekulationer vid handel med jordbruksegendom mm 1918.

58 En nyskapelse var också de försök till *begreppsdefinitioner* – vilket tidigare ansetts som obehövligt – som kommittén gjorde. För att ett bestånd skulle falla under föreskrifterna för "ungskog" skulle den *"ej ha nått den ålder vid vilken användbarhet som fröträd kan, efter de i orten i allmänhet rådande förhållandena, anses vara för handen"*. Man försökte sig också på preciseringar för olika ingrepp, t ex gränsen för ändamålsenlig gallring som angavs som *"en huggning som ej var så hård att beståndets förmåga att sluta sig äventyrades"*. Äldre fröträds mogen skog fick inte avverkas på sådant sätt att särskilda åtgärder enligt lag skulle bli nödvändiga, om inte tillstånd genom anmälan till skogsvårdsstyrelsen söktes och beviljats (Betänkande, 1918).

skogsägaren någon egentlig praktisk vägledning, snarare skulle de komma att binda tillämpningen på ett olyckligt sätt, eftersom enbart de biologiska kriterierna inte kunde uttrycka vad som verkligen behövde skyddas, nämligen den period då bestånden hade sin största värdeökning (jfr ovan). Det fanns dock även *inom* skogsvårdsorganisationen olika uppfattning om lagens ändamål och funktioner. En majoritet verkade ha uppfattat lagen som en ryggrad i en påverkansprocess med syfte att på ett *fritt sätt styra* skogsägarnas beteende. Minoriteten fruktade att lagen skulle ses som en bas för tvångsåtgärder, och ville därför begränsa den så mycket som möjligt. Båda sidorna betonade dock att en meningsfull *samverkan* mellan personalen och skogsägarna inte fick äventyras genom irriterande ingrepp.⁵⁹

Propositionen reflekterade den övergripande inställningen till lagens målsättning: endast om man lyckas väcka ett *intresse* för skogsskötsel genom att få skogsägarna att förstå att det är värt mödan, kan man förvänta sig någon märkbar beteendeförändring med lagens hjälp (Prop. 1923, nr. 104). En lag kunde säkerligen hjälpa mot svåra fall av vanskötsel, och bestraffning kan vara nödvändigt i extrema fall, men en skogsskötsel som bara har tvång och rädsla för bestraffning som drivkraft, skulle inte ha något värde på längre sikt. I linje med denna *övertalning-till-plikt-strategi* ersattes därför begreppet "ungskog" med "yngre skog". Dessutom hade två lockelser för skogsbönderna som funnits redan i 1903 års lag lyfts bort: kostnaderna för återväxtåtgärder skulle i fortsättningen inte enbart läggas på den som utförde avverkningen, utan även på skogsägaren. Skogsbetets prioritet över återväxten fick också ge vika.⁶⁰ Dessa förändringar mottogs visserligen med viss kritik, men accepterades i det stora hela som nödvändiga. Av stor betydelse för majoritetens inställning var vittnesmålen om den "*mjuka*" *linjens framgångar* ute på fältet. I riksdagsdebatten poängterades gång på gång det stora förtroende som skogsvårdsstyrelsen hade lyckats uppnå hos skogsägarna. Man framhöll även "ge-och-ta attityden" då man diskuterade de nya avverkningsbestämmelserna; de skulle inte komma att innebära några större ekonomiska bördor ens för dem som endast hade yngre skog – även gallring var ett sätt att få pengar ut ur skogen. Skogsägaren skulle hos skogsvårdsorganisationen möta den största förståelse för eventuella ekonomiska problem och man skulle tillsammans verka för att kunna komma fram till en lösning.⁶¹

59 Något som visade på de skilda uppfattningarna inom organisationen vid denna tid, var bildandet av en utredningsgrupp med deltagare utsedda av skogsvårdsstyrelserna, som utarbetade ett förslag innebärande att avverkningskontrollen även skulle omfatta äldre skog, och att detta skulle legitimeras genom att hänvisa till begreppet "god skogsvård" i 1918 års lag. Förslaget mötte häftigt motstånd – dock av en minoritet av skogsvårdsorganisationens personal. Det verkar knappast ha varit en konflikt mellan företrädare för en "hård" respektive en "mjuk" linje, snarare ett uttryck för olika sätt att se på lagens funktioner (Stjernquist, 1973, s 89).

60 En egentlig betesreglering kom först i och med 1933 års Ägofredslag, vilken ytterligare befäste en definitiv omställning från betesinriktning mot virkesinriktning inom bondeskogsbruket.

61 Förslaget om särskilda bestämmelser om avverkning av äldre skog valde man att utesluta i propositionen. För att fastställa en gräns för avverkning och därigenom säkra ungskogsskyddet, skulle det praktiska arbetet utgå *både* från biologiska och ekonomiska kriterier. Departementschefen ansåg dock inte att det var möjligt att genomföra de ekonomiska synpunkterna; de kunde aldrig bli nog objektiva för att utgöra grundval för en lag. Därför beslutades att gränsdragningen skulle konstitueras av trädens uppnådda mognad som lämpliga fröträd.

Riktlinjerna för skogsskötseln i det lagförslag som efter ytterligare granskning och omarbetning av ett särskilt utskott slutligen antogs var – liksom den tidigare lagstiftningen – av *tydlig ramlagskaraktär*, och försöken till preciseringar och definieringar av begreppen hade nu lyfts bort.⁶² Det särskilda utskottet ansåg sig övertygat om att *fältorganisationen* skulle komma att utveckla en praxis för tolkning av begreppen. Skogsvårdsorganisationen hade alltså haft framgång i sin kritik av begreppsdefinieringen. Man hade nu hävdad och befast sin frihet till att *självständigt få tolka* lagens begrepp.

I korthet innebar reglerna i *vår första egentliga* – i betydelsen att den omfattade både återväxtåtgärder och ungskogsskydd – *skogsvårdslag* följande: som utgångspunkt delade lagen upp de enskilda skogarna i två kategorier: *svårföryngrade* respektive *icke svårföryngrade* skogar. För båda kategorierna gällde huvudregeln att avverkning inte fick bedrivas på ett sådant sätt att återväxten äventyrades. Avverkningsreglerna i lagen skyddade således i huvudsak *yngre skog*. Vad detta begrepp innebar lämnades till skogsvårdsstyrelserna att uttolka, med hänsyn tagen till de naturliga förutsättningarna i olika delar av landet. Skogsvårdsstyrelserna hade fått relativt vaga anvisningar på denna punkt, men gränsen skulle dock sättas högre än tidigare. Vad som skulle skyddas var bestånd som med rätt skötsel skulle kunna uppnå mer värdefull dimension.

Skogsägaren hade nu det yttersta ansvaret för återväxten därför att åtgärder skulle betraktas som en *produktiv investering* som på längre sikt skulle komma att öka skogens värde. Skogsvårdsstyrelsen kunde dock även vända sig till avverkningsrättsinnehavaren, som då i sin tur fick vända sig till ägaren. Utgångspunkten var *naturlig föryngring*, men om det efter avverkning inte visade sig vara tillräckligt, ålåg det skogsägaren att inom rimlig tid vidta åtgärder för att säkra återväxten. Tilltron till den naturliga föryngringens fördelar fick konsekvenser, särskilt som den sammanföll med den epok som inom svenskt skogsbruk brukar benämnas ”blädningsepoken”. Den gängse inställningen under denna tid var att naturlig föryngring var vida överlägsen plantering och sådd, både ur ekonomisk och biologisk synvinkel. Resultatet av vad som ansågs som en ”naturanpassad” och mindre kostnadskrävande skogsvård var vad många skogsmän benämnde ”den gröna lögnen”: en utglesad och söndertrasad beståndskultur, kännetecknad av en ungskog med stort inslag av lövsly och buskar, orensade hyggen och en äldre, alltför heterogen luckig skog (stridsberg och Mattsson 1980:98ff). Virkesproduktionen sjönk och blev svårare att tillvarata. Med utgångspunkt i den officiella övertygelsen om fördelarna med naturlig återväxt och skogens självläkande förmåga, fick detta till praktisk följd att en avverkning måste vara av ganska extrem karaktär innan skogen ansågs som så underbestockad att plan-

62 Betydelsefullt var fastställandet av beteckningen ”*yngre skog*” (utan att vidare definiera det; tillämpningen skulle byggas på nuvarande och kommande praxis) för den växande skogen. Därigenom skulle slutavverkningskyddet sträcka sig högre upp i åldrarna än vad som tidigare varit förknippat med begreppet ungskog, och ekonomiska synpunkter skulle bättre komma till sin rätt än med bibehållandet av det på biologiska förhållanden byggda begreppet ungskog. Det poängterades dock särskilt att skogsägarna hade all rätt att kräva konkreta instruktioner, men att det visat sig svårt att finna definitioner som kunde uttrycka de ekonomiska ståndpunkter som trots allt måste anses som essentiella för all skogsskötsel.

tering måste ske. Lagen tolkades generellt så att skogens produktiva kapacitet kunde minskas med cirka hälften utan att åtgärd från myndighetens sida var nödvändig.

De rättsliga åtgärder som fick vidtas av skogsvårdsstyrelsen, var i huvudsak desamma som under tidigare lagstiftningsperiod. Man kan säga att överensstämmelsen var total vad gällde intervenering genom avverkningsregler: här hade lagen alltså tagit över det system som tidigare varit i kraft. Däremot hade intervenering kopplad till regler om återväxtåtgärder fått en annorlunda utformning jämfört med 1903 års system; man kunde inte längre använda avverkningsförbud som ett påtryckningsmedel för att tvinga fram återväxtåtgärder. Den betydelsefulla nyheten i 1923 års lag var ju att det juridiska ansvaret för föryngringsåtgärdernas fullgörande i första hand skulle åläggas *skogsägaren*. Tidigare, vilket lagfästes genom 1903 års lag, hade det åvilat innehavaren av avverkningsrätten.

Som tidigare sagts hade skogsvårdsstyrelserna en ganska unik, självständig ställning inom det svenska administrativa systemet; de styrdes inte av någon överordnad myndighet, de kunde fritt förfoga över sin avkastning, de ägde fonder och fastigheter, de utsåg själva sina anställda. Stjernquist (Stjernquist, 1973) karaktäriserar dem som självständiga organisationer som utförde myndighetsuppgifter och erhöll statliga bidrag. För att stärka sammanhållningen och uppnå *enhetlighet* i uttolkning och tillämpning av de rättsliga åläggandena, vinnlade man sig om ett nära samarbete mellan de olika styrelserna. Från 1908 hade man vart tredje år haft möten mellan styrelsernas ledamöter och länsjägmästarna, och däremellan sammanträdde en styrgrupp med deltagare från de olika länen.⁶³ Även länsskogvaktarna bildade en förening som troligen hade viss betydelse för en samstämmighet vad gällde arbetsmetoder och tillämpning.⁶⁴ Under 1925 stärktes organisationen ytterligare genom bildandet av ett centralt organ – Skogsvårdsstyrelsernas förbund.

Under perioden närmast efter tillkomsten av 1923 års lag, växte kraven på *en central samordnande myndighet* alltmer. På den politiska nivån framhöll man behovet av en kraftfull, centraliserad ledning särskilt vad gällde privatskogsbruket med hänsyn till den ökade betydelse det kommit att få för industrin, sysselsättningen och jordbruket. Man ville också ha tillgång till en mer permanent expertgrupp som kunde ta ansvar för utredningar och rapporter i de alltmer komplexa frågor som rörde skogsbruket. I takt med att statsbidragen till skogsvårdsstyrelserna ökade, ställdes också krav på en ökad kontroll om hur dessa kom till användning och för en jämlik fördelning i de olika länen. Majoriteten av skogsvårdsstyrelserna tillbakavisade dock förslaget om en centralorganisation; man var rädd för att få sin frihet beskuren. Trots detta bildades *Skogsstyrelsen* den 1/7 1941. I direktiven fastslogs att den skulle ha en *rådgivande roll* i förhållande till skogsvårdsstyrelserna, som fortfarande skulle ha en avsevärd handlingsfrihet och utrymme för egna initiativ (Prop. 1941:94, s 36 ff.)

63 Styrgruppen kallades Förvaltningsutskottet under perioden 1908-1925, därefter Centralrådet (Sveriges skogsvårdsstyrelser 1905-1944, s 67 ff.).

64 Efter att ha varit i kraft endast ett år, utvidgades lagen till att omfatta även de områden som tidigare reglerats genom speciallagstiftning (Gotland, Västerbotten och Norrbotten). Ytterligare tre skogsvårdsstyrelser inrättades, vilket innebar att det nu fanns 24 stycken skogsvårdsstyrelser fördelade länsvis.

Synen på skogens användning var nu ganska *enhetlig*: att värna om tillväxten i syfte att öka den primära produktionen, men inte till priset av exploatering. Det viktiga var därför att skapa ett intresse för en aktiv skogsskötsel, att inom bondeskogsbruket *skapa en ny medvetenhet om sambandet mellan skötselmetoder och ökad avkastning*. Man investerade i skogsvård, vilket påverkade skogsstrukturen mot virkesproduktion.

Den första delen av 1900-talet blev genom det ökade skogsvårdsmedvetande, som grundlades av det rättsliga programmet och skogsvårdspersonalens enäragna arbete, en återhämtningsperiod för den svenska skogen. Genom beståndsanläggning inriktade man sig på att *skapa* resurser, och ransoneringsreglerna gjorde det möjligt att också *bevara* dessa resurser. Den fortsatta investeringen i skogsvård blev också den viktigaste påverkansfaktorn för skogsbrukets omformande till ensyftesbruk, till ett *virkesproducerande skogsbruk*. Misstron mot den enskilde skogsägarens förmåga att sköta sin skog fanns dock kvar, och bondeskogsbrukets roll som "problembarn" aktualiserades på nytt genom en utredning som jägmästare Nils Schager utförde 1925 på uppdrag av socialiseringsnämnden (SOU 1925:12).⁶⁵ Utredningen poängterar dock "i rättvisans namn" att förhållandena inom bondeskogsbruket avsevärt hade förbättrats de senaste tio åren, mycket beroende på "att skogslagens anda – och inte blott dess bokstav – börjat tränga in i medvetandet" (ibid, s 54). Åran av detta fick skogsvårdsstyrelserna ta åt sig genom sitt oförtrutna och målmedvetna arbete. En ytterligare påverkansfaktor som bidrog till det ökade intresset för ett ordnat skogsbruk var också den värdestegring som skogsprodukter genomgått under första världskriget. Kontentan av Schagers analys var att skogsvårdsstyrelsernas övervakning och kontroll var nödvändig för att bondeskogarna skulle kunna skötas på ett effektivt och ekonomiskt sätt. Bönderna behövde tydliga anvisningar och direktiv, och klarade inte av att på egen hand planera avverkningar och gallringar på ett ekonomiskt rationellt sätt (Wibe 1993 s 83f.).

2.4.3 En ny tid tar sin början – det ekonomiskt rationella tänkandet befastes

De av samhället angivna spelreglerna för skogsbruket formas under de följande decennierna alltmer i enlighet med det "ekonomiska tänkandet" samtidigt som man fin-

⁶⁵ Analysen, som gav en tämligen mörk bild av tillståndet i bondeskogarna, byggde till större delen på frågeformulär som besvarats av länsjägmästarna i de olika länen. Den gemensamma kritiken riktade sig framförallt mot betet som försvårade för återväxten, och mot skyddet för yngre skog. Den övergripande problematiken hänfördes till skogsböndernas alltför kortsiktiga perspektiv och oförmåga till ekonomiskt tänkande, de "hava icke den förmåga av ekonomiskt tänkande och exakt räknande" som krävdes för en långsiktig planering, att inse att skogen binder kapital för lång tid. De "kunna icke göra klart för sig, vad skogen kunde avkasta om den sköttes rationellt" (SOU 1925:12 s 42). Småbondens kapitalsvaga ställning medförde att han inte hade råd att låta värdefull skog växa på sin mark, och hans behov av kontanta medel tvingade honom att "evalvera virkeskapitalet i penningar" vilket ofta fick till resultat att skogen skövades och därmed att "utsläppandet av sparade skogstillgångar till ekonomiskt svaga egnahemsköpare leder till virkesförrådets ögonblickliga realisation" (ibid, s 34).

ner en klar strävan mot *en skärpt samhällelig styrning*, särskilt i jämförelsen mellan 1903 och 1923 års skogsvårdslagstiftning. Den övergripande skogspolitiska målsättningen – ett uthålligt skogsbruk som garanterade en kontinuerlig och uthållig virkesproduktion – hade som utgångspunkt att skogsvården nu var varje skogsägars plikt, och detta var ett accepterat ”pris” att betala i utbyte mot fortsatt stöd och beskydd; staten gav fortsatt stöd och skyddade bondeskogsbruket för intrång från främmande intressenter, men krävde som motprestation en aktivt förbättrad skötsel och inriktning på virkesproduktion.⁶⁶

Det ”hot” som skogsbondens okunskap och passivitet och sågverksindustrins exploatering utgjort mot tillväxt och virkesproduktion, hade man nu börjat komma till rätta med genom *ett genomgripande rättsligt program vars anda och grundmening i allt större utsträckning fått fäste hos allmänheten*. Kvar fanns dock problemen från egnahemsreformen⁶⁷ vilken hade medfört en ganska omfattande ägosplittring med små, illa arronderade skogsskiften. Krisen under 1930-talet hade dock inneburit att den tidigare så omhuldade småbrukspolitiken fick stå tillbaka. Jordpolitiken inriktades nu på att bygga upp bärkraftiga lantbruksfastigheter, som skulle drivas som familjeföretag på ett rationellt och ekonomiskt sätt. De senaste decenniernas blädningstänkande hade också fått allvarliga konsekvenser för skogstillståndet, och man påbörjade under 1940-talet en restaureringsfas för att rätta till sviterna efter ett alltför utglesnande och söndertrasande skogsbrukssätt. Den skogsvård, som under 1930-talet gjordes för att spara kostnader förespråkade naturlig föryngring, var ofta slumpmässig – ibland lyckad, men kanske oftare misslyckad – och gav upphov till ett ”diversifierat” skogstillstånd som framförallt gav en naturromantisk upplevelse. Under 1940-talet kom detta ”naturskogsbruk” att avlösas av ett restaurerande kulturskogsbruk. En ökad investering i skogsvård byggde på mottot *säkerheten främst*, och en långsiktig investering var det som förväntades ge bäst resultat.

Vid sidan av skogsvårdsstyrelserna hade det kontinuerligt bildats olika *skogliga sammanslutningar och organisationer* av både ideell och ekonomisk art, som på olika sätt understödde och uppmuntrade skogsvårdsarbetet. Redan i början av 1930-talet hade det enskilda storskogsbruket bildat en gemensam intresseorganisation, *Sveriges Skogsägareförbund*, vars syfte var att bedriva en slags lobbyverksamhet vad gällde frågor rörande skog, jord och skatter.⁶⁸ Inom småskogsbruket tycktes inte behovet av en gemensam intressepart vara lika stort. Den ekonomiska omvandling som övergången från naturhushållning till penninghushållning innebar skapade dock nya grupperingar i samhället, och inom det enskilda skogsbruket med många små ägare

66 Socialdemokraternas ledande jordbrukspolitiker Per Edvin Sköld stödde tillsammans med Carl Lindhagen småbrukarnas äganderätt till mark, ett mycket långtgående stöd som vid slutet av 1920-talet resulterade i förslag till nytt jordprogram som i princip skulle innebära expropriation av jord från bolag och större enskilda egendomar till förmån för småjordbruket. Av detta blev intet, men principfrågan som hävdats sedan bolagsförbudslagens tillkomst fick fortsatt enhälligt stöd i teori och genomförande: skogs- och jordbruksmark skulle bevaras hos bondeklassen.

67 Den sk ”Egnahemsreformen” var en landsbygdspolitisk strömning vid förra sekelskiftet, inriktad på att främja uppförandet av egnahem för mindre bemedlade jordbrukarhushåll.

68 Skogsägareförbundet verkade fram till 1966 då det upplöstes och ersattes av Skogsindustriernas samarbetsutskott, också det bildat 1933.

fanns speciella problem att lösa. Genom skogsbondens behov av kontanter befann han sig vid skogsaffärer ofta i underläge gentemot den kapitalstarkare köparen. I början av seklet hade försök gjorts att bilda lokala *skogsvårdskommittéer* vilket senare fick lagstöd i förordningarna för skogsvårdsstyrelser från 1923 och 1941 genom att skogsvårdsstyrelsens arbetsuppgifter utökades till att även stödja sammanslutningar av skogsägare i deras verksamhet för skogsvårdens befrämjande. Under vad man kan kalla etableringsfasen⁶⁹ (1910-1925) grundades ett flertal ideella föreningar⁷⁰ i södra och mellersta Sverige. Syftet under denna fas var att samla medlemmarna kring en förbättrad och intensivare produktion; den egentliga skogsvården var det primära och försäljningsfrågor kom i andra hand. Även allmänna skogspolitiska frågor diskuterades i föreningarna.

2.4.4 1948 års skogsvårdslag – två samverkande målsättningar

Efter tillkomsten av ett centralt organ för samordnande av den framtida skogsvårdspolitik, föll det sig även naturligt att se över behovet av ett *nytt rättsligt program* för hela landet. Den nya myndigheten inledde därför sin verksamhet med en framställan till Kungl. Maj:t om nödvändigheten av en allsidig utredning rörande skogsvårdslagstiftningen. Det nya programmet skulle, precis som sina föregångare, utgöra basen för det skogliga arbetet, men med regler som nu var i paritet med den moderna utvecklingen, såväl ur ekonomisk som ur social synpunkt (SOU 1946:41, Stjernquist, 1973, s 97). Skogsstyrelsen fick så i juni 1942 uppdraget att undersöka om en intensifiering av skogsvårdsarbetet kunde komma till stånd genom lagstiftningsåtgärder, i syfte att förbättra virkesproduktionen. Man ville också utröna möjligheten av ett mer utvidgat skydd mot osund spekulation i jordbruks- och skogsfastigheter, främst genom restriktivare avverkningsbestämmelser. Vid denna tidpunkt motsatte sig *skogsvårdsstyrelserna* dock en mer ingripande reglering. Styrelserna ansåg att 1923 års lagstiftning i stort sett var väl ägnad att utgöra en bas för det fortsatta skogsvårdsarbetet. Särskilt påpekades att skogsägarens intresse för och förståelse av skogen som ett produktionsmedel var en nödvändig förutsättning för fortsatt framgångsrik utveckling inom privatskogsbruket (SOU 1946:41 s 57-61). En mer *intervenerande* lagstiftning skulle då kunna underminera en del av intresset för skogsskötseln och skada det framgångsrika samarbetet mellan skogsvårdsstyrelserna och skogsägarna.

Skogsstyrelsen presenterade i maj 1946 sitt betänkande, vilket innehöll flera väsentliga nyheter jämfört med den gällande lagstiftningen (SOU 1946:41). Man kan i förslaget urskilja *två* klart uttalade *målsättningar* för den nya policyn:

⁶⁹ Man kan dela in skogsägarrörelsens utveckling i fyra faser: etableringsfasen, spridningsfasen, mättnadsfasen och koncentrationsfasen (Andersson m fl, 1982). Formellt upphörde de 1960 i samband med en omorganisation av skogsvårdsstyrelserna (Kihlblom, 2006, s 266ff.)

⁷⁰ En förening kan vara ekonomisk eller ideell. Den ekonomiska föreningen skall ha till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom att bedriva verksamheten på ett visst sätt. Skogsägarföreningarna är exempel på ekonomiska föreningar av typen försäljningsföreningar med inslag av bruksförening (avverkningsorganisation).

- 1) för det första ville man uppnå en högre och mer värdefull virkesproduktion. Under de tidigare rättsliga programmen hade visserligen stora förbättringar uppnåtts, men dessa lagar ansågs inte i tillräcklig utsträckning kunna svara upp mot det klart uttalade produktionsmål med krav på ytterligare rationalisering och effektivisering som den nya politiken gav uttryck för⁷¹
- 2) för det andra ville man, genom att sprida *avverkningarna* jämt över åren, visa att hänsyn till den enskilde kunde inlemmas i en skogsbrukspolitik vars yttersta grund var ett rationellt bedrivet skogsbruk, som på bästa sätt kunde bidra till ökad tillväxt i samhällsekonomin. Även här behövdes strängare reglering. För att uppnå denna målsättning poängterades alltså vikten av att beakta de sociala aspekterna; en mer regelbunden avverkning skulle skapa en jämnare tillgång på arbetstillfällen, på råvara till industrin och av inkomster till kombinationsbruket.

Förslaget tillbakavisades – inte oväntat – av de flesta skogsvårdsstyrelserna, samt av länsjägmästarnas förening (Prop. 1948:34 s 47-54). Man menade att det hade visat sig att i arbetet mot en förbättrad skogsskötsel *hade den rättsliga formuleringen mindre betydelse* i jämförelse med information, rådgivning, experthjälp och bidrag. En strängare och mer utvidgad lagstiftning skulle innebära ökat tvång, vilket skulle kunna leda till konflikter mellan skogsägarna och den skogliga myndigheten, och resultatet kunde förmodas bli en *minskad egenaktivitet* hos skogsägarna, genom att *det ökade ansvaret istället lades på myndigheten*.⁷² Sedan förslaget hänskjutits till jordbruksutskottet, tillstyrkte utskottet med vissa ändringar bifall till propositionen. Utskottet framhöll speciellt då det gällde kravet på jämn avkastning, att det inte fick drivas så långt att de ekonomiska hänsynstagandena fick stå tillbaka. Utlåtandet bifölls av riksdagen, som den 21 maj 1948 utfärdade en ny skogsvårdslag. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1949.

I portalparagrafen (1§) uttrycks tydligt den politiska intentionen. Paragrafen ger vägledning för tolkningen av de följande bestämmelserna genom att dra upp riktlinjerna: dels kravet på ekonomisk lönsamhet och dels kravet på jämn avkastning. Skogsbruket skulle skötas som ett *ekonomiskt företag* med syfte att skapa ekonomisk vinst. I den praktiska tillämpningen måste kravet på lönsamhet tas som utgångspunkt för avgörandet av frågor som rörde vilken kostnad för återväxt som kunde krävas i varje enskilt fall, eller för bedömningen av när slutavverkning skulle ske. Kravet

71 Till viss del ansågs detta bero på den tidigare övertygelsen om den naturliga föryngringens överlägsenhet, men även andra bristfälligheter inom virkesproduktionen pekades ut, brister som skulle kunna rättas till genom en strängare rättslig styrning. Det som krävdes var regler som dels skulle skydda växtperioden under längre tidsrymd än vad som hittills varit fallet, och dels regler som skulle tvinga till investeringar på mark som tidigare varit glest beskogad: hedar, sumpskog och impediment.

72 De mest positiva reaktionerna kom från LO-facken, Skogsindustrieförbundet och, underligt nog, från länsskogvaktarnas förening. Jordbruksminister Per Edvin Sköld försökte kringgå kritiken genom att betona att det från politiskt håll fanns den största förståelse för att en förbättrad skogsvård i grunden alltid måste bygga på den enskilde skogsägarens intresse och insats. För att det skall bli möjligt att bevara och öka skogsägarnas intresse för skogsvården är det emellertid nödvändigt, att deras handlingsfrihet ej kringskäres, såvida det ej är fråga om en åtgärd eller underlåtenhet som mera påtagligt står i strid med en god skogsvårds krav (Prop. 1948:34 s 86).

på *jämn avverkning* kunde i viss mån komma att stå i motsatsställning till de ekonomiska övervägandena. Utgångspunkten var ju här sociala hänsyn, och det skulle framförallt uppnås genom en jämn avverkningskontinuitet. I en kommentar till lagen betonas att i hänsynen till mindre fastigheter skall *jämnhetskravet* inte upprätthållas alltför strängt (Bogren 1949, s 10).

Höjningen av *skyddsgränsen* för den växande skogen genom införandet av begreppet "utvecklingsbar skog" (som ersatte begreppet "yngre skog" i 1923 års lagstiftning), var enligt departementschefen en av de viktigaste åtgärderna för att uppnå en effektivare skogsvård och en tryggad produktionsförmåga (Prop. 1948:34 s 86). Eftersom den nya lagen byggde på *ekonomiska principer* för skogsbruket, definierades begreppet utvecklingsbar skog helt i relation till skogens ekonomiska utvecklingsmöjligheter.⁷³ Detta *kritiserades* då man menade att en lagregel inte borde anknytas till något så föränderligt och obestämt som ekonomiska förhållanden. I motiven försvarades dock anknytningen till den ekonomiska utvecklingen, då man menade att det skulle bli lättare att dra upp en skyddsgräns utifrån dessa kriterier, jämfört med den sammanjämkning mellan ekonomiska synpunkter och hänsynstagande till skogens ålder (begreppet "yngre skog") som man var tvungen att göra enligt 1923 års lag. Denna tidigare sammanjämkning ansåg man också vara den viktigaste orsaken till den varierande tillämpningen under den tidigare lagens tillämpningsperiod (Prop. 1948:34 s 87).

Återväxtåtgärderna efter avverkning omfattade i den nya lagen (§ 14) sk full reproduktionsskyldighet, dvs i det enskilda fallet begränsades ansvaret endast av vad som kunde anses som nöjaktig återväxt och skälig tid. Kraven på förnygringen skulle dock enligt de principer för skogsskötseln som angivits i 1 §, anpassas efter "*förutsättningarna för en lönsam skogsproduktion å den ifrågavarande marken*" (Bogren 1949, s 54). Vad som avsågs med "nöjaktig återväxt" respektive "skälig tid", fick därför bedömas från fall till fall. Trots allt innebar de nya reglerna en *skärpning* jämfört med de krav på återväxt som uppställdes i 1923 års lag.

Återigen innehöll reglerna ett flertal *vaga och oklara* termer och begrepp. Det var dock svårt att göra dem mer precisa, dels pga att förutsättningarna för skogsproduktion var olika i olika delar av landet, och dels därför att man inte ville hindra en smidig anpassning av lagen till samhällsutvecklingen. Lagstiftarens avsikt med den viktiga huvudregeln om avverkning, var att klargöra de krav man ställde på skogsägarna. Stadgandet skulle också förebygga den osäkerhet som skulle kunna uppstå hos skogsägarna, om man tyckte det var svårt att förutse hur skogsvårdsstyrelserna skulle agera vid tillämpningen (SOU 1946:41 s 96). I förarbetena finns uttalanden som pekar på att detta kanske var det önskvärda: man klargjorde att lagen inte fick formuleras så att den skulle komma att hindra utvecklingen. Den måste vara *flexibel* så att dess innehåll skulle kunna förändras i takt med nya forskningsrön och den allt snabbare samhällsutvecklingen. Det råder dock ingen tvekan om att denna flexibilitet skulle

73 "skogen skall anses såsom utvecklingsbar, så länge det under förutsättning av lämplig skötsel måste antagas bli en mera lönsam skog kvarstå än att omedelbart avverka den [...]. Hänsyn skall således endast tagas till skogens ekonomiska utvecklingsmöjligheter, och skogens ålder eller dimension har därför i och för sig icke någon betydelse vid skyddsgränsens uppdragande" (Bogren 1949, s 22).

kombineras med en strävan efter precision i beskrivningen av det önskvärda beteendet (SOU 1946:41 s 89,164).

Skogsvårdsstyrelsernas uppgifter överensstämde i stort med det uppdrag som gavs dem enligt 1923 års lag. Dock skulle *tillsynsverksamheten* nu komma att bli mer omfattande och maktpåläggande än under tidigare period. I motiven framhölls det (i det klassiska uttalandet) dock att:

detta ingalunda skall föranleda någon inskränkning i styrelsernas upplysnings- och biträdesverksamhet. Det har fastmera betonats, att resultatet av skogsvårdsarbetet alltid ytterst måste bli beroende på de enskilda skogsägarnas insatser, varför man måste tillvarata det stora intresse för en god skogsvård, som redan finnes hos skogsägarna, samt i mån av behov söka sprida ökade insikter rörande de krav, som böra uppställas ur skogsvårdande synpunkter. För att det skall bli va möjligt att bevara och öka skogsägarnas intresse för skogsvården har det emellertid ansetts *nödvändigt, att deras handlingsfrihet ej kringskäres*, såvida det ej är fråga om en åtgärd eller en underlåtenhet, som mera påtagligt står i strid mot en god skogsvårds krav. *Skogsvårdslagen skall ej syfta till någon i detalj gående reglering av det sätt, på vilket varje särskild skogsägare skall sköta sin skog, utan lagens uppgift är i främsta rummet att angiva de allmänna grunder, enligt vilka skogsvården bör bedrivas, samt att giva möjligheter till ingripanden, då dessa grunder åsidosätts eller fara därför föreligger* (Min kurs.) (Prop. 1948:34 s 54).

Vid denna tid övergick Kungl. Skogsstyrelsen till att heta *Skogsstyrelsen*. Skogsstyrelsens uppdrag var att dra upp allmänna riktlinjer för skogsvårdsstyrelsernas verksamhet, vilka dock – inom denna ram – skulle ha full bestämmanderätt vid den praktiska lagtillämpningen. Skogsvårdsstyrelsernas ställning i förhållande till skogsstyrelsen reglerades genom förordningen den 28 juni 1946 (nr 323) om ändring i 1941 års skogsvårdsstyrelseförordning. Enligt betänkandet skulle skogsvårdsstyrelsernas implementeringsarbete få vara oförändrat fritt, dock med vissheten om att arbetet nu skulle bedrivas under överinseende av en "Bonus Pater Forestis"⁷⁴.

Den svenska politiken – inklusive skogspolitik – hade hitintills under 1900-talet varit inriktad på att stärka jordbrukets ställning. Man ville förhindra en avfolkning av landsbygden genom att tillförsäkra rimliga inkomstnivåer och levnadsvillkor. Ett medel var att söka bevara jord och skog i böndernas ägo, bl a genom regler som förhindrade andra än de som ägnade sig åt jordbruk att förvärva jord- och skogsbruksmark. Av stor betydelse för synen på skogsbruket, var att skogen fortfarande sågs som ett *bihang till jordbruket*. Detta av skäl som grundades på att jordbruksföretagen i skogsbygderna under denna tid var beroende av skogsinkomsterna. Som ett led i denna syn uppställdes förbud mot att skilja jordbruks- och skogsbruksmark; istället skulle icke bärkraftiga jordbruk förstärkas med skog (Stjernquist, 1997, s 33). Kulmen på denna utveckling kan på sätt och vis sägas vara 1948 års lag. Denna såg fortfarande den enskilda skogen som ett stöd för jordbruket. Därför uppställdes ock-

74 Uttryck myntat av Bertil Österberg, Skogsstyrelsen, Jönköping.

så den riktlinjen att man inte fick kräva andra åtgärder av den enskilde brukaren än sådana som var ekonomiskt lönsamma för honom.

Samtidigt indikerades – vilket får sägas ha manifesterats genom skogsstyrelsens tillkomst – *en starkare, mer centraliserad styrning inom skogsbruket*. Även den rättsliga utvecklingen från seklets början uppvisar ökade samhälleliga krav i *en stegvis alltmer skärpt reglering*, i och med 1948 års lag uttalat *inriktad på samhällets krav på ekonomiska lönsamhet*, dock fortfarande med hänsyn tagen till den enskilde brukarens situation. Under snart ett halvsekel hade ett flertal *skogsvårdsagar* trätt i kraft trots ett nästan konstant *passivt* motstånd från majoriteten av enskilda skogsägare. Det fanns en rädsla och en *motvilja* mot att ge upp sin tidigare handlingsfrihet, och en osäkerhet om vad en ny lagstiftning skulle medföra. Trots denna attityd blev det aldrig fråga om något organiserat motstånd, till stor del beroende på övertygelsen hos flertalet av de politiska representanter som företrädde skogsägarna att en förändring var nödvändig, och därmed om behovet av lagstiftning. När en ny lag hade utfärdats accepterades den successivt, om än inte fullt ut. Det står idag helt klart att skogsvårdsstyrelsernas mjuka sätt att administrera lagen var avgörande för de rättsliga reformernas framgång (Stjernquist, 1973, s 109f). Under det halvsekel som gått ansågs det vid ett flertal tillfällen att tiden var mogen för *att höja nivån på de rättsliga kraven*, och samma process upprepades igen. Denna *stegvisa policy* erkändes öppet av jordbruksministern Per Edvin Sköld:

Både 1923 års lag och den nuvarande är *utbildande lagar*. De är inte avsedda att uppnå omedelbara resultat: *de uttrycker bara vår målsättning*. De upplyser skogsägarna hur de skall sköta sin skog och myndigheterna hur de skall utföra sitt arbete, och myndigheterna har alltid försökt övertala skogsägarna att utvecklas. De tror inte att det är möjligt att gå från vanskötsel till något som är perfekt i ett steg. Som förut kommer de att arbeta steg för steg, och det är också lagens intention. Jämfört med 1923 års lag är denna ytterligare ett steg framåt i våra ansträngningar att uppnå en bättre skogsvård...vi har kommit närmare en ideal skogsskötsel...vi kan sätta målet högre. Vi kan fortsätta våra ansträngningar och det är vad den nya lagen innebär (min kurs.) (Andra kammarens protokoll 1948 nr. 15, s 140).

Med detta uttalande visade man också att den tidigare etablerade och framgångsrika dialog- och förhandlingslinjen mellan myndighet och skogsägare skulle fortsättas. Detta hindrade dock inte att det ställdes ökade krav på skogsägarna. Särskilt märktes detta genom att blädningsbruket förbjöds.⁷⁵ Lagens målsättning var att *vägleda* skogsskötseln i enlighet med vissa uppställda riktlinjer. Trots att 1948 års lag klart indikerade en utveckling mot en starkare samhällelig styrning, kunde staten *inte tvinga fram* de önskade åtgärderna. Dialoglinjen var då en förutsättning för implementeringen av de vaga och abstrakta handlingsmönster som lagstiftaren tillgrip vid

⁷⁵ Förbudet uttalades inte direkt i lagtexten, men framgick indirekt genom bestämmelserna som klargjorde att föryrgringsskyldighet förelåg då skogstillståndet inte längre var tillfredsställande, dvs då den fullväxta skogen var för gles. Förbudet mot blädningsbruk visade sig dock inte möjligt att genomföra i praktiken.

utformandet av skogsvårdslagstiftningen. Att formulera praktiskt användbara *handlingsmönster* och specificera de situationer då de skulle användas, hade visat sig vara ett mycket svårlöst problem. Varken biologiska kriterier eller ekonomiska tabeller hade visat sig användbara i längden. En väg ur dilemmat var att skapa generella kriterier och abstrakta regler, som gjorde det omöjligt för de flesta skogsägare att förstå och tolka lagen. Detta insåg myndigheterna på ett tidigt stadium, och skapade därför "ett levande socialt organ", skogsvårdsstyrelserna, som praktiskt skulle föra ut politiken ut till brukarna. Misstron mot den enskilde skogsägarens förmåga att sköta sin skog fanns dock kvar, och bondeskogsbruket behöll sin roll som "problembarn". Staten gav fortsatt stöd och skyddade bondeskogsbruket för intrång från främmande intressenter, men krävde som motprestation en aktivt förbättrad skötsel och inriktning på virkesproduktion

2.5 Kontroll och produktion – anpassning och variation; perioden 1948-1993

2.5.1 Förändrade relationer

Under denna period förändrades relationen mellan skogsvårdsmyndigheten och skogsägarna, något som befästes i utredningarna under 1970-talet och nådde sin kulmen i den inriktning som lades fast i och med 1979 års skogsvårdslag. Det enskilda skogsbruket sågs inte längre som ett stöd för jordbruket utan som *en råvarukälla till industrin*. Skogsskötseln skulle nu inriktas på största möjliga virkesproduktion och detta krav fick inte begränsas av hänsyn till lönsamheten för den enskilde skogsägaren. Redan detta förändrade förhandlingsklimatet mellan myndighet (genom de politiska direktiven) och skogsägare. De riktlinjer som formade 1948 års lag var dock fortfarande starkt knutna till jordbrukets primära produktion, dvs skogsvårdens problem. Skogspolitikens övergripande målsättning gav uttryck för en alltmer gemensam och enhetlig grundsyn på skogsbrukets roll i samhället. Ett uttalande av jordbruksminister Per Edvin Sköld får illustrera inställningen vid slutet av 1940-talet:

Vikten av god skogsvård framstår i dagens läge måhända klarare än någonsin tidigare. Med hänsyn till den stora betydelse, som skogsbruket och de träförädlade industrierna ha både för näringslivet inom landet och för möjligheterna till handelsutbytet med andra länder, är det i högsta grad angeläget att skogarnas produktionsförmåga utnyttjas effektivt, så att förutsättningar skapas för ett uppehållande och, såvitt möjligt, en utvidgning av landets skogsbruk och därmed också av de industrier, vilka är beroende av skogen för sin råvaruförsörjning (SOU 1973:14, s 220).

Nu framträder ett tydligt *produktionsmål* i den skogspolitiska styrningen – den tidigare betoningen på jordbruksbefolkningens försörjning har övergått till krav på rationell och effektiv drift – alla sektorer i samhället skulle bidra till tillväxten. Utgångspunkten blev familjejordbruket, det kombinerade jord- och skogsbruket.

Med 1950-talet inföll vad som brukar kallas ”mekaniseringens årtionde”, och detta var startpunkten för en process som i grunden förändrade svenskt skogsbruk. Landsbygdens begynnande avfolkning efter andra världskriget var en stark drivkraft till en arbetsrationalisering och effektivisering av produktionen, särskilt vad gällde drivningstekniken. Ökande anställningstrygghet och bättre arbetsmiljö var positiva aspekter av denna ”modernisering”, som fick sitt definitiva genombrott under 1950-talet, och skogen blev en viktig komponent i välfärdsbygget (Hjelm, 1992).⁷⁶ Synen på skogen var influerad av modernismen där en ordnad skogshushållning tolkades som *stora effektiva ytor*, vilket gav en rationell och effektiv produktion där föryngring och anläggning av ny skog skulle ske genom kalavverkning. Genom den begynnande mekaniseringen fokuserades alltmer på beståndens storlek och form – storskalighet blev ledstjärnan.⁷⁷ Förutom den tidigare genomförda åldersindelningen började man alltmer tillämpa en huggningsklassindelning,⁷⁸ vilket fick betydelse vid slutavverkning då andra faktorer än ålder kunde bli avgörande för bedömningen.⁷⁹ Strävan efter storskalighet innebar också att den sekundära produktionen fick allt större uppmärksamhet, med målsättningen att bevara rotnettet genom att sänka drivningskostnaderna. Konsekvensen blev att gallringen fick stå tillbaka genom den kraftiga höjningen av slutavverkningsvolymen och därmed totaluttaget (Nilsson, 1974, s 5).⁸⁰

Genom tillkomsten av den centrala myndigheten, *Skogsstyrelsen*, fick regleringen en striktare principutformning med utgångspunkt i en övergripande skogspolitisk målsättning. Riktlinjerna konkretiserades nu ytterligare genom de *Allmänna råd* som myndigheten tillhandahöll. Det ekonomiska tänkandet generade också förväntningar på *en strängare lagtillämpning* med ekonomiska formler och regler som hjälpmedel. Trots skogsforskningens produktionsdata som underlag för volym- och värdetillväxt gick dessa förväntningar inte att förverkliga i det praktiska arbetet. I Skogsstyrelsens *Anvisningar rörande tillämpningen av skogsvårdslagen* från 1949, hävdar Skogsforskningsinstitutet i en bilaga att ”den nya lagens största företrädare är dess klara målsättning, vilken möjliggör en fastare skoglig åsiktsbildning än förut”. Främst genom de av Skogsstyrelsen fastställda ekonomiska förutsättningarna ”får lagens allmänt formulerade föreskrifter sitt reella innehåll” vilket förväntades ge stöd och grund för tillämpningen: ”i händelse av tvekan eller vid tvist med skogsägarna har tjänstemannen kalkylen att falla tillbaka på” (s. 32-38). Remissyttrandena visar dock att såväl skogsvårdsstyrelserna som Skogsägarförbundet och SSR var mycket skeptiska till detta kalkylförfarande.

76 De första motorsågarna såldes 1948 i Sverige. Antalet sålda motorsågar var dock ganska litet fram till mitten av 1950-talet, då försäljningen kraftigt ökade.

77 Detta gällde framförallt i storskogsbruket. Hyggen på landsbygden blev sällan stora.

78 Indelning på i huvudsak fem stadier: föryngringsstadiet, röjningsstadiet, yngre gallringsskog, äldre genomhuggningsskog och slutavverkningsmogen skog (Stridsberg&Mattson, 1980 s 162f.)

79 Faktorer såsom t ex sämre kvalitet, gleshet, skadeangrepp, olämpligt trädslag etc.

80 Under perioden 1955-1970 fördubblades i stort sett virkesuttaget per hektar: I övre Norrland ökade det från 35 till 70 m3sk, och i södra Sverige från 70 till 160 m3sk.

2.5.2 1973 års skogspolitiska förslag

1965 beslöt regeringen att tillsätta en skogspolitisk utredning mot bakgrunden av att det *"under de senare åren har inletts en intensiv omdaningsprocess inom den svenska skogsnäringen"* och att *"riktlinjerna för statsmakternas skogspolitik har – bortsett från regleringen av rätten att förvärva skogsmark – i stort sett varit oförändrade sedan slutet av 1940-talet"* (SOU 1973:14 s 240 f.). Trots att det ansågs angeläget att utredningen skulle bedrivas så skyndsamt som möjligt, dröjde det åtta år innan betänkandet *Mål och medel i skogspolitiken* (SOU 1973:14) lades fram 1973. Det var ett mycket radikalt och nytänkande förslag som presenterades. Utredningen präglades också av starka inbördes åsiktsmotsättningar, och tre av de åtta ledamöterna reserverade sig mot vad man ansåg vara *"en genomgående tendens att skildra privatskogsbruket i allmänhet och bondeskogsbruket i synnerhet som en företagsform vilken ej kan uppnå rimlig effektivitet"* (Ibid, s 212). Utgångspunkten för förslaget var en klar brytning med de principer som hittills varit vägledande för utformandet av skogspolitiska målsättningar. Det som krävdes var nu *en helt ny inriktning* både vad gällde skogspolitikens syfte och dess medel.

Vid tidpunkten för framläggandet av betänkandet, 1973, sågs skogs- och jordbrukssektorn som en relativt tillbakagående del av landets ekonomi. Denna vikande tendens användes som grundläggande motiv för utredningens inställning att skogssektorn i fortsättningen måste anpassas till den allmänna ekonomiska utvecklingen genom att man ur näringspolitikens allmänna mål för ekonomisk effektivitet skulle kunna härleda och precisera skogspolitiska målsättningar.⁸¹ Denna nya inriktning krävde bl a att man måste göra avkall på den modell för det privatägda skogsbruket där två centrala principer hittills varit vägledande: *uthållighetsprincipen*⁸² respektive principen om *sambandet mellan jord- och skogsbruk*.

Ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser ansågs som centralt för att kunna anpassa skogsbruket till den gällande näringspolitiken. I förslaget förordades därför en mer *aktiv och flexibel* avverkningspolitik. Vidare konstaterades att även markens produktionsförmåga bättre skulle kunna utnyttjas om den beskogades med yngre och mer ändamålsenligt anlagda bestånd. I ett längre tidsperspektiv skulle dessa bestånd även kunna kompensera de otillräckliga förnyingsarealerna på 1940-, 1950- och 1960-talen vilket hade medfört att det i nuläget rådde brist på yngre skog. Den skogspolitiska planeringen skulle enligt förslaget övergripande omfatta en tidsperiod på 10-15 år.

81 Skogsbruket borde alltså i fortsättningen bedömas efter gängse *ekonomiska effektivitetsmål*, vilket skulle innebära normala räntabilitetskrav och därmed ett avvisande av de låga räntesatser som användes i de skogliga kalkylerna. De näringspolitiska effektivitets- och utvecklingsmålen för skogssektorn skulle båda kunna uppfyllas om skogsbruket producerade *"rätt kvantitet virke till minsta kostnad"*. Med "effektivitet" avsåg utredningen i detta sammanhang *"att arbetskraften, kapitalet och naturtillgångarna skall användas så att produktionsvärdet vid given resursinsats blir så stort som möjligt"* (Ibid s 42).

82 Uthållighetsprincipen som i mer än 150 år varit en ledstjärna inom all skogslära, innebar såsom den uttrycktes vid tillkomsten av 1948 års skogsvårdsplan, att skogen skall skötas så att dess framtida bestånd och avkastningsförmåga kan garantera ett långsiktigt försörjningsunderlag för skogsbruket.

2.5.3 Förslag till nya skogspolitiska medel

Skogspolitikens hittillsvarande syfte *"som grovt kan karaktäriseras som ett resursskapande och resursbevarande"* (Ibid s 9.) skulle nu, i enlighet med utredningens analys, inriktas på resursutnyttjande. Statens uppgift skulle vara att stimulera utbudet av virke, inte att begränsa det. För att förverkliga denna ändrade målsättning – att förmå skogsägarna att ganska drastiskt öka avverkningarna – skulle man istället för lagstiftningens *"tvångsreglering"* i framtiden lita till en styrning via de ekonomiska incitamenten.

I betänkandet framhålls lagstiftningen som det hittills främsta skogspolitiska medlet – dock utan att man diskuterar skogsvårdsstyrelsernas roll som förmedlare av regleringen. För att förverkliga målsättningen och förmå skogsägarna att betydligt öka avverkningarna, ville utredningen alltså förordna en *omprioritering* av styrmedlen så att ekonomiska incitament gavs en större betydelse i förhållande till lagstiftningen. Utredningen föreslog i enlighet med detta att de privatekonomiska incitamenten skulle få en framträdande plats vad gällde att styra resursanvändningen i skogsbruket. Praktiskt skulle detta ske genom kompletterande ekonomiska/politiska åtgärder i form av ett *kombinerat stöd- och avgiftssystem*. Lagen uppgift skulle närmast bli att *"ta hand om de situationer där en sådan styrning inte är praktiskt verkkningsfull"* (Ibid, s 150). Överhuvudtaget var utredningen främmande för en detaljreglerad lagstiftning, och pläderade istället för *en ökad liberalisering av det rättsliga instrumentet*, en *"frihet"* som skulle balanseras genom stärkta ekonomiska styrmedel.

Även om man i förslaget ägnar minimalt diskussionsutrymme åt skogsvårdsstyrelsernas betydelse som skogspolitiskt medel, så konstateras likväl att *"Såväl planeringen som skogspolitikens praktiska genomförande förutsätter existensen av regionala myndigheter med ett centralt samordnande organ"* och att en ytterligare utvidgning vore behövlig genom *"att tillsätta ett skogspolitiskt planeringsråd med uppgift att bistå myndigheten i planeringsarbetet"* (Ibid s 141f.). De skogspolitiska myndighetsuppgifterna skulle enligt förslaget renodlas och inriktas mot *"sådant som uteslutande är ägnat att förstärka skogsbruket som skogsindustriell bas"*.⁸³ Även med denna näringsspecialiserade inriktning ansågs det dock angeläget att bibehålla *"en från annan myndighetsutövning fristående skogspolitisk myndighet"* (Ibid, s 203). Dock förordades en särskild organisationsutredning för att närmare utreda myndighetens framtida utformning.

Utredningens sätt att skildra *bondeskogbruket* som en otidsenlig och ineffektiv företagsform är ett genomgående tema i förslaget. Som ett av de största hindren för ett rationellt skogsbruk framstod den splittrade ägostrukturen inom privatskogsbruket. Den skogspolitiska inriktningen skulle i framtiden vara en renodlad styrning mot industriell utnyttjande av skogstillgångarna *"såväl kort- som långsiktigt och förutsättning att planera skogsbruket helt utifrån skogsindustrins krav"* med vissa hänsynstaganden

⁸³ Den skogspolitiska myndigheten skulle också åläggas att utarbeta en långsiktig nationell plan för skogsutnyttjandet inom skogsbruket, som skulle fastställas av Kungl Maj:t. Planen skulle dels omfatta målsättningar för produktionsstimulerande åtgärder, för avverkningar och återväxtåtgärdernas omfattning, dels de åtgärdsförslag som krävdes för att målsättningarna skulle kunna realiseras i praktiken. Planrevisioner skulle ske regelmässigt vart femte år (jfr dagens skogspolitiska utvärderingsinstrument).

till naturmiljö och rekreationsbehov. Överhuvudtaget ställde utredningen upp ganska dystra framtidsscenarier för det svenska skogsbruket, som i ett tidsperspektiv av 15-20 år skulle kunna vara utkonkurrerat av plaster och tropiska och subtropiska trädslag redan på 1990-talet.

Miljöfrågorna förbisågs nästan helt i förslaget. Då utredningen överhuvudtaget uppehåller sig vid ämnet är det för att lakoniskt konstatera att "Skogsbruket synes i många avseenden ha positiva effekter på flora och fauna. I den mån negativa verkningar konstaterats torde dessa i inte ringa utsträckning kunna motverkas utan större ekonomiska upppoffringar vid en god planering av de skogliga åtgärderna. De estetiska verkningarna av det moderna skogsbruket synes däremot svårare att motverka" (SOU 1973:14 s 136). Ett rationellt skogsbruk hade sitt (ekonomiska) pris, och förväntade konflikter var främst av estetisk karaktär, det rörliga friluftslivets intressen kunde komma att kollidera med storskaliga avverkningar.

Utredningsförslagets utgångspunkt var en klar brytning med den tidigare politikens sociala och befolkningspolitiska aspekter: skogsbrukets främsta uppgift skulle nu vara att tjäna som *råvarubas för skogsindustrin*. Analysen av effektivitets- och utvecklingsmålen hade på ett ensidigt sätt dominerat hela utredningsförslaget, vilket hade medfört att andra väsentliga frågeställningar såsom regionalpolitiska problem och miljöfrågor fått en mycket undanskymd plats. Betänkandet mötte också stark kritik; det ansågs som alltför djärvt och nytänkande. Framförallt riktades den konkreta kritiken mot det föreslagna *avgifts- och stödsystemet*, mot den ökade statliga (ekonomiska) styrningen samt mot synen på *bondeskogsbruket*. Kritikerna tillbakavisade utredningens uppfattning om det kombinerade jord- och skogsbruksföretagets otidsenlighet. Tvärtom menade man att jord- och skogsbruk kompletterade varandra i flera viktiga avseenden, inte minst regionalpolitiskt. Men även ur *miljösynpunkt* kunde småskogsbruket uppvisa flera fördelar: den småskaliga driften gav generellt upphov till färre störande ingrepp i landskapsbilden, till fromma även för friluftslivet. Effektivitetsaspekten ansågs ha varit alltför starkt knuten till situationen då utredningen tillsattes 1965, och detta påpekades också i reservationerna. Under de gångna åren hade man också blivit varse flera av den storskaliga driftens negativa konsekvenser. Koncentrationen på slutavverkning hade förutom produktionsförluster även lett till rubbningar i markomsättningen, svamp- och insektsangrepp, virkes-skador och sönderkörd terräng. I ett längre tidsperspektiv befarades verkningarna på beståndsstrukturen kunna ge upphov till ett försämrat mikroklimat, risk för ekologiska skador och ur det estetiska perspektivet medförde de ensartade monokulturerna en tristare landskapsbild. Regeringen tog till sig kritiken och beslöt samma år att tillsätta en ny utredning, *Skogsutredningen*.

Trots den massiva kritiken av den tidigare skogspolitiska utredningens förslag fick det ändå principiell betydelse för den fortsatta skogspolitiska utvecklingen, genom att många av grundtankarna levde kvar och influerade nästa utredningsförslag, (*Skog för framtid* SOU 1978:6-7), som kom att ligga till grund för 1979 års skogsvårdsplan. Under den period som förflutit från tillsättandet av skogspolitiska utredningen 1965 och fram till det betänkande som lades fram av skogsutredningen 1978, hade betydelsefulla förändringar vidtagits inom ramen för skogspolitiken. 1974 tillkom en *all-*

män hänsynsregel i skogsvårdslagen för att bättre tillgodose naturvårdens intressen och en anmälningsplikt för slutavverkning infördes 1975. En ny lag instiftades också 1974 för att skydda landets kvarvarande bokskogar – bokskogslagen. Av regionalpolitiska skäl beslutade samma år att stödet till skogsvården i norra Sverige skulle ökas väsentligt. Två år senare, 1976, infördes en statlig reglering av skogsindustrins utbyggnad och i följd härav gavs Skogsstyrelsen ökade resurser för att inrätta en prognosavdelning för att kunna följa skogsproduktionens och virkeskonsumtionens utveckling.

1965 års problematik låg i att aktivera skogsägarna till att avverka så mycket som möjligt; avverkningsransoneringens politik skulle avlösas av avverkningsuppmunt-
ran. 1978 hade problemet förskjutits till att söka förmå skogsägaren att *producera* så mycket som möjligt. Det bakomliggande samhälleliga styrintresset var dock detsamma: att förse den dominerande huvudavnämnaren, den virkesförbrukande skogsindustrin, med råvara. Den ur exportsynpunkt betydelsefulla skogsindustrin ställde långtgående krav på en fortsatt ökande virkesförsörjning, och mot bakgrund av en befarad virkessvacka var skogsutredningens fokus helt inriktat på att tillgodose en fortsatt ökande industriell tillväxt.

1973 års *Skogsutredning* var en utpräglad *expertkommitté*, till skillnad från den skogspolitiska utredningen som hade haft en mer blandad sammansättning med representanter för bondeskogsbruket, LO-facken och skogsindustrin. Direktiven för skogsutredningen angav två huvuduppgifter: dels att utarbeta ett system för en sk *regulerande virkesbalansutredning* och med detta system som grund redovisa alternativa utvecklingslinjer för skogsnäringen, dels att utarbeta detaljerade förslag till *skogspolitiska styrmedel*.⁸⁴ Utredningen konstaterade att förutsättningarna för skogsnäringen väsentligt förändrats under det senaste halvsekllet, och att behovet av en *ny inriktning* framstod som nödvändig. Den mest framträdande förändringen synes vara skogsindustrins virkesbehov vid fullt kapacitetsutnyttjande, som nu för första gången i modern tid översteg den virkeskvantitet som var möjlig att leverera med då tillämpade skogsbruksprogram. Efter tillväxtkulmen på 1960-talet hade nu en tillväxtminskning inträffat; avverknings översteg några år i mitten av 1970-talet tillväxten.

Skogsutredningen skisserade tre olika förslag till produktionsprogram där alternativ 3 kan uppfattas som en eftergift åt den växande miljöopinionen med restriktioner för användning av kemiska bekämpningsmedel, gödsling och dikning. Till skillnad mot alternativ 1 och 2 föreslås här ett lägre antal barrträdsplanter och en högre andel lövträdsinblandning i de nyanlagda bestånden. Restriktivare gallring av löv förutsattes också, och sammantaget innebar detta en uppskattad ökning av virkesförrådet av lövträd med 70% under en 100-års period. Konsekvensen skulle dock bli en minskning av bruttoavverkningen till ca 69 milj. m³ skog per år. Industrins kapacitet skulle då kunna utnyttjas endast till 75%. Skulle detta alternativ genomföras skulle det innebära ”omedelbara negativa effekter på sysselsättningen i skogsbruket och skogsindu-

84 Utredningen presenterade ett delbetänkande (Ds Jo 1975:1) som redovisar exempel på långsiktiga avverkningsberäkningar som skulle komma att utgöra underlag för utredningens fortsatta bedömningar.

strin och på exportinkomsterna".⁸⁵ Det alternativ som utredningen förordade hade som grundstenar effektivare anläggning och intensivare tidig vård av nya skogsbestånd, användning av förädlad skogsmaterial, en successiv ökning av gödslingen tills den tredubblats, fördubblad eller tredubblad dikningsverksamhet (främst inriktad på sumpskogar), samt en fortsatt plantering av Contortatall i Norrland och nordvästra Svealand. Härigenom skulle avverkningarna kunna ökas redan under slutet av 1900-talet, och i början av 2000-talet skulle den förväntade effekten vara ca 8 milj. m³sk i ökad årlig produktion. Med denna inriktning kunde skogsindustrin garanteras virke och ytterligare utrymme för industrins utveckling skapas. En viss – men hanterbar – tvekan om tänkbara nackdelar uttrycktes: *"Programmet förutsätter dock att vissa åtgärder vidtas som har miljömässiga effekter. Utredningen är dock övertygad om att dessa effekter kan begränsas till vad som är acceptabelt genom tillämpning av gällande bestämmelser om användning av bekämpningsmedel och gödselmedel och med tillämpning av /.../bestämmelser om hänsyn till naturvården"* (Ibid, s 101).

2.5.4 Det rättsliga programmet – lagen åter i fokus

Till skillnad från skogspolitiska utredningens nedtoning av rättens roll som styrmedel, framhöll skogsutredningen nu *lagen* som ett av de viktigaste styrmedlen för att genomföra den förordade skogspolitiken. Utredningsförslaget till ny skogsvårdslagstiftning innebar mycket *väsentliga skärpningar*. Skogsägarna ålades omfattande skyldigheter, som i princip gjordes oberoende av företagsekonomiska kalkyler. Enligt förslaget skulle skyldighet införas att sörja för återväxt av skog inte bara efter avverkning och när skog hade skadats, utan även när tillväxten avsevärt understeg den tillväxt som var möjlig. I vissa fall skulle skogsvårdsstyrelsen även kunna kräva att överårig skog föryngrades. En nyhet i lagstiftningen var också den långtgående skyldigheten att röja plantskog eller ungskog. Vad gällde avverkningsbestämmelserna innefattade lagförslaget bestämmelser om begränsning av rätten att slutavverka växtkraftig skog och om ransonering av den slutavverkningsmogna skogen. Skyldigheten för skogsägaren att anmäla avverkning behölls i stort sett oförändrad. Skogsvårdsstyrelserna gavs möjlighet att i särskilda fall föreskriva vilka åtgärder som skulle företas med hänsyn till naturvårdsintressen. Den föreslagna regleringen innebar således *detaljerade föreskrifter* om föryngringsmetod, markberedning, sådd, plantering och andra åtgärder som enligt förslaget var nödvändiga för att få till stånd produktionsfärdiga bestånd av hög kvalitet. För att i fall av försummelse ha möjlighet att framtvunga lagens efterlevnad gavs skogsvårdsstyrelserna tillgång till effektiva och lättadministrerade *sanktionsmedel*, bl a innebar möjligheten till vitesföreläggande både en väsentlig skärpning och en förenkling. Lagförslaget omfattade också möjlig-

85 Utredningen har med de tre alternativen haft till syfte att illustrera konsekvenserna från skogsproduktionssynpunkt av varierande intensitet i skogsskötseln. Alternativ 1 innebar alltså en något högre ambition än den dåvarande i fråga om anläggning av nya bestånd. Alternativ 2 innebar en betydligt ökad aktivitet i skogsvården, medan alternativ 3 beskrev följderna av införandet av restriktioner för bl a användandet av kemiska bekämpningsmedel i skogsbruket.

het för skogsvårdsstyrelserna att vidta erforderliga åtgärder på respektive markägares bekostnad. Övergripande innebar förslaget till ny skogsvårdslagstiftning att samhället gavs ett mycket effektivt instrument för såväl generell som vid behov mer detaljerad styrning.

2.5.5 En mångsidig inriktning av skogsnyttjandet

De två föregående decenniernas snabba tekniska rationalisering inom skogsbruket som inneburit ökad storskalighet och mekanisering av framförallt huggning och terrängtransport, hade fått kännbara återverkningar på naturmiljön. Vissa moment i den moderna skogsskötseln föranledde nu en allt häftigare kritik från den *växande miljöopinionen*. Från miljömässiga utgångspunkter var det framförallt upptagandet av stora kalhyggen, användningen av kemiska bekämpningsmedel och dikningen av våtmarker som ifrågasattes. Detta uppmärksammas även av utredningen som vidgår att *"under den nämnda kraftiga satsningen på teknisk rationalisering av avverkningsarna har hänsynen till de biologiska kraven och begränsningarna i viss utsträckning kommit att skjutas i bakgrunden"*. Utredningen tillfogar dock att *"kritiken har lett till en viss modifiering av de nämnda åtgärderna"* (Ibid, s 45).

Nu var det inte längre möjligt att förbigå miljöaspekterna, och den markanta skillnaden i denna utredningsomgång var just att en tidigare mer undanskymd aspekt av skogshushållningen hade gjort sitt definitiva inträde på den skogspolitiska arenan – och denna gång kommit för att stanna. *Skogens roll som miljöfaktor* var etablerad i politiken, och därmed också kraven på en mer mångsidig inriktning av skogsnyttjandet. Tidigare hade "miljökraven" haft en prägel av ett slags exklusivt naturskydd med krav på att bevara skogen orörd och som estetisk rekreationsplats; en linje som till viss del uppfattades som en ytterlighetsinriktning med ett ganska måttligt inflytande på debatten. Den grundläggande avvägningsproblematiken mellan produktions- och bevarandebestånden fick dock ett officiellt erkännande genom den lagändring som beslutades 1974 och trädde i kraft 1975. I skogsvårdslagen 1§ skrevs då en *allmän akt-samhetsregel* in med den övergripande innebörden att hänsyn skall tas till naturvårdens intressen. I förarbetena framhölls att naturhänsynen i fortsättningen borde ingå som ett normalt led i skogsdriften. Samtidigt förutsattes det att naturvårdslagstiftningen skulle tillämpas när skogsmarken var särskilt värdefull från naturvårdssynpunkt, och samhället med hänsyn därtill behövde ha omedelbar kontroll över skogsdriften. Den löpande hänsynen i det dagliga skogsbruket skulle alltså vara utgångspunkten, och Skogsstyrelsen gav i sina tillämpningsanvisningar mer detaljerade riktlinjer för vilka naturvårdande åtgärder som borde ingå i ett normalt skogsbruk. I dessa anför Skogsstyrelsen att ett uthålligt, ekonomiskt högproducerande skogsbruk förutsätter att hänsyn tas till de ekologiska förhållandena, och att skogsvårdens och miljövårdens intressen sammanfaller i detta avseende. Inskränkningar därutöver behövde enligt Skogsstyrelsen inte innebära något nämnvärt produktionsbortfall. En intressant reflexion görs av Stridsberg och Mattsson (1980) då det gäller de naturvårdsrelaterade tillämpningsföreskrifterna: *"Den fråga som helt spontant inställer sig*

efter genomläsningen av dessa riktlinjer, blir i vilken mån det verkligen är möjligt att motivera, stimulera eller eventuellt tvinga markägarna till dessa insatser, som tvivelsutan innebär kännbara kostnader” (Stridsberg & Mattsson, 1980, s 227).⁸⁶

Den ökande miljömedvetenheten avspeglades även i naturvårdslagstiftningen. Samhällets sätt att reglera och hantera avvägningsproblematiken kom här till uttryck genom flera betydelsefulla förändringar i naturvårdslagen, vilka infördes samtidigt som hänsynsbestämmelsen i skogsvårdslagen. Ändringarna omfattade bl a *samrådsbestämmelserna*, som nu skärptes. Tidigare innefattade regleringen endast en rekommendation om samråd, medan de ändrade, skärpta bestämmelserna innebar att samråd alltid skulle ske så snart ett arbetsföretag (som inte omfattades av tillståndstvång enligt annan lagstiftning) kunde komma att väsentligt ändra naturmiljön.⁸⁷ Ändringen innebar också att det tidigare landskapsskyddsförordnandet ersattes med institutet *naturskyddsområde* (19 §). Detta institut var avsett att användas i stället för naturreservat då ett visst område behövde vård i form av aktiva naturvårdsåtgärder.⁸⁸ Krävdes intensivare skydds- och vårdåtgärder eller var föreskrifterna så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvarades, fick området istället avsättas som naturreservat (7-12 §§). 1974 infördes även en särskild reglering om skötsel av bokskogar, *lagen (1974:434) om bevarande av bokskog* samt kungörelsen (1974:436) om bevarande om bokskog. Generellt innebar dessa bestämmelser att annan avverkning i bokskog än röjning och ändamålsenlig gallring krävde länsstyrelsens tillstånd, det samma gällde om återväxt av annat trädslag än bok planerades.

I direktiven uttalades direkt och otvetydigt att en av utredningens uppgifter var att ”närmare belysa de konsekvenser i miljövardshänseende som nuvarande och en framtida avverkningspolitik kan komma att leda till” samt att ”mot bakgrund av riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen och naturvårdslagstiftningen bedöma hur skogsnäringsens expansionsmöjligheter påverkas av kraven på rekreativsmöjligheter för allmänheten” (SOU 1978:6 s 96). Således ett markant omslag i jämförelse med skogspolitiska utredningen, som utifrån en strikt näringspolitiska inriktning så gott som helt förbigick miljöfrågorna. Utredningen anförde själv beträffande den ändrade naturvårdssynen att ”Insikten om att man i skogsbruket måste ta hänsyn till naturvårdens krav har vuxit under senare år. Denna inställning har...numera markerats i skogsvårdslagen och naturvårdslagen. Syftet med dessa markeringar har bl a varit att

86 Denna reflexion känns idag – trots eller kanske på grund av den avreglerade rättsliga styrningen – fullständigt aktuell och relevant, och liknande frågeställningar finns kontinuerligt i den pågående skogspolitiska debatten.

87 Samråd förelåg enligt 21 § naturvårdslagen (NVL) beträffande alla arbetsföretag som kunde komma att väsentligt ändra naturmiljön. Dessutom kunde regering eller länsstyrelse förordna om samrådsskyldighet beträffande vissa företag (t ex markberedning genom hyggesplöjning). En slutavverkning kunde vara att betrakta som ett företag som hade sådan inverkan att anmälningsplikt borde följa av NVL.

88 Förutsatt att skyddsbehovet kunde tillgodoses utan ersättningsgrundande restriktioner i pågående markanvändning. Från skogsägarhåll uttrycktes vid denna tid en viss oro inför de nya naturvårdskraven, främst då det gällde institutet naturvårdsområde som skulle innebära större begränsningar i dispositionsrätten än vad som kunde krävas enligt hänsynsregeln i skogsvårdslagen. Departementschefen framhöll dock i propositionen att inrättande av naturvårdsområde borde ske i samråd med markägaren ”som ofta kan väntas ha intresse att motersättning svara för vissa skötselåtgärder”.

förbättra möjligheterna att göra avvägningar mellan skogsbrukets, naturvårdens och friluftslivets intressen” (Ibid s 96f.). I utredningsförslaget poängteras det också att ”ett ensidigt krav på hög virkesavkastning med hänsyn till markens virkesproducerande förmåga kan sålunda behöva anpassas med hänsyn till den samlade allmänna synen på markutnyttjandet” (Ibid s 97), samt slutligen: ”Skogsbruket måste även framöver drivas så att allmänheten inom ramen för allemansrätten kan använda skogarna för friluftsliv och rekreation. När krav ställs på intensivare utnyttjande för rekreation eller behov uppstår av längre gående naturskyddsåtgärder får naturvårdslagens instrument tillgripas eller civilrättsliga avtal träffas” (Ibid s 101). Detta avspeglades i skogsutredningens förslag till skogsproduktionsprogram (se ovan) då man tydligt kände sig mer eller mindre tvungen att redovisa även ett ”naturvårdsinriktat” alternativ, även om det program som uttryckligen förordades var det som mest fokuserade på produktionsaspekten.

Den ändrade och utvidgade naturvårdsregleringen hade när betänkandet lades fram, varit i tillämpning under en förhållandevis kort tid. Därför menade utredningen att det var svårt att bedöma hur pass väl avpassade bestämmelserna var och i vilken utsträckning de skulle komma att beröra skogsbruket. Den mest genomgripande förändringen av landskapsbilden och förutsättningarna för fritidsutnyttjandet var slutavverkningen, och där borde enligt utredningen skogsvårdslagens naturvårdsbestämmelser ”tilläggas stor betydelse”. De möjligheter till naturskydd som gavs genom den reviderade lagstiftningen tycktes enligt utredningen kunna erbjuda ett fullgott skydd.

2.5.6 Styrning och tillsyn

Det ålåg den skogliga myndigheten att tillse att skogsägarna genomförde de åtgärder som var nödvändiga för att målsättningen med produktionsprogrammet skulle uppnås. För att tillsynen skulle bli effektiv och verkningsfull fordrades dels ett bättre planerings- och kunskapsunderlag, dels snabba och effektiva styrmedel. Planerings- och kunskapsunderlaget skulle tillgodoses bl a genom upprättandet av sk rullande virkesbalanser med olika beräkningsmodeller. Men den konkreta grunden och den viktigaste informationskällan skulle utgöras av kontinuerliga inventeringar, lokala *översiktliga skogsinventeringar* (ÖSI), som skulle upprättas av skogsvårdsstyrelserna. ÖSI skulle beskriva skogstillståndet för olika avdelningar (kartindelning) och ge uppgifter om lämpliga skogsvårds- och avverkningsåtgärder. När inventeringarna var fullt genomförda skulle de ge underlag för en effektiv lagtillämpning, rådgivning och stödgivning.

Utredningen var mycket kritisk till den *lagtillsyn* som var möjlig enligt den gällande lagen: ”*Det nuvarande sanktionssystemets brister när det gäller att få till stånd åtgärder för återväxt och andra skötselåtgärder är uppenbara. Systemet är omständligt och tidsödande och kan som yttersta konsekvens endast innebära att skogsvårdsstyrelsen utför åtgärderna på markägarens bekostnad. En förenkling och effektivisering är nödvändig*” (Ibid s 134). Enligt 1948 års skogsvårdslag skulle skogsvårdsstyrelsen, om föreskrivna återväxt- eller skogsskyddsåtgärder eftersatts, först försöka få till stånd en rättelse genom en överenskommelse med markägaren. Först därefter, om överenskommelse inte kunde nås, fick

man inleda domstolsförfarande. Detta system ansågs alltså vara alltför tidsödande och ineffektivt för att passa in i den nya skogspolitiken. Det tidigare omständliga tvångsmedelsystemet borde därför ersättas med regler som gav skogsvårdsstyrelserna rätt att utfärda vitessanktionerade *förelägganden eller förbud*. Tvångsmedelsystemet fick en ytterligare skärpning genom att den dittillsvarande överprövningen av domstol föreslogs avskaffad; besvär skulle i fortsättningen få anföras hos Skogsstyrelsen och därefter till regeringen. Utredningens avsikt var att skapa ett styrmedelssystem som var så flexibelt som möjligt, med en styrning som på ett smidigt sätt kunde anpassas till förändrade förhållanden. Den föreslagna skogsvårdslagen skulle vara konstruerad som en ramlag med allmänna bestämmelser. Konkreta, detaljerade föreskrifter om skogsskötseln skulle utfärdas av Skogsstyrelsen, och skogsvårdsstyrelserna hade sedan att på fältnivå meddela direkta förelägganden för enskilda fastigheter. Skogsvårdsstyrelserna hade i och med förslaget fått mycket vidsträckta och vidgade befogenheter, och deras kompetensområde omfattade de flesta av skötselåtgärderna (Stjernquist, 1983 s 30). Denna väsentliga skärpning av tvångssanktionerna och betydligt utvidgade myndighetsstyrning tycktes dock till och med inge utredningen vissa betänkligheter: ”Enligt utredningens mening är det angeläget att tillsynsverksamheten i så stor utsträckning som möjligt inriktas på att få till stånd åtgärder genom markägarens frivilliga medverkan. Genom information och undervisning som klargör det berättigade i åtgärderna torde de bästa resultaten uppnås” (SOU 1978:6 s 134).

Styrmedelssystemet kompletterades genom förslag till obligatorisk skyldighet för alla skogsägare utan undantag att på spärrade *skogsvårdskonton* årligen insätta ett belopp som motsvarade viss procent av skogsbruksvärdet. Dessutom skulle för varje år som utgjorde beskattningsår för inkomst genom slutavverkning sättas in vissa belopp som beräknades med hänsyn till avverkningens storlek och föryngringsmetod. De avsatta beloppen var avsedda som ett slags ”garantisystem” som skulle användas för att bekosta återväxtåtgärder och röjning. Förslaget innebar närmast en form av tvångsförvaltning av vissa delar av skogsägarens tillgångar – oberoende av hur respektive skogsägare tidigare skött eller i framtiden kunde förväntas sköta sina skogliga åligganden. Utredningen åberopade som motiv för lagförslaget att erfarenheten visat att vissa skogsägare haft svårt att uppbringa medel för skogsvårdsåtgärder just när åtgärderna måste vidtas, därför att de hade använt inkomsterna av en avverkning för annat än skogsvård.

Den kursomläggning som initierats av 1965 års skogskommitté skulle nu komma att manifesteras i lag. Skogspolitiken huvuduppgift skulle vara att skapa förutsättningar för en tillfredsställande *råvaruförsörjning för skogsindustrin*. Genomgående prioriterades i betänkandet åtgärder som syftade till att gynna volymproduktion för att nå målsättningen av ett effektivt utnyttjande av skogsmarken – i grunden en strävan mot ökad råvaruproduktion för att fullt ut kunna utnyttja den industriella kapaciteten och på längre sikt skapa möjligheter till en utvidgning av produktionen. Mot bakgrund av detta hade *uthållighetsprincipen* åter hamnat i fokus och framhölls av utredningen som en viktig utgångspunkt, eftersom målsättningen inte bara gällde en hög produktion utan också en varaktig virkesavkastning. Trots den direkt uttalade intentionen att satsningen på ökad virkesproduktion krävde en *förbättrad skogsvård*,

så betonades de privatekonomiska intressena inte lika starkt i detta förslag som i den tidigare skogspolitiken. Den hänsyn till det enskilda skogsbruksföretagets lönsamhet som varit en klart uttalad målsättning i riktlinjerna till 1948 års skogsvårdsplan, hade nu övergått till en skyldighet för den enskilde skogsägaren att producera virke oberoende av företagsekonomisk lönsamhet. Bondeskogsbruket berörs mycket lite i förslaget, vilket är märkligt mot bakgrund av att det i de 1977 avgivna riktlinjerna för jordbrukspolitiken liksom i jordförvärvsutredningens betänkande, finns en markant omsvängning till en starkt positiv syn på de fördelar från jordbrukets synpunkt som det kombinerade företaget utgjorde. Skogsutredningens betänkande visar dock i betydelsefulla avseenden på en omvärdering: där den föregående utredningen fokuserade på resursutnyttjandet, inriktar sig skogsutredningen återigen på aspekter som rör resursskapande och resursbevarande.

2.5.7 Proposition 1978/79:110

Remissutfallet över utredningens betänkande var blandat, men ändå förhållandevis milt om man betänker vilken genomgripande förändring det innebar för det privata skogsbruket. Remissinstanserna var i stort positiva till de allmänna riktlinjerna. Den snabba utvecklingen inom skogsbruk och skogsindustri samt den ökade insikten om behovet att ta hänsyn till miljövårdens intressen visade på nödvändigheten av nya riktlinjer för skogspolitiken. I propositionen manades till försiktighet med att låsa handlingslinjerna i ett längre perspektiv; de måste fortlöpande kunna omprövas och anpassas. Därför sågs det inte som meningsfullt att fastlägga preciserade långsiktiga produktionsprogram för skogsbruket. Programmen kunde dock ha sitt värde som allmänna utgångspunkter. Det betonades vidare att skogsindustrins nuvarande råvarubehov inte fick styra skogsproduktionens långsiktiga inriktning, även om det på kort sikt var omöjligt att bortse från dess behov.

Den mest genomgripande remisskritik som framfördes gällde det underlag som utredningen presenterade i frågan om *avvägningen mellan skogsbrukets och miljövårdens intressen*. Några instanser ansåg att utredningen åsidosatt miljöaspekterna, och att materialet vad gällde denna del var helt otillräckligt som underlag för ett ställningstagande till skogspolitiken. I propositionen betonas att den princip om hänsyn till naturvårdens intressen som lades fast 1975 fortsatt skulle vara utgångspunkt vid utformningen av en ny skogspolitik: "Riktlinjerna som bygger på denna princip bör dock preciseras i vissa hänseenden...skogsbruket måste präglas av en ekologisk grundsyn".⁸⁹ Vidare betonas och framhålls betydelsen av att även fortsättningsvis tillämpa hushållningsprincipen.⁹⁰

⁸⁹ Prop. 1978/79:110 s 15.

⁹⁰ Ibid s 37f. Propositionen diskuterar också naturvårdshänsyn i relation till definitionen av begreppet "skogsmark". Naturvårdsföreskrifterna borde vara tillämpliga inte på viss mark utan vad gällde *åtgärder* som medförde olägenhet från naturvårdssynpunkt. Huvudsyftet skulle alltså vara att förhindra olämpliga förfaranden i skogsbruket oavsett marktyp. En insnävring av *skogsmarksbegreppet* hade inneburit att myrmarker, sumpskogar och impediment hade ställts *utanför* lagens tillämpningsområde och därmed utanför den reglerade naturhänsynen.

Frågan om vilka skogspolitiska *styrmedel* som skulle användas för att genomföra den beslutade politiken och hur de skulle förhålla sig till varandra, var en viktig del av utredningens arbete. Lagstiftningens grundläggande roll som styrmedel lyftes åter fram av utredningen, och den därtill kompletterande rådgivningen sågs också som en fortsatt väsentlig del av styrningen. Enligt utredningen borde dock skogsvårds- och avverknings servicen till privatskogsbruket byggas ut.⁹¹ I propositionen framhölls särskilt vikten av *varaktiga* skogspolitiska instrument. Medlen måste vara stabila även om det inte var möjligt att låsa deras form och innehåll. Att successivt kunna förbättra och förändra de olika medlen skulle dock inte utesluta den långsiktiga inriktning som borde prägla skogspolitiken, framförallt eftersom det ”med hänsyn till skogsägarnas behov av att kunna planera sin verksamhet för en inte alltför kort tid är...nödvändigt att medlen inte förändras alltför ofta”.⁹²

Remissinstanserna hade principiellt inga betydande invändningar att göra mot utredningens syn på medel och balansen mellan dem. Dock instämde drygt hälften av instanserna i den kritik som i propositionen framfördes mot inrättandet av *skogsvårdskonton*; det uppfattades som ett alltför administrativt krångligt och dyrbart system som borde lösas på annat sätt. Bl a föreslogs att större vikt borde läggas vid skogsvårdsstyrelsernas möjlighet att meddela förelägganden och kräva säkerhet för återväxtåtgärder.

Skogsvårdsstyrelsernas vidgade befogenheter och delvis förändrade roll var överhuvudtaget föremål för diskussion både i remissvaren och i propositionen. I propositionen framhölls gång på gång att ”en skogsvårdslag inte bör syfta till någon detaljreglering av det sätt på vilket varje skogsägare skall sköta sin skog”.⁹³ Att den grundläggande rättsliga basen även fortsättningsvis skulle utgöras av en ramlagstiftning var en självklarhet och ifrågasattes egentligen inte. Det beprövade konceptet med en grundläggande regel i lagen som kunde omsättas i relativt enkla tillämpningsföreskrifter till ledning för varje enskild skogsägars handlande, möjliggjorde en fortsatt smidig anpassning av bestämmelserna till det enskilda fallet och övriga vid varje tidpunkt rådande förhållanden. Behovet och funktionen av en specifik organisation som förmedlare av de skogspolitiska riktlinjerna ifrågasattes inte heller och departementschefen framhöll bl a att ”Rådgivning och information kan ofta vara förebyggande i den meningen att formella ingripanden med stöd av skogsvårdslagstiftningen kan undvikas. Jag anser alltså att denna verksamhet är mycket viktigt och att den även i fortsättningen bör ingå som ett väsentligt led i den statliga skogspolitiken”.⁹⁴ Det som stundtals ifrågasattes av remissinstanserna var den eventuella *diskretionära makt* som fältorganisationens utvidgade befogenheter gav utrymme för.

Lagförslaget som sådant fick alltså ett i huvudsak *positivt mottagande* – endast i några få fall riktades kritik mot förslaget i dess helhet. Främst gällde denna kritik att förslaget inte i tillräcklig utsträckning tillgodosåg intresset av att nyttja skogsmarken

91 En fråga som – i den del den avsåg statens insatser – behandlades av den skogsadministrativa utredningen (Jo 1974:03).

92 Prop. 1978/79:110 s 27.

93 Ibid s 34.

94 Ibid s 30.

för andra ändamål än virkesproduktion (jfr diskussionen ovan). Några av remissvaren var också kritiska till att lagen fick formen av en *ramförfattning*, och menade att detta (opreciserade lagbestämmelser) gav myndigheterna alltför stor frihet att utforma lagens faktiska innehåll. Uppsala universitet uttryckte en principiellt intressant åsikt i denna fråga: "Förslaget lägger mycket stora befogenheter hos skogsvårdsstyrelserna utan att ha analyserat dessa organs lämplighet vad gäller att fatta beslut som innebär att samhällsintressena totalt tillvaratas". Man framhöll också att "de krav som ställs på skogsmarksägare att vara aktivt verksamma för att tillgodose annan än dem själva torde vara svåra att passa in i svensk rättslig tradition" (Ibid s 168). Även LRF och Sveriges Skogsägarföreningars Riksförbund ansåg sig ha svårigheter att godta en ordning där "tillsynsmyndigheten ges mycket stor frihet att utforma lagens faktiska innehåll" (Ibid s 161).

I jordbruksutskottet reserverade sig den socialdemokratiska minoriteten mot propositionen och krävde en mer ingripande tvångsreglering av det enskilda skogsbruket än den föreslagna. Frågan om vilken hänsyn till naturvårdsintressena som skulle tas inom ramen för skogsvårdslagen diskuterades i flera av de i utskottet behandlade motionerna, där bl a införandet av *en särskild "naturvårdsparagraf"* (21§) i skogsvårdslagen med dess ramform, ansågs innebära att *alltför stort godtycke vid tillämpningen*. Det påpekades också att den föreslagna lagparagrafen var alltför detaljerad; detaljföreskrifter som snarare hörde hemma i Skogsstyrelsens föreskrifter än i lagtexten.⁹⁵ Överhuvudtaget framställdes hänvisningen till naturvårdslagstiftningen som ett slags "*friskrivning*" för att slippa reglera naturhänsynen ytterligare inom ramen för skogsvårdslagstiftningen. Angående ambitionsnivån beträffande naturvårdshänsynen inom skogsvårdslagstiftningen anfördes också att hänsynskraven i de kompletterande tillämpningsanvisningarna till 21§ måste vara förenliga mer ett normalt "*ekonomiskt eller biologiskt inriktat skogsbruk*", och att krav därutöver skulle lösas i annan ordning, genom frivilliga överenskommelser, alternativt genom byggnadslagstiftningen eller naturvårdslagstiftningen (Ibid s 45f.). Motionen lämnades utan avseende.

2.5.8 1979 års skogsvårdslag – produktionen i fokus

Skogsutredningens förslag lades i tämligen oförändrat skick till grund för regeringens proposition, och därmed för 1979 års skogsvårdslag. Endast på några punkter gjorde departementschefen väsentligare ändringar eller tillägg: De *övergripande riktlinjerna* för skogens skötsel i 1 § kompletterades genom att utredningens förslag att skogsmark och dess skog skulle skötas så att den ger "en hög virkesavkastning" ändrades till "en hög och värdefull virkesavkastning".⁹⁶ *Produktionsaspekten* hade tydligt skju-

⁹⁵ Handläggningen av dessa frågor kunde grundas på 4§, och därutöver tillgodoses genom naturvårdslagstiftningen. Med naturvårdslagstiftning avses här främst naturvårdslagen, tillägget till 1§ skogsvårdslagen (1974) samt 1974 års tillägg till naturvårdsförordningen om hyggesanmälan.

⁹⁶ 1§ Skogsmark med dess skog skall genomlämpligt utnyttjande av markens virkesproducerande förmåga skötas så att den varaktigt ger en hög och värdefull avkastning. Vid skötseln skall hänsyn tas till naturvården och andra allmänna intressen.

tits i förgrunden, men genom att i målbeskrivningen ange att virkesavkastningen inte bara skulle vara hög utan också *värdefull* hade man understrukt att även virkeskvaliteten borde beaktas.

Skyldighet att *röja* ungskog infördes också i 1979 års lag. I den tidigare lagstiftningen hade inga krav ställts på vård av den nyanlagda skogen efter det att skogen hade lämnat plantstadiet. I propositionen poängterades också vikten av att utföra röjningen då skogen var 2–4 meter hög för att syftet med produktionsmålsättningen av barrvirke för industriell förädling överhuvudtaget skulle kunna uppfyllas. Dessutom anfördes att röjningsbehovet sedan länge varit eftersatt.

Syftet med *avverkningsreglerna* var som tidigare att anvisa sådana skötselmetoder som främjade skogens utveckling, samt att ange hur slutavverkning skulle ske för att inte återväxtarbetet skulle försvåras. Enligt departementschefen var det dock önskvärt att i den nya lagen på ett mer fullständigt sätt reglera formerna för avverkning än vad som tidigare varit fallet. Bestämmelsen om ändamålsenlig gallring gällde t ex i den tidigare lagen inte den äldre, avverkningsmogna skogen. Även skyldigheten att vid slutavverkning ta hänsyn till möjligheterna att få till stånd en återväxt, var begränsade. Det ansågs därför angeläget att genom lagstiftning klargöra hur en tillåten huggning skulle utföras: antingen som en *beståndsvårdande åtgärd* eller som en *slutavverkning* med inriktning på att ersätta den avverkade skogen med ny skog. Enligt motiven avser bestämmelsen om slutavverkning i normalfallet trakthuggning med eller utan fröträd (Prop. 1978/79:110 s. 66).⁹⁷ Ett *vidgat skydd* mot olämpliga huggningar i den äldre skogen ges således här genom kravet att all slutavverkning skall vara ändamålsenlig för anläggning av ny skog och att gallring skall främja skogen utveckling.⁹⁸ Bestämmelsens första punkt knyter direkt an till intresset av att erhålla en hög virkesavkastning, och den andra punkten avser att främja återväxtmöjligheterna genom att reglera *formen på slutavverkningen*.

Skyddet för *den växande skogen* hade varit ett av de väsentligaste inslagen i hittillsvarande skogsvårdslagar och är det än i denna lag. 13 § är en bestämmelse som reglerar skyddet för den yngre skogen, men som också knyter an till målsättningen att erhålla en hög virkesavkastning; för att uppnå en så stor volym som möjligt så bör ett bestånd behållas under den växttid som ger den högsta volymproduktionen i medeltal per år – följaktligen så länge den årliga volymtillväxten är högre än den genomsnittligt har varit under tidigare år. Regeln är således en vidareutveckling av det skydd för den yngre skogen som funnits i skogsvårdslagen sedan 1923. Förändringen i jämförelse med tidigare gällande lag är att skyddet för den yngre skogen nu knöt an till de växttider som gav en hög produktion. Den grundläggande bestämmelsen kompletterades därför av *mycket detaljerade tillämpningsföreskrifter*, med specificerade anvisningar i tabellform om lägsta avverkningsålder för de olika trädslagen, regioner och boniteter.

Genom en *ransoneringsregel* hade man velat säkerställa en viss jämnhet i virkesavkastningen i 1948 års skogsvårdslag. Enligt propositionen fanns det även nu starka

97 I fjällområdena kunde dock annan avverkningsform undantagsvis få förekomma.

98 De krav som ställdes beträffande gallringen innebar att den huggningsformen endast undantagsvis kom ifråga i den äldre skogen.

skäl för en fortsatt ransonering av den äldre skogen, framförallt för att trygga industrins råvarubehov och därmed sysselsättningen både i industrin och i skogsbruket. Att hålla tillbaka avverkningarna skulle också på sikt kunna rätta till den dåvarande ojämna åldersfördelningen. Syfte med den nya ransoneringsregeln i 14 §, var att skapa en princip som var lättare att tillämpa än den tidigare som byggde på en uppskattning av virkesförrådet och den årliga tillväxten. En ökad ransonering skulle uppnås genom att slutavverkningarna begränsades med hänsyn tagen främst till fastighetens skogsmarksareal och skogens omloppstid. Även i fortsättningen skulle skyldighet föreligga att anmäla förestående *avverkningar*. Avverkningsanmälan hade, sedan den infördes 1975, bidragit till att väsentligt underlätta skogsvårdsstyrelsernas tillsyns- och rådgivningsverksamhet. Hyggesanmälan hade även betydelse för utformningen av regler för hänsynstagande till naturvården.

Den allmänna aktsamhetsregeln som 1974 infogades i skogsvårdslagens första paragraf: "*Vid skötseln skall hänsyn tas till naturvårdens och andra allmänna intressen*", kompletterades och stärkte *naturskyddet* i 1979 års skogsvårdslag dels genom bemyndigandet i 21 § som uttrycker avsikten att föreskrifterna om naturvårdshänsyn skall meddelas regeringen eller Skogsstyrelsen, dels genom de utvidgade möjligheter som lagen nu gav skogsvårdsstyrelserna att tillgripa *tvångsåtgärder* i form av förelägganden eller förbud som kunde förenas med bl a vitesförelägganden. En viktig grundsten i den omarbetade lagstiftningen var just att ge skogsvårdsstyrelserna möjlighet att utöva en *effektivare tillsynsverksamhet*.

Utgångspunkten för den utvidgade naturhänsynen var att föreskrifter som fick meddelas med stöd av 21 § skulle avse åtgärder som normalt kunde förenas med ett rationellt skogsbruk. Föreskrifterna fick alltså inte var så ingripande att de avsevärt försvårade pågående markanvändning. Här lades grunden för den utdragna tolkningsdiskussion som har sitt ursprung i begreppet "pågående markanvändning" och dess tillämpning i fråga om avgränsningen "avsevärt" och snare "berörd del".

Sammanfattningsvis skärptes skogsvårdslagen i sin förändrade form dels genom en utökad reproduktionsskyldighet, dels genom skyldighet att utföra ungskogsröjning samt ökade krav på beståndsanläggningen, men det var de utökade tvångsbestämmelserna som gav statsmakten möjligheten att genomföra den ändrade politiken. Utredningens förslag till bestämmelser om återväxtåtgärder och beståndsvård innebar i flera avseenden en skärpning av tidigare praxis, bl a när det gällde val av föryngringsmetod, plantantal per hektar och den tid inom vilken föryngring skall ske. Vidare skall enligt förslaget skyldighet föreligga att företa röjning.

Både vad gällde skyddet för den växande skogen och ransoneringsbestämmelserna poängterade jordbruksministern med skärpa funktionen och fördelen med enkla *ramregler* som förtydligas genom tillämpningsföreskrifter: "En grundläggande lagbestämmelse av i huvudsak det innehåll utredningen föreslagit gör det möjligt att meddela detaljföreskrifter som ger skogsägarna förhållandevis klara och enkla handlingsmönster. Det bör vara möjligt att utforma föreskrifter som för sin tillämpning inte kräver ingående bedömningar av skogstillgången och skogstillståndet på brukningsenheten. Dessa föreskrifter som kan betraktas som ett slags huvudregler kan kompletteras med regler som förutsätter större hänsynstagande till förhållandena i det en-

skilda fallet och som kan ge skogsägaren möjlighet till en större avverkning än vad huvudregeln berättigar till” (Prop. 1978/79:110 s 48).

2.5.9 Perioden 1980-1993 – nya mål, nya verktyg, nya konflikter

Med 1980-talet inleddes ett decennium av hektisk utveckling i skogsbruket, då avverkningarna sköt i höjden och skogsindustrin gick för fullt med god lönsamhet. Produktionshöjande åtgärder var skogspolitikens motto, och det storskaliga nyskandet av skog fortsatte. Den nya skogsvårdslagen var starkt produktionsinriktad och ”hävdade i stort samma intressen som storskogsbruket” (Hagner, 2001, s 188). Under perioden pågick också ett intensivt politiskt förändringsarbete inriktat på att utvidga och ytterligare styra upp skogspolitiken. Detta gav utslag i flera nya bestämmelser som kompletterade 1979 års skogsvårdslag. Dels gällde det att fortsatt trygga industrins *virkesförsörjning*, men *miljöfrågorna* fick alltmer uppmärksamhet genom de ökade konfrontationerna mellan storskogsbruket och miljörörelsen. Övergripande präglades 1980-talet av en successivt ökande kraftmätning mellan produktionsmål-sättningarna och en växande insikt om behovet av att skapa politiskt utrymme för ett miljömål.

Fortfarande var dock produktionen den främsta målsättningen, och detta manifesterades genom de kraftfulla och effektiva skogspolitiska medel som användes för att styra skogsbruket mot ökade skogsvårdsaktiviteter och produktionsinsatser: de statliga stöden, den översiktliga skogsinventeringen (ÖSI), och skogsvårdsstyrelsernas lagtillämpning bidrog starkt till måluppfyllelsen. Ett problem var att avverkningsbenägenheten hos de privata skogsägarna ansågs för låg, och jordbruksministern fastslog att ”ett sådant uppträdande kan samhället inte acceptera” (Prop. 1981:177). För att komma till rätta med detta, infördes därför 1983 ett ”avverkningstvång” i skogsvårdslagens 14 §, en generell skyldighet som innebar att en viss minsta andel av den avverkningsmogna skogen måste avverkas inom en tioårsperiod. Den *rättsliga styrningen* skärptes ytterligare genom det krav på obligatorisk skogsbruksplan som infördes samma år för fastigheter större än 20 ha i södra Sverige, och över 40 ha i den norra delen av landet. En gallringsplikt för skogar där röjningen var eftersatt, tillkom också (Prop. 1982/83:145). Även det *statliga stödet* utökades för att främja produktionen. Bidragen var stora och omfattande under 1980-talet, och finansierades huvudsakligen genom skogsvårdsavgiften.⁹⁹ De största bidragen gick till skogsvårdsåtgärder i stödområden, främst i norra och inre Norrland, till skogsbilvägar och till sk 5 §3-skogar. Stödet till dessa lågproducerande 5 §3-skogar, var avsett att öka skogsodlingen genom att dessa skogar skulle avverkas och restaureras med statligt stöd.

99 När skogsvårdsavgiften försvann 1993 så försvann också de flesta av bidragen.

2.5.9.1 Styrning och tillämpning

Styrningsmässigt var 1980-talet den mest "effektiva" perioden då staten hade tillgång till ett flertal kraftfulla styrmedel att *kombinera*. Ekelund och Hamilton (2001:86) menar att detta decennium var "den period under hela 1900-talet där skogspolitiken haft starkast påverkan" (Hagner, 2001). Ett exempel på den ökade möjligheten att samordna olika styrmedel och låta dem förstärka varandra, var den översiktliga skogsinventeringen (ÖSI), som genom sin bredd gav underlag för att utnyttja olika kombinationer av styrmedel. Genom att merparten av den privata skogsmarken inventerades, gav detta en god kunskap om skogstillstånd och åtgärdsbehov. Skogsvårdsstyrelserna kunde då med stöd av *skogsvårdslagen* peka ut åtgärdsskyldigheter som i flertalet fall kunde stödjas med *bidrag*. Man kunde också – genom sin då väl utbyggda organisation – ge *råd* och tillföra ytterligare kunskap.

Skogsvårdsorganisationen fick ett utökat ansvar efter 1979 års beslut genom att samtliga ägarkategorier nu låg under skogsvårdsstyrelsernas tillsyn. I propositionen poängterades också betydelsen av styrelsernas *uppdragsverksamhet*, särskilt i relation till de skogsägare som inte själva kunde utföra de lagstadgade åtgärderna. 1981 förstatligades skogsvårdsstyrelserna och blev tillsammans med Skogsstyrelsen en organisation – Skogsvårdsorganisationen. Även om detta formellt sett var en genomgripande förändring, så förändrades inte den praktiska verksamheten nämnvärt.

En mängd ändringar i lagstiftning och i de ekonomiska incitamenten genomfördes således under 1980-talet – den totala effektiviteten kan väl diskuteras. *Skogsvårdsåtgärderna* ökade dock generellt under denna period: tillväxten ökade, skogsodlingen nådde sin topp, även gallringen och röjningen ökade kraftigt (Hagner, 2001, s 85ff.)

2.5.9.2 Ökat utrymme för miljöfrågor

De kraftfulla produktionsinriktade åtgärderna som infördes, ansågs nödvändiga för att möta en befarad virkessvacka och för att bredda den industriella basen. Samtidigt var man från regeringshåll medveten om de ökade risker för konflikter med naturvårdens intressen som detta innebar. Man betonade därför Skogsstyrelsens ansvar att utforma och tillämpa de nya bestämmelserna så att risken för motsättningar med miljöintressena minskades (Prop. 1982/83:145). Riksdagen ställde sig också bakom de ändringar i *föreskrifterna* som Skogsstyrelsen själva tagit initiativ till, exempelvis för begränsning av areal där contortatall fick anläggas och miljöbegränsningar vid avveckling av 5§3-skogar. Skogsstyrelsen utgav också 1983 nya *allmänna råd* om hänsyn till flora, fauna, landskapsbild och rekreationsintressen. Nya kunskaper, avsedda att värna om den biologiska mångfalden, började också inlemmas i skogsskötseln, inte minst som ett resultat av skogsvårdsorganisationens omfattande utbildningskampanjer och interutbildning av egen personal.

Den grundläggande *avvägningsproblematiken* mellan virkesproduktion och miljövård hade introducerats genom lagändringen 1974, då en allmän aktsamhetsregel skrevs in i skogsvårdslagens 1 §, men kan egentligen först i och med 1979 års skogsvårdslag sägas ha hamnat på den *politiska agendan*. Miljöhänsynen var dock fortfarande underordnad produktionsmålsättningarna, och den tidigare bestämmelsen över-

fördes till 1979 års lag med vissa ändringar. Naturhänsynen enligt 21 § vidgades nu till att omfatta skydd för flora och fauna samt kulturminnesvårdens intressen. En annan förändring som var positiv ur miljösynpunkt, var att den tidigare bestämmelsen om överenskommelse med skogsägaren togs bort, och skogsvårdsstyrelserna nu fick möjlighet att utfärda föreläggande med eller utan vite. Föreläggande eller förbud fick dock inte meddelas förrän det visats att råd och anvisningar som utfärdats av skogsvårdsstyrelsen inte hade efterlevts. Endast i särskilda fall kunde detta åsidosättas. De naturvårdsinsatser som kunde krävas av skogsbruket begränsades dock av att pågående markanvändning inte fick "avsevärt försvåras" (Darpö, 1991). Skogsbruket hade dock fått ett lagstadgat naturvårdsåläggande att beakta, som genom lagens tillämpningsanvisningar var mer detaljerat och omfattande än tidigare. Detta gav inte oväntat upphov till problem i tillämpningen, då kunskapsnivån inom alla skogsägarkategorier var mycket begränsad vad gällde flora- och faunavård. För skogsvårdsorganisationen uppstod därigenom problem vid tillsynen av att lagens krav på naturvårdshänsyn verkligen efterlevdes. För att de nya och detaljerade hänsynsföreskrifterna skulle kunna följas på ett ändamålsenligt sätt, krävdes en betydande kunskapsuppbyggnad och rådgivning. Detta ledde så småningom till att skogsvårdsorganisationen startade omfattande utbildningskampanjer i miljövard, en insats som kom att pågå under hela 1980-talet och också beredde vägen för nästa lagändring.

2.5.9.3 1990 års skogspolitiska kommitté

Den period som inleddes genom det skogspolitiska beslutet 1979, hade mot bakgrund av en befarad virkesbrist förstärkt med oljekrisen i mitten av 1970-talet en *hög och ökad virkesproduktion* som huvudsaklig målsättning. Förverkligandet av detta mål gjorde det nödvändigt att införa storskaliga metoder även på relativt små brukningsenheter. Hänsyn till bevarandet av och mångfalden hos naturvärden rekommenderades, men endast i den utsträckning det inte inverkar på det övergripande produktionsmålet. I praktiken resulterade detta i ökad dikning av våtmarker, restaurering av glesa skogar, användning av främmande trädslag samt gödsling. Produktionsmålsättningen gav utslag i en omfattande detaljstyrning med tvingande åtgärder, och detta gav upphov till en allt starkare kritik från privatskogsbruket. *Skogsägarna* ansåg att lagen i alltför hög grad präglades av näringspolitiska målsättningar, och att de privatekonomiska aspekterna kom i skymundan. Lagen var genom sin detaljering inte längre en minimilag – den hade fjärrmat sig alltför mycket från den ursprungliga ramlagskonstruktionen. Från *miljörörelsens* sida riktades kritik mot lagen därför att den i alltför hög grad ansågs gynna virkesproduktionen utan hänsyn till skogsbrukets miljöfrågor (Bäckström, 2001). Under senare delen av 1980-talet, när lagen knappt hade varit i kraft ett decennium, var kritiken såpass högljudd att regeringen valde att tillsätta en utredning som antog namnet *1990 års skogspolitiska kommitté*. När effekterna av 1979 års lag utvärderades av kommittén, gjordes det i ljuset av en förändrad situation, där nya rön och kunskap om miljö och skogsbrukets effekter på miljön hade tillkommit. Man menade att den hittills otillräckliga naturvårdshänsynen kun-

de förklaras med kunskapsbrist, och att fortsatta utbildningsinsatser och kunskapsbyggande skulle förbättra situationen.

Förslaget till ny skogspolitik innebar två genomgripanden förändringar: dels inrättandet av ett *miljömål* som skulle jämföras med produktionsmålet, dels en förändrad balans mellan de skogspolitiska styrmedlen genom en omfattande *avreglering*. Även de ekonomiska styrmedlen skulle få en underordnad betydelse. Att kombinera produktion och bevarandet av den biologiska mångfalden utgjorde inget motsatsförhållande. Tvärtom betonade majoriteten bakom det skogspolitiska beslutet miljöns avgörande betydelse för att en tillväxt skulle komma till stånd inom skogsnäringen. Således var det "möjligt och nödvändigt att förena ett aktivt skogsbruk som inriktades på "hög och jämn virkesproduktion" med uppnåendet av det uppsatta miljömålet" (Algotsson 1996, s 292). Det som var gränssättande för skogsnäringens utveckling var istället konjunkturerna. Vidareförädling av råvaran sågs som en viktig utveckling, och betonas särskilt av utredningen; att redan vid produktionen av råvaran ta sikte på hur den skulle användas, skulle medföra att också miljökraven blev lättare att tillgodose.

Bakgrunden till införandet av ett miljömål angavs i propositionen som en kombination av ett flertal pådrivande faktorer (Prop. 1992/93:226). Dels betonades de ökade kraven på miljöhänsyn som drivits fram under 1980-talet som ett resultat av ny kunskap och en medveten och stark miljöopinion. Men även den internationella utvecklingen med FN:s konferens om miljö- och utveckling i Rio 1992 som en viktig milstolpe, hade påverkat inriktningen. Konventionen om biologisk mångfald (1992) och EU:s habitat- och fågeldirektiv (1992), var parallella processer som visar på den förändring som pågick såväl internationellt som nationellt. På det nationella planet hade naturvårdsverkets och skogsvårdsorganisationens kampanjer och handböcker också haft en pådrivande roll för att stärka den gemensamma problembilden om behovet av att skydda den biologiska mångfalden. Även det utökade sektoransvaret enligt 1991 års miljöpolitiska beslut, lyftes fram som en viktig anledning till att skogssektorn nu måste ta sitt miljöansvar.

2.5.9.4 Frihet under ansvar

Kommittén lade stor vikt vid utformningen av ett miljömål, och utarbetade ett par förslag med långtgående detaljreglering av miljöarbetet i skogsbruket, som dock ansågs som alltför orealistiska och därför förkastades.¹⁰⁰ Det slutgiltigt antagna förslaget innebar trots allt en radikal förändring av skogspolitikens inriktning: *miljömålet* innefattade bland annat att, förutom den generella hänsyn som skulle göras beståndsvis, skulle också 5% av skogsmarken avsättas för fri utveckling under en trettioårsperiod. Detta skulle ske över hela landet med undantag för de fjällnära skogarna där skyddet redan ansågs tillräckligt omfattande. För att möjliggöra ett miljövänligt skogsbruk med ökad och bevarad biologisk mångfald, skulle en genomgripande *avreglering* ske. Skogstillståndet och virkesbalansen var nu så goda att regering och riks-

100 Bland annat föreslogs att 15% av skogsmarken borde avsättas som reservat för att skogsbruket skulle klara miljökraven.

dag ansåg att det var möjligt att minska antalet bestämmelser i skogsvårdslagen. Skogsägarna skulle därigenom få en *ökad frihet* att välja skogsbrukssätt och skötselåtgärder, vilket i förlängningen skulle leda till en *ökad variation* i skogslandskapet (Enander 2003 s 164). Den tidigare regleringen hade, menade man, i viss mån motverkat sina syften vad gällde naturvården genom att begränsa användandet av andra bruksformer än trakthyggesbruk. Förslaget innebar bl. a. att röjnings- och gallringsplikten avskaffades, liksom skyldigheten att avverka viss andel äldre skog. Bestämmelsen om tillåtna avverkningsformer slopades – begreppet ”slutavverkning” skulle inte längre användas i lagen. Samtidigt förenklades ransoneringsbestämmelserna. Även skyddet för yngre skog mot slutavverkning skulle avskaffas, samt i viss utsträckning skyldigheten att ransonera avverkningsmogen skog. Det tidigare kravet på att inneha skogsbruksplan upphävdes, och skogsvårdsavgiften togs bort. Slutligen skulle också den översiktliga skogsinventeringen upphöra. När det gällde miljömålsättningen skärptes dock styrningen genom utökade hänsynsföreskrifter, införandet av krav på miljökonsekvensbeskrivning för nya metoder och material, begränsad dikning och gödsling, samt skärpta regler för planering av contortatall. Skyddet för impediment, ädellövskogar och sumpskogar stärktes också (se vidare kap. 5). En huvudlinje i betänkandet var också att *den ekonomiska friheten från staten gynnar miljön*. De ekonomiska incitamenten tonades därför ner – i princip skulle det statliga stödet avskaffas. Endast vissas bidrag till natur- och kulturvårdsåtgärder, ädellövskogsbruk och skogsmarkskalkning skulle finnas kvar. Det var således omfattande förändringar som föreslogs, och sammantaget skulle denna frihet bidra till att främja alternativa skogsbrukssätt och därmed en ökad mångfald i skogsbruket.

En bärande idé i kommittéförslaget var att skogsägaren, i utbyte mot ökad frihet, skulle ta ett större eget ansvar genom ökat kunnande. Därför skulle *rådgivning och utbildning* vara de styrmedel som i stor utsträckning skulle användas för att nå de uppsatta målen. Ett ökat ansvar skulle därmed också läggas på skogsvårdsorganisationen för att förmedla dessa kunskaper. Myndighetsuppgifterna för rådgivning och utbildning skulle renodlas till att gälla lagstiftning och *viss* natur- och kulturmiljöanknuten rådgivning. Övrig rådgivning och utbildning skulle hänföras till uppdragsverksamheten, dvs skogsägarna skulle få ta ett större ekonomiskt ansvar för att skaffa sig kunskap. Även organisationens fristående roll diskuterades, mot bakgrund av tidigare föreslagen sammanslagning med länsstyrelserna. I utredningen betonas dock vikten av en självständig myndighetsroll ”så att skogsägarnas kontaktbehov i fråga om skötsel av skog skall kunna tillgodoses med endast en myndighet....En sammanhållen skoglig administration underlättar väsentligt kontakterna med näringen” (SOU 1992:111 s 32). Även myndighetens uppdragsverksamheten framhölls som ett betydelsefullt skogspolitiskt medel. Däremot föreslog kommittén en kraftig regional rationalisering av organisationen.

I remissvaren finner man framförallt en betydande skiljelinje i bedömningen av förhållandet mellan *stat, marknad och miljö* (Algotsson, 1996, s 299ff). Socialdemokraterna och fackförbunden i kommittén reserverade sig, framförallt mot avregleringen, och menade att ett större mått av statlig reglering behövdes för att värna miljön. Naturskyddsföreningen ansåg att avregleringen inte automatiskt skulle gagna

miljön, utan istället skapa orättvisor mellan de skogsägare som tog sitt naturvårdsansvar och de som inte gjorde det. I linje därmed drev man därför kravet på en ökad regelstyrning till skydd för miljön. De borgerliga partierna och skogsindustrins och skogsägarnas intresseorganisationer hävdade å sin sida att en avreglering skulle vara gynnsam för miljön. Då det gällde den regionala organisationen var remissinstanserna splittrade. Vissa förordade en fortsatt fristående organisation medan andra (bl a flera länsstyrelser) ansåg att skogsvårdsstyrelserna skulle inordnas i länsstyrelserna.

2.5.9.5 Proposition 1992/93:226

Remissinstansernas bemötande av förslaget om inrättande av ett jämställt miljömål fick i huvudsak ett positivt bemötande. Däremot finner man i remissvaren en betydande skillnad i bedömningen av förhållandet mellan *stat, marknad och miljö*.¹⁰¹ Socialdemokraterna och fackförbunden i kommittén reserverade sig mot avregleringen, och menade att ett större mått av statlig reglering behövdes för att värna miljön. I en motion med anledning av propositionen hävdas partiet att de ”nya skogspolitiska målen innebär en mycket hög ambitionsnivå...som inte avspeglas fullt ut i de medel som sedan föreslås för att nå målen – alltför mycket lämnas åt marknadskrafterna” (Mot 1992/93:Jo81). Inte heller Naturskyddsföreningen ansåg att avregleringen automatiskt skulle gagna miljön, utan istället skulle den skapa orättvisor mellan de skogsägare som tog sitt naturvårdsansvar och de som inte gjorde det. I linje därmed drev man därför kravet på en ökad regelstyrning till skydd för miljön. De borgerliga partierna och skogsindustrins och skogsägarnas intresseorganisationer hävdade å sin sida att en avreglering skulle vara gynnsam för miljön. Genom att ”bygga på skogsägarens intresse istället för på byråkrati och övervakning” skulle staten arbeta *med* skogsägarna och inte *emot* dem. Man hävdade också den under flera tidigare lagstiftningsprocesser välkända invändningen att ”en sträng lagstiftning med åtföljande lagliga ingripanden och sanktioner motverkar sina syften eftersom den skapar motsättningar. Dessa motsättningar bidrar till en sämre måluppfyllelse” och ”kräver dessutom övervakning...som skulle bli synnerligen kostsam och, har det visat sig, verkningslös” (SOU 1992:76 s 279 f).

Regeringen framhävde i propositionen avregleringens betydelse för ett miljövänligt skogsbruk genom att citera en tidigare utredning: ”Det finns enligt vår mening inga skäl till att ha detaljerade regler om t ex röjning och gallring, lägsta och högsta slutavverkningsålder eller val av trädslag. En avreglering innebär heller ingen fara ur ekonomisk eller ekologisk synvinkel. En kraftigt utvidgad frihet för den enskilde skogsägaren vad avser skötselmetoder, val av trädslag och avverkningsstidpunkt främjar den skogliga naturvården eftersom det bidrar till spridning av de biologiska riskerna.”¹⁰² Den tidigare regleringen hade, menade man, i viss mån motverkat sina syften vad gällde naturvården genom att begränsa användandet av andra brukningsformer än trakthyggesbruk (Prop. 1992/93:226 s 22). Borttagandet av detaljerade skötselföreskrifter skulle möjliggöra ökad mångfald, och gynna naturvården genom

101 Jfr diskussionen i Algotsson 1996 s 299ff.

102 Prop. 1992/93:226 s 25 som citerar Ds. 1991:31 *Skogspolitik för ett nytt sekel*.

ett mer mångfacetterat skogsbruk. Förutsättningarna för att det politiskt uppställda miljömålet skulle kunna nås, var dock att skogsägarna frivilligt tog ett ökat ansvar *utöver* lagkravet.

Då det gällde den *regionala organisationen* var remissinstanserna splittrade. Vissa förordade en fortsatt fristående organisation medan andra (bl a flera länsstyrelser) ansåg att skogsvårdsstyrelserna skulle inordnas i länsstyrelserna. I propositionen belystes att skogsvårdsorganisationens utökade sektorsansvar för miljöfrågorna skulle komma att förändra dess arbetsuppgifter. Den förändrade balansen mellan styrmedlen i den nya skogspolitiken skulle också förstärka rådgivningens betydelse, som därför behövde breddas och omfatta även ekologi och kulturmiljöfrågor. Vidareutbildning av personal i ekologi, biologi och kulturmiljöhänsyn var angelägen. Organisationens traditionella arbetssätt framhölls som föredömligt: skogsvårdsorganisationens "*lokala förankring och obyråkratiska arbetssätt*" var en tillgång som måste tillvaratas.¹⁰³ Den ändrade sammansättningen av styrmedlen diskuteras ingående med utgångspunkt i den grundläggande förändringen av politiken som skogsägarens *ökade frihet* innebar. Som motprestation för denna ökade frihet skulle skogsägaren dels ta ett större ekonomiskt ansvar, dels ta ansvar för att skaffa sig de kunskaper som en ökad naturhänsyn krävde.

Grunden för en skogspolitik med ett specifikt, jämställt miljömål, utgick enligt propositionen från de internationella åtaganden som Sverige gjorde i samband med FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio 1992. Arbetet mot ett hållbart skogsutnyttjande inom ramen för de sk Skogsprinciperna och Agenda 21, innebar ett helt nytt ansvar för att bevara biologisk mångfald och de växt- och djurarter som lever i skogslandskapet. Även konventionen om biologisk mångfald (med direkta kopplingar till Skogsprinciperna), sågs som en utgångspunkt för ett modernt nytänkande inom naturvården. Det konstateras att även om miljöfrågorna i 1979 års skogspolitiska beslut lyftes fram mer än tidigare, så fick de inte den tyngd som "vi idag anser nödvändig och som även kommer till uttryck i de globala skogsprinciperna. Detta är ett av de viktigaste skälen till att en omprövning av 1979 års beslut nu är angelägen" (Prop. 1992/93:226 s 25).

Införandet av miljömålet ändrade därmed också förutsättningarna för bedömningen av *reservatsavsättningar*. Ytterligare skogsmark behövde skyddas i form av reservat, och avsättnings takten skulle ökas. Vid bedömningen av den känsliga frågan *hur stor del* av skogsmarken som behövde avsättas i reservatsform, förordade den skogspolitiska kommittén ett arealmål, där 5 % av den produktiva skogsmarken skulle avsättas som reservat under en 30 års-period. Departementschefen var mer svävande i sina uttalande, och konstaterade att det är "uppenbart att ambitionerna beträffande reservatsbildningar måste höjas" och att det härvid inte bör "uteslutas att en nivå i storleksordningen 5 % av den produktiva skogsmarken nedanför odlingsgränsen kan vara nödvändig att uppnå" (Prop. 1992/93:226 s 82). Enligt propositionen är reservatsskyddet avhängigt av vilka andra åtgärder som vidtas, både i den generella vardagshänsyn och genom biotopskydd och frivilliga åtgärder. Här förordas också in-

103 Prop. 1992/93:225 s 83ff. Även ett enligt jordbruksutskottet instämde i detta: 1992/93:JoU15 s 51f.

förändret av civilrättsliga avtal mellan markägaren och staten (infördes under benämningen "naturvårdsavtal").

Övergripande visar uttalanden i både propositionen och jordbruksutskottets utlåtanden att man *inte* såg någon motsättning mellan att förena ett effektivt virkesuttag med det uppsatta miljömålet. Istället betonades miljömålet som en nödvändig förutsättning att förena ett aktivt skogsbruk inriktat på en "hög och jämn virkesproduktion" med strävan att bevara den biologiska mångfalden (1992/93:JoU15 s 18ff.). Miljömålet beskrivs som ett "självändamål" för skogsbruket: ett bärkraftigt, långsiktigt skogsbruk kan inte bedrivas om man bortser från de naturgivna förutsättningarna eller motverkar dessa" (Prop. 1992/93:226 s 31).

2.5.9.6 1993 års skogsvårdslag

Propositionen lades fram i mars 1993, och överensstämde i huvudsak med kommitténs förslag om jämställda miljö- och produktionsmål, samt om avvägningen mellan de styrmedel som skulle användas för att nå målen. De grundläggande principerna om återväxtpåikt och utållighet ifrågasattes inte. Förslaget att ta bort röjnings- och gallringspåikt godtogs, liksom avvecklingen av ÖSI och obligatoriska skogsbruksplaner. Skyddet för den yngre skogen skulle dock behållas, och så även kravet på att avverkningar skulle vara ändamålsenliga för återväxten och den fortsatta utvecklingen (För en utförligare redogörelse av förändringarna i skogsvårdslagen, se nedan kapitel 6). Den skogsvårdslag som föreslogs, var en kompromiss mellan kommittéförslaget och socialdemokraternas förslag, medan skillnaden i uppfattning beträffande regleringsnivån kvarstod (jfr Enander 2003). Propositionen antogs av riksdagen och den reviderade skogsvårdslagen trädde i kraft den 1 januari 1994.

Den nya skogspolitiken som manifesterades i en reviderad skogsvårdslag, skulle – tillsammans med ändringar i dåvarande naturvårdslagen, preciserade föreskrifter om naturvårdshänsyn, utökat sektorsansvar, ökade resurser för skydd av värdefulla skogar och biotoper och början till en övergång till ett mer ståndortsanpassat skogsbruk – leda till ett naturvårdsinriktat och ekologisk anpassat skogsbruk. Det miljöpolitiska innehållet i beslutet var dock svagt genom att de resurser och styrmedel som ställdes till förfogande var mjukare och svagare jämfört med den tidigare perioden. "Mycket små medel stod till förfogande för att bilda naturreservat eller på annat sätt skydda värdefull naturmiljö. Dessutom saknades effektiva instrument i naturvårdslagen användbara att skydda mindre objekt (på 1990-talet tillkom biotopskyddet). Det kan hävdas att det statsfinansiella läget då inte medgav några större satsningar inom naturvården. Mot detta kan anföras att stora ekonomiska resurser tillfördes skogspolitiken." (Ekelund och Hamilton 2001:105).

2.6 Lagen som kompromiss mellan egenintresse och allmänintresse, en sammanfattning av den historiska utvecklingen

När staten under 1800-talet beslöt att intervensera i skogsbruket så var det på grund av att det ansågs föreligga skogsbrist. Principfrågan var om staten skulle och kunde inskränka den enskilda äganderätten. De argument som anfördes till stöd för detta gick ut på att de enskilda skogsägarna inte förstod sitt eget bästa eller uttryckt på ett annat sätt att det kortsiktiga egenintresset hotade att ödelägga tillgången till skog till gagn för alla. Skogsägare kan till skada för hemmanet, orten och landet så förstöra sin skog, att hemmanet lider brist på skog i framtiden, som det i enlighet med tidigare angivet citat uttrycktes i en motion i mitten av 1800-talet. På så sätt kom det att knytas ett allmänintresse i riktning mot en överdriven exploatering av skogen och ett bevarande av skogsbeståndet. Bakgrunden till denna utveckling var den privatisering av skogsmark som ägde rum vid denna tid. Nästan hälften av skogsarealen hade då överförts i enskild ägo hos bönder som använde den för eget husbehovsbruk.

1903 års skogsvårdslag innebar ett tydligt ställningstagande mot en fortsatt exploatering av skogen samt att skogsodlingen blev en angelägenhet. Staten tillhandahöll genom skogsvårdsstyrelserna stora mängder skogsfrö och skogsplantor. Lagens kriterier för god skogsvård var framförallt baserade på att garantera en god återväxt. Avverkningen skulle ske på sådant sätt att återväxten garanterades, något som skulle ske på frivillighetens väg. Rådgivning, upplysning och övertalning var de medel som skulle komma till bruk. Påverkan skulle ske genom den professionalism som skogsvårdsorganisationen uppvisade. Därigenom kunde man också motivera att det inte längre skulle vara upp till den enskilde skogsägarens gottfinnande om han skulle utnyttja sin skogsmark för produktion, utan det skulle åläggas honom som en skyldighet. Lagstiftningen fick härigenom en tydlig ramlagskaraktär där de normativa besluten överläts till den professionellt baserade fältorganisationen att fatta beslut om med hänsyn till de omständigheter som förelåg i varje särskilt fall. En annan viktig drivkraft bakom var skogsägarens egenintresse kopplat till ekonomi. Skogsägaren kom att på detta sätt få det yttersta ansvaret för återväxten därför att åtgärderna skulle betraktas som en produktiv investering som på längre sikt ansågs komma att öka skogens värde.

Man kan vid denna tid påstå att egenintresse och allmänintresse flyter samman, men ändå inte fullt ut. Synen på skogens användning kom att bli ganska enhetlig, nämligen att värna om tillväxten i syfte att öka den primära produktionen, men dock inte till vilket pris som helst. Gränsen mot överexploatering var viktig för den skulle leda till samhällsekonomiska förluster. Genom beståndsanläggning inriktades skogsbruket på ensyftesbruk och till ett virkesproducerande skogsbruk. Genom stöd till frivilligorganisationer i form av sammanslutningar av skogsägare betonades det gemensamma intresset för skogsvårdsorganisationen och skogsägarna av att främja skogsvården för samhällets bästa. Lagen innehöll inga motsättningar, bara gemen-

samma mål som det var viktigt att värna om. Rädslan för att utvecklingen skulle kunna gå åt fel håll fanns emellertid där. Skogsvårdsmyndigheternas funktion var därför att hela tiden påminna om behovet av återhållsamhet mot överexploatering, men det räckte med "mjuka medel" som information och rådgivning.

Skogsodlingen låg trots allt under perioden från mitten av 1920-talet och fram till andra världskriget på en mycket låg nivå (SUS 2001, s 7). I 1923 års skogsvårdslag förbjöds slutavverkning av yngre skog och på 1930-talet dikades stora skogsmarker. Med 1948 års skogsvårdslag fick trakthyggesbruket och skogsodlingen sitt genomslag i hela landet. Det var också i samband härmed som ungskogsröjningen fick sitt genombrott. En ny skogsvårdspolicy infördes med två uttalade målsättningar, högre och mer värdefull virkesproduktion samt att man skulle sprida avverkningarna jämnt över åren för att visa hänsyn till den enskilde skogsägaren som på så sätt skulle kunna skapa en jämnare tillgång på arbetstillfällen, försörjning av skogsråvara och inkomster till kombinationsbruket.

Från 1950 och 20 år framåt hade skogsbruket en låg lönsamhet, vilket ledde till ett överutnyttjande av självföryngring och till en bristfällig skogsodling. Man kan än idag skönja kvardröjande effekter av detta (Skogsstyrelsen 2002). En annan kvardröjande effekt är den kalavverkning som framförallt ägde rum under 1960-talet och 1970-talets början då stora arealer skövlades. Dessa är idag be vuxna med ungskog, men utan någon av naturvårdsskäl sparad vegetation (SUS 2001, s 7). Gallringen minskade också under denna tid. 1979 års skogsvårdslag stärkte på nytt skogsodlingen och ungskogsröjningen nådde rekordnivåer. Samtidigt infördes krav på avverkningsanmälan och krav på generella naturvårdshänsyn i skogsvårdslagen. Därmed hade ett nytt politiskt definierat allmänintresse förts in i lagstiftningen, naturvårdshänsyn. Naturvårdsarbetet underbyggdes med olika utbildningskampanjer som riktade sig både mot tjänstemännen och skogsägarna.

Från att ha varit ett stöd till jordbrukspolitiken har skogspolitiken under 1900-talet blivit alltmer självständig och inriktats mot målet att förse en växande industri med råvara. Samhällsekonomiska drivkrafter i form av exportintäkter och sysselsättning låg bakom denna utveckling (SUS 2001, s 110). Skogspolitiken har på detta sätt kommit att ha betydelse för andra politikområden och allmänintressen. Detta har dock varit en slags sidoeffekt av den förda skogspolitiken och har inte avkastat krav i själva lagstiftningen. Redan under 1930-talet fick skogspolitiken en arbetsmarknadspolitisk uppgift, något som dock på senare tid tonats ner. Sedan 1950-talet har skogsbruket fått en regionalpolitisk betydelse, vilket givit upphov till statligt stöd.

Men det blev skillnad när miljöintresset växte sig starkare och påkallade uppmärksamhet som allmänintresse. Då fick vi en motsättning mellan två allmänintressen inbyggda i lagstiftningen, vilka i tillämpningen konkurrerade om utrymmet med skogsägarnas egenintressen som till dels kunde vara annorlunda än de två framförda allmänintressena och till dels skulle kunna tänkas gynna det ena eller andra av allmänintressena. I 1993 års förändring av skogsvårdslagen uttrycktes de skogspolitiska målsättningarna i propositionen (1992/93:226) på följande sätt:

Miljömål:

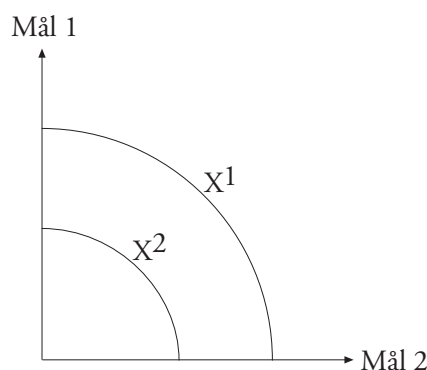
Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkras. Skogen skall brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden skall värnas.

Produktionsmål:

Skogen och skogsmarken skall utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning skall ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen ger.

Skogsbruk och naturvård kan samtidigt ses som varandras förutsättningar och varandras motsättningar. Att jämställa dessa två målsättningar innebar en ny situation som kom att ställa krav på avvägningar i det särskilda fallet genom skogsvårdsmyndigheternas försorg. Samtidigt infördes i vardera beskrivningen av miljö- respektive produktionsmål inbördes potentiella motsättningar. Det är när det gäller miljömålet inte givet att bevarande av skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga är i harmoni med biologisk mångfald och bevarandet av växt- och djurarter. Framförallt gäller det relationen mellan miljöintresset och värnandet av kulturmiljövärden och dess estetiska och sociala värden. Inte så att dessa nödvändigtvis står emot varandra, men de följer definitivt inte av varandra. Ser vi till lagens definition av produktionsmål så gäller likadant där att ett effektivt skogsbruk är detsamma som ett ansvarsfullt skogsbruk som dessutom ska ge uthålligt god avkastning. Läger vi därtill att skogsproduktionens inriktning ska bygga på handlingsfrihet i fråga om skogens användning, så växer bilden av möjliga motsättningar i praktiken fram inom ramen för produktionsmålet. Om vi samtidigt betänker att produktionsmålet i sin tur ska vägas mot miljömålet så inser vi att utfallet av lagens tillämpning inte är given.

Det finns anledning att i detta sammanhang ta fasta på den diskussion om målkonflikter som Stig Wandén gör i boken *Målkonflikter och styrmedel: ett centralt miljöstrategiskt problem*. Han skiljer där på äkta och oäkta målkonflikter. Han anger också i diagramform hur målkonflikter kan balanseras mot varandra. Se nedanstående figur:



Mål 1 kan i vårt fall representeras av miljömålet och mål 2 av produktionsmålet. Vi bortser i detta sammanhang från att det inom vart och ett av de två huvudmålen för lagen kan finnas inneboende motsättningar. Den optimala avvägningen mellan mål 1 och 2 föreligger i punkten X^1 i figuren. Punkten X^2 representerar vad Wandén kallar för en oäkta målkonflikt i det att vart och ett av de två målen inte har tillgodosetts på ett optimalt sätt. Det gäller däremot för punkten X^1 i figuren.

Hur denna målkonflikt löses i praktiken blir en empirisk i fråga av lagens tillämpning, där olika lösningar har böljat fram och tillbaka över tid. Jag ska nu först sätta in denna problematik i ett teoretiskt Prop. 1992/93:226 s 22. sammanhang (kap 3) samt relatera frågan till olika regleringsstrategier (kap 4) innan jag kommer in på under vilka förutsättningar som målkonflikten kan hanteras av skogsvårdsmyndigheterna (kap 5) och skogsägarna (kap 6).

K A P I T E L 3

Teoretiska utgångspunkter

Det krävs ett helt nytt sätt att tänka för att lösa de problem vi skapat med det gamla sättet att tänka. (Albert Einstein)

I princip har alla handlingar som människan företar sig effekt på den omgivande fysiska miljön, i vissa fall med acceptabla konsekvenser, i andra fall inte.¹⁰⁴ Resultatet av detta – vårt nuvarande kulturlandskap – sågs länge som ”naturligt” och oproblematiskt. Först i slutet av 1950-talet började begrepp som ”ekologi” och ”miljö” att användas och problematiseras i den politiska debatten.¹⁰⁵ Efterhand kom miljöfrågorna att involvera allt fler av samhällets sektorer och politikområden. Från det ”miljöskydd” på 1960-talet som hanterades som en aspekt av jordbrukspolitiken, gick utvecklingen mot ”naturreсурshushållning” och ”miljöpolitik” mot slutet av 1980-talet. I denna utveckling är *rätten* ett av de styrmedel vars huvudsyfte har varit – och är – att skydda, bevara eller återställa vissa kvaliteter i miljön. Naturligtvis påverkas

104 Jonas Christensen diskuterar i sin avhandling *”Rätt och kretslopp”* (2000) förutsättningarna för att rättsligt operationalisera begreppet uthållig utveckling vad gäller kretslopp. Att naturlagarna är viktiga och relevanta för utformningen av miljöretten är en utgångspunkt för Christensen. Detta innebär att det inte går att utforma rättsregler för att styra människans påverkan av naturen utan att känna till och ta hänsyn till de grundläggande lagar som beskriver de processer, flöden och tillstånd som är naturgivna. Han delar med utgångspunkt i begreppsparet *”(ir)reversibilitet”* och *”(o)undgänglighet”* in människans beteende i tre huvudgrupper:

”1. Sådana handlingar som inte påverkar den fysiska omgivningen på ett skadligt sätt, alternativt är direkt nyttiga. 2. Sådana handlingar som skadar den fysiska omgivningen, men som inte långsiktigt påverkar förutsättningarna för fortsatt liv på Jorden. 3. Sådana handlingar som långsiktigt skadar förutsättningarna för fortsatt liv på Jorden.” (s 49) En ”flödesorienterad” lagstiftning som siktar in sig på samhällets totala omsättning av resurser omfattande manipulation, hantering, uttag och utsläpp, skulle därför skapa bättre förutsättningar för ekologisk hållbarhet än vad dagens lagstiftning gör.

105 Rachel Carsons *”Tyst vår”* (1953) och Hans Palmstiernas *”Plundring, svält, förgiftning”* (1972) var starskottet till att miljöproblematiken hamnade på den politiska agendan; ett decennium senare hade nästan alla svenska partier sin inställning till ”miljö” inskriven i partiprogrammet.

våra motiv och handlingar av flera olika faktorer, där bl a information, utbildning och opinionsbildning styr vårt sätt att fatta beslut. Men för att kunna genomföra olika samhälleliga miljömålsättningar behövs *en grundläggande rättsordning* med regler, som är effektivt och ändamålsenligt utformade och skapar förutsättningar för en praktiskt genomförbar tillämpning. Avsaknad av reglering likaväl som felaktigt utformade eller tillämpade rättsregler kan utgöra hinder inte bara för genomförandet av miljömålsättningarna, utan också vara kontraproduktivt för en hållbar samhällsutveckling. En ”uthållig rättsordning” är viktig för att sätta gränser för de mänskliga aktiviteter och verksamheter som kan skada naturen, samtidigt som den har en avgörande funktion för att skapa effektiva beslutssystem som bidrar till att de miljöpåverkande aktiviteterna är väl genomtänkta och sker öppet, noga övervägt och väl motiverat.¹⁰⁶

Idag kan vi se en tydlig trend mot ett förändrat perspektiv på miljöfrågor: från det betungande, negativa problemlösandet med reaktiv prägel till en positiv, pro-aktiv strategi som dels strävar efter att verka *förebyggande*, dels fokuserar på *flexibla åtgärder* med långsiktig värdegrund i begreppet hållbar utveckling.¹⁰⁷ Genom förankringen i hållbarhetsbegreppet utgår man nu från ett helhetsperspektiv: miljöfrågorna skall integreras i och hanteras som en del av *hela* samhällskontexten. Givet denna utveckling blir det ännu viktigare att etablera och utnyttja en rättslig mångfald för att kunna välja det styrmedel som bedöms effektivast i det enskilda fallet – utifrån ett helhetsperspektiv.

Den i och för sig triviala sanningen att rättsregler inte är några ofelbara styrmedel och att det inte alltid per automatik föreligger samsyn mellan vilket slags beslut den enskilda regeln enligt sin *ordalydelse* ger uttryck för och det beslut som *faktiskt* blir resultatet, har bekräftats i ett antal undersökningar.¹⁰⁸ Det vore därför orealistiskt att tro att det endast handlar om att utforma rättsordningen på ett specifikt sätt för att t ex lösa miljöproblemen. Självfallet påverkas både den som tillämpar regeln och den som styrs av den av en rad *andra faktorer*, som exempelvis de normativa förväntningar som finns, beslutsfattarens utbildning, insikt, värderingar och professionella kultur och vilken typ av intressen som berörs av beslutet. De faktorer som på ett *övergripande* sätt har betydelse för och påverkar styrningssituationen och den individuella motivationen behandlar jag dels i kapitel 4 där jag tar upp olika former av styrmedel och deras effekter, dels i kapitel 5 där myndighetstillämpning och genomförandets problem diskuteras. I detta kapitel vill jag framförallt lyfta fram och belysa de förutsättningar *rätten* har att som ett bland flera strategiska instrument kunna påverka beteenden och kommunicera olika mål till målgruppen. En viktig aspekt av detta är hur myndigheten som rättens *adressat* använder sig av rätten som kommunikations-

106 Christensen (2000) talar i detta sammanhang om en ”uthållig rättsordning” som en nödvändig förutsättning för att uppnå miljömålen. Inte minst viktigt blir då det beslutsunderlag som ligger till grund, och för att skapa effektiva beslutsunderlag är det viktigt att klargöra och förstå de samband som föreligger mellan människans agerande och effekterna i naturen.

107 Hydén 2005 s 147 i Wickenberg et al.

108 Se t ex Aubert 1976; Stjernquist 1973; Åström 1988; Andenæs 1989; Eckhoff och Sundby 1991; Brinkmann och Eckhoff 1986; Graver 1983; Basse 1987; Boon 2000; Aasetre 2001.

instrument för att förmedla de rättsliga imperativen till aktörerna.¹⁰⁹ Vilka incitament finns för myndighetsaktörerna? Särskilt intressant är de möjligheter som ges att genom *ramlagstiftningen* inta ett *användarperspektiv* på rättssystemet, att betrakta rätten nerifrån och upp i termer av orsak och verkan.¹¹⁰

Rättens möjligheter att påverka beteenden styrs och begränsas i sin tur av rådande *samhällssystem* och *rättskulturer* som ger upphov till olika *rättsregler*. Med utgångspunkt i en översiktlig diskussion av dessa, vill jag genom att visa på kopplingen till olika *motivationssystem* belysa att rättsliga beslut är en produkt av flera olika faktorer kopplade till samhällskontext och den rättsliga kultur som är för handen. Man kan förstå den utformning miljöretten har idag med utgångspunkt i sk *intervenerande reglering* och *ramlagar*.¹¹¹

För att belysa hur man utifrån ett rättssociologiskt perspektiv kan undersöka vilka drivkrafter som finns inom och mellan olika delsystem i samhället och hur individer inom ramen för dessa handlar på ett normrationellt sätt, introducerar jag den *normmodell* som jag använder som empiriskt sökredskap i kapitel 6. Modellen vill visa på att handlandet inte enbart bestäms av vilka preferenser aktörerna har, utan i hög grad av hur individen uppfattar verkligheten.

Miljöretten hör till den reglering som vi hänför till den välfärdsstatliga rättskulturen, som av vissa beskrivits som en *responsiv rätt*, något som kommer att diskuteras nedan.¹¹² I anslutning till detta uppmärksammar jag avslutningsvis den betydelse övergången från *government* till *governance* har för styrningen och hanterandet av naturvårdsproblematiken i den skogliga sektorn.

Även om motsättningen mellan ekonomi och ekologi, mellan exploatering och bevarande av naturresurserna är en realitet som vi inom överskådlig tid troligen inte kommer att kunna bortse ifrån, så kan vi lära oss *nya sätt att förhålla oss till problematiken, nya sätt att hantera den*. Som en löpande tråd väver jag därför i detta kapitel in motsättningen mellan *allmänintresse* och *egenintresse* i naturresursanvändningen och rättens möjligheter att påverka och styra denna relation.

109 Se diskussionen nedan om disjoint norms resp. conjoint norms. Jfr Hydén 2006 s 5f; Macauly 1987.

110 Jfr Aubert 1976. I anglosachsisk litteratur talas även om att anlägga ett observatörsperspektiv på rätten.

111 Detta diskuteras av Hydén (2006) där han tes om att det blandekonomiska samhälle vi idag lever i har givit upphov till en särskild rättstyp, sk *intervenerande regler*, har stor betydelse för utformandet av den miljörättsliga styrningen.

112 Se t ex Nonet och Selznick 1978.

3.1 Rättsteoretiska utgångspunkter

3.1.2 Rättskulturer

Samspelet mellan olika styrmedel och det utrymme det rättsliga styrinstrumentet ges i olika kontexter, är avhängigt av centrala, generella *värdeföreställningar* om statens roll i förhållande till medborgarna och olika samhällsintressen. Rättssystemets utformning och dess problem är dessutom resultatet av en lång historisk utveckling där rätten bär med sig gamla "värden" samtidigt som den konfronteras med utvecklingen av nya, komplexa delar av samhällssystemet. Detta medför att rättssystemet kommer att inrymma ständigt motstridiga element (jfr kap. 4.3 om målkonflikter). Dalberg-Larsen beskriver spänningen mellan de olika värdesystemens "*traditionsförmedling og nyorientering*" som grundläggande för de problem som den moderna rätten konfronteras med.¹¹³ Ett sentida exempel på detta är ramlagstiftningen, vars problem och möjligheter beror av det "spänningsförhållande" som råder mellan den liberala rättsstaten och den sociala välfärdsstaten.

Förändringar av de rättspolitiska värdeföreställningarna sker inte i ett vakuum, utan det finns ett nära samband mellan ekonomiska och sociala förutsättningar, mellan politiska verkningar och rättsideologiska uppfattningar.¹¹⁴ Ett sätt att närma sig och förstå drivkrafterna bakom detta rättens *externa* perspektiv (dvs hur samhällsförhållanden påverkar rätten) är att utgå från de *motivationssystem* som uppträder inom ramen för olika samhällsstrukturer, vilka drivkrafter det finns för den rättsliga styrningen inom olika samhällssystem. Varje *samhällssystem* ger upphov till en viss sorts rättskultur, som genererar rättsregler som används i olika styrmodeller. Den samtida/moderna *miljörättsliga* styrningen tenderar t ex att påverkas av system som främjar marknadskrafterna, som ger möjlighet till självreglering och incitament till nya rättsliga styrformer. Samtidigt finns det behov av ett planerande administrativt system för tillsyn och kontroll, med myndigheter som kan bidra till att påverka individernas motivbilder och därigenom genomföra de politiska målsättningarna. Det system som har tillkommit genom *välfärdsstatens* uppkomst ser många som en förutsättning för en hållbar miljöutveckling, medan andra ser det som ett nödvändigt ont. Det handlar om ett system som skapar *intervenerande regler* för bl a miljöskydd, som sätter ramar och begränsningar för de aktiviteter som kan inverka skadligt på miljön.

Motivationssystemen har olika principer som inbördes drivkrafter, men grundläggande är *egenintresse*, *allmänintresse* och *konkurrens*. Hur systemen kommer att utvecklas och hur deras interna styrkeförhållande kommer att se ut, får givetvis stor betydelse för både miljöskydd och äganderätt inom t ex den skogliga sektorn där staten genom de intervenerande reglerna försöker påverka privata aktörer att ta sociala, eko-

¹¹³ Dalberg-Larsen 1984.

¹¹⁴ Se t ex Sundby 1978; Hydén 2006. Den tillämpning jag gör av begreppet "rättsideologi" i denna text omfattar bl a legitima rättskällor, beslutsmodeller och institutionella konsekvenser för tillämpningen av gällande rätt. Jfr analysformat i Esping 1994 s 82 som beskriver hur rättskulturer formar rättsideologier vilka i sin tur ger upphov till ett specifikt rättssystem.

logiska eller ekonomiska hänsyn som skall skydda svagare intressen eller hänsynskrävande områden. Rättens roll i de olika motivationssystemen (dvs rättsreglernas karaktär, vilka typer av beslutsorgan som tillämpar reglerna, hur/vem som fattar beslutet) varierar med hänsyn till den funktion regleringen har, men det är av största betydelse att hela tiden relatera det rättsliga styrmedlet till den samhälleliga kontext i vilket det verkar. Hydén framhåller särskilt att den rättsliga styrningen aldrig äger rum i ett vakuum: ”Det finns alltid krafter som är beredda att definiera och omdefiniera det rättsligt formulerade politiska budskapet.”¹¹⁵

Olika samhälleliga utvecklingsmodeller kopplade till rättssystemet har diskuterats av ett flertal författare, bl a Habermas vars tredelade utvecklingsprocess omfattade den borgerliga rättsstaten, den demokratiska rättsstaten och den sociala och demokratiska rättsstaten,¹¹⁶ samt Nonet-Selznick som fokuserade på den rättsliga progressionen i en modell med tre faser.¹¹⁷ I min diskussion om rättsregler utgår jag från att rätten uppträder i tre olika *samhälleliga kontexter* vilka i sin tur genererar olika *motivationssystem*.¹¹⁸ Hydén (2006) beskriver hur dessa tre övergripande samhällssystem i sin tur formar olika rättskulturer ur vilka särskilda typer av rättsregler uppstår. Med detta vill han illustrera hur ett samhälles rättskultur är direkt avhängig av systemets politiska och socio-ekonomiska struktur. Övergripande kan man således idag urskilja tre komplex av rättsregler i de industrialiserade länderna, representerande den rättskultur som råder i respektive samhälle:

- a) det *marknadsekonomiska* systemet som generar något som kan benämnas *självreglerande* motivationssystem,
- b) det *planerande politiskt/administrativa* systemet som genererar vad som kan kallas *planerande* motivationssystem, samt
- c) det *blandekonomiska* systemet som ger upphov till sk *intervenerande* motivationssystem.

¹¹⁵ Hydén 2002 s 165.

¹¹⁶ Habermas 197, Legitimation Crises

¹¹⁷ Nonet & Selznick 1978. Utgångspunkten är den *repressiva* rätten som utvecklas för att svara upp mot behovet av att legitimera en viss politisk ordning. Denna fas följs av den *autonoma* rätten som till dels motsvarar Webers formella rättsliga rationalitet som kännetecknas av precisa, strikta regler och normrationellt beslutsfattande. Därefter kommer den fas av rättsutvecklingen som korresponderar med den moderna välfärdsstaten: den *responsiva* rätten som kännetecknas av att den byggs upp och utvecklas genom läroprocesser kopplade till praxis och de professionella bedömningar som gör sig gällande där. Den responsiva rätten är också ett uttryck för att rätten gått från plikt- eller förhållningsregler till mål-medel- och avvägningsregler

¹¹⁸ Redogörelsen bygger på Hydén 2006 s 2ff samt Hydén 2002 s 111ff som har vidareutvecklats ur den indelning som presenterades av Gudmund Hernes i den norska maktutredningen (NOU 1982:2 s 111). Hernes ser motivationssystemen som en ordning som främjar ett bestämt mål genom att motivera människor att handla på ett specifikt sätt. Han ställer upp *fyra styrsystem*: marknaden, demokratin, byråkratin samt intresseorganisationerna, och utredningen ger belägg för det särskilt är i *skärningspunkterna* mellan de olika systemen som styrproblemen uppstår. Om rättskulturer – och särskilt rättens interna perspektiv – se även Modéer, K-Å. (2000) *Vad är rättskulturer?* I Andersson m fl *Rätten*.

3.1.2 Självreglering och det marknadsekonomiska systemet – den liberala rättsstaten

Det marknadsekonomiska systemet korresponderar med rättsstatens normer, vars etablering vid 1800-talets mitt var en konsekvens av och en förutsättning för den tidiga industrialismen. Statens huvudsakliga roll var under denna period att garantera ordning och rättigheter, att ställa upp ”spelregler” så att beteendena blev förutsägbara för enskilda aktörer och systemen skyddades mot oönskade beteenden. Rättsstatsideologin innebar att det rättsliga normsystemet fick en bestämd form och ett bestämt innehåll anpassat efter industrisamhällets behov. Detta medförde en omfattande kodifiering som omfattar större delen av civilrätten liksom regler för hur tvister eller avvikelser skall beivras (straffrätt) och hanteras (processrätt). Eftersom syftet med rättsordningen framförallt är att stabilisera och tillhandahålla entydiga, förutsägbara spelregler ställs krav på exakthet och klarhet i lagstiftningen där förändringar bör ske långsamt och då främst genom prejudikatsbildning. En konsekvens av och förutsättning för upprätthållandet av rättsstatens organisation blev också uppkomsten av den *byråkratiska förvaltningen* (byråkratisk i Webers mening), en ämbetsmannastat där myndigheterna fick en relativt självständig ställning visavi statsmakten.

Statens begränsade rätt att reglera medborgarnas sociala och ekonomiska förhållanden under denna period tog sig bl a uttryck i den strikta formaliseringen av legalitetsprincipen och fastställandet av vissa medborgerliga fri- och rättighetszoner, vilka i sig bar fröet till utvecklingen av det sk ”*allmänintresset*”. Dessa positivistiskt definierade *individuella* ”frihetszoner” kom nämligen i ljuset av den demokratiska utvecklingen att ställas mot politiskt, demokratiskt definierade *allmänna* intressen.¹¹⁹

I den liberala rättskulturen dominerar den typ av *rättsregler* som är representativa för rättsstaten, materiella handlingsregler förmedlade direkt från de politiska beslutsfattarna till individerna. Reglerna är uppbyggda som äkta rättsatser med rekvisit som utpekar rättsfakta och rättsföljd, och ur regeln kan man därför direkt utläsa vilket beteende som är påbjudet eller förbjudet.¹²⁰ Regler av denna typ refereras ofta till som

119 Esping (1994 s 82ff) diskuterar hur den parlamentariska och demokratiska utvecklingen gav legalitetsprincipen en ny innebörd; en positivistisk rättsuppfattning ersattes av en ”demokratisk”. Genom inrättandet av kommuner och landsting 1862 lades också under denna period grunden till en ny typ av politisk förvaltning. Inom delar av förvaltningen introduceras också sk ”lekmannastyrelser”, framförallt inom de ämbetsverk (senare kallade affärsverk) som bl a ansvarade för infrastrukturutveckling. Även om det ursprungliga syftet väl främst var att tillföra myndigheterna en viss affärsmässig kompetens, så öppnade detta för en utveckling av styrelser baserade på politisk grund eller med intresserepresentation, ”vested interests”.

120 Se t ex Strömholm (1984) *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*.

pliktregler,¹²¹ men kan också kallas *fasta regler*¹²² eller *förhållningsregler*.¹²³ Straffrätt och civilrätt¹²⁴ är exempel på denna regeltyp där brottsbalkens regler och den dispositiva civilrättsliga lagstiftningen (inom givna ramar) kan ses som rättens primära, klassiska hemvist. Nyckelord är avtals-, närings- och konkurrensfrihet, men för att systemet skall åtnjuta legitimitet och garantera rättssäkerhet behövs straffrätten som sätter de yttre gränserna för vad som är tillåtet respektive inte tillåtet.

Den rättsliga *styrningen* är här normrationell genom att den utgår från ett bakomliggande värde som skall operationaliseras genom den rättsliga tolkningen. Själva *beslutsfattandet* är lämnat till den juridiska professionen med domstolarna som beslutsorgan.¹²⁵ Ett karaktäristiskt exempel på en modell för den rättsstatliga styrningen finner man i lagen (1982:80) om anställningsskydd där rättigheterna förmedlas direkt till individerna, som alltså har i lag angivna rättigheter att direkt stödja sig på. Fördelar med denna rättskultur är att den ger rättssäkerhet, legitimitet genom sin auktoritet och ett visst (idealt) skydd åt den svage.¹²⁶ Den rättsliga styrningen får härigenom uniformitet och stabilitet. Nackdelen är att det förutsätts att medborgarna kan aktivera sina rättigheter för att få tillgodogöra sig dem. Byråkrati, formalism och "stelbenthet" kan sägas vara baksidan av myntet, och denna typ av regler kan genom sin rigiditet vara svåra att anpassa till det moderna samhällslivets snabba förändringar.

Som *motivationssystem* kan marknaden främja både egenintresse och konkurrens.¹²⁷ De motiv och drivkrafter som driver privat företagsamhet kan här vara effektivare än de statliga just genom att de ger incitament till egenintresset att leda verk-

121 Jfr Eckhoff & Sundby (1991 kap 4). Hydén 2006 menar att rätten inom det kapitalistiska eller marknadsekonomiska systemet främst fungerar gränssättande för att inte inkräkta på avtals-, närings- och konkurrensfriheten. Pliktregler måste vara entydiga och kunna upprätthållas på ett konsekvent sätt för att systemet skall kunna garantera rättssäkerhet och åtnjuta legitimitet.

122 Eckhoff & Graver (1991) studerar i sin undersökning av de norska bygningsrådets praxis vad som ligger bakom tillämpningen av en viss norm, och skiljer då på tre olika grunder för *beslutsfattandet*: formalistiskt, avvägande respektive målinriktat beslutsfattande. Formalistiskt är beslutsfattandet om det bygger på regler som betraktas som fasta och läggs till grund utan att ifrågasättas. Regler som understödjer formalistiska beslut kallar Eckhoff & Graver då för *fasta regler*.

123 Se Christensen (2000) som poängterar fem viktiga funktioner för den rättsliga styrningen: att ställa upp målsättningar, att formulera krav, att genomföra kraven samt att följa upp resultaten. Genom *förhållningsreglerna* formuleras de krav som är nödvändiga för att regleradressater och andra aktörers handlande skall kunna leda till måluppfyllelse. Även Hydén (2006) nämner förhållningsregel som en alternativ term till pliktregel.

124 Inom civilrätten är köplagen (1990:931) ett typexempel med avtalet som ett flexibelt, dispositivt instrument, primärt i förhållande till lagen.

125 Då det gäller den del av den kapitalistiska rätten som regleras genom dispositiva avtal får dock domstolarnas juristkultur träda tillbaka för affärsjurister och multinationella bolag både som tillämpare och utformare av rätten. Se Dezalay, Y. (200?) *The Power of the Legal Field* i Banakar & Travers.

126 Skyddet för svagare intressen består här framförallt i att rättstaten är relativt indifferent mot politiska och ekonomiska konjunkturen och påtryckningar, så att en svagare part kan skyddas "mot exploatering i en situation där maktförhållandena ändrats eller accentuerats utan att det ger utslag i förändrade politiska prioriteringar." Hydén 2002 s 114.

127 Se t ex Hernes 1983 s 108ff. Hydén (2002) menar att marknaden är ett slags självgenererande system där de handlingar och normer som växer fram genereras genom interna processer. Dessa normer är till viss del beroende av statens stöd och/eller tvångsmakt.

samheten så att den kan fungera och utvecklas på en konkurrensutsatt marknad. För att möjliggöra denna utveckling tillhandahåller det marknadsekonomiska systemet även instrument som *yttre* gynnar egenintresset – många gånger i riktning mot att främja allmänintresset. Hydén menar att marknadssystemet genererar något som kan betecknas som en *kapitalistisk rätt* som kännetecknas av en strävan efter *självreglering*, vilket möjliggörs genom att ”spelreglerna” endast sätter vissa ramar för handlandet och dessutom tillhandahåller olika instrument för samverkan. Självtreglerande system som har sin grund i det marknadsekonomiska samhällssystemet finns av skiftande slag i alla samhällen.¹²⁸ De kännetecknas framförallt av att de förmår att reproducera sig själva, generera bindande regler och påverka efterlevnaden av dessa. Systemen är som ovan beskrivits av två slag; antingen de områden där lagstiftaren har överlämnat åt marknadskrafterna att styra, eller de delar av systemet som till viss del regleras (genom att lagstiftningen bidrar med form och yttre gränser) men där en stor del av beslutsfattande och måldefiniering är överlämnad till enskilda aktörer.¹²⁹

3.1.3 Målstyrning och planerande system

Det *planerande politiskt/administrativa* systemet ger upphov till vad som kan kallas en *socialistisk rätt* med regler som representerar *kollektiva beslut* och handlande i kollektivets namn. De områden som här handhas av statliga och kommunala myndigheter är exempelvis sjukvård, socialvård och vissa delar av samhällsplaneringen, och det planerande systemet fyller därigenom funktioner som inte spontant genereras i marknadsekonomiska relationer. Rätten i den socialistiska rättskulturen konstituerar det politiska systemet genom *statsrätten* som reglerar statens funktioner, och *förvaltningsrätten* som reglerar dess uppgifter. Inom detta rättsområde framstår särskilt tydligt det dualistiska förhållandet mellan rätt och politik, där det politiska systemet i ännu högre grad än det ekonomiska är beroende av rättsregler för sin existens.¹³⁰ Rättsreglerna inom det politiskt systemet har som huvuduppgift att förmedla uppgifter från politiskt beslutsfattande till de verkställande funktionerna. Genom regler-

128 Sally Falk Moore (1978) använder termen ”*Semi-autonomous social fields*” för att beskriva ett samhälleligt delsystem som kan generera interna regler, seder och symboler, men som till dels är beroende av regler och beslut som fattas utanför delsystemet. Falk Moores begrepp motsvaras i viss mån av vad Teubner kallar socialt subsystem. Det Falk Moore vill visa genom studiet av ”semi-autonomous social fields” är att de processer som gör internt genererade regler effektiva även kan ha betydelse för att förstå vad som gör rättsregler generellt sett effektiva och möjliga att genomföra.

129 Inom ramen för det marknadsekonomiska systemet finns en intressant utveckling av rättsliga instrument som bygger på självreglerande mekanismer (Hydén 2006 *Normbildning i företag – mot en ny miljö rätt*, samt kapitel 4 nedan). Utmaningen ligger i att skapa instrument som på en och samma gång förmår skapa flexibilitet och stabilitet; dvs både ekonomisk flexibilitet och rättslig konsistens. Konfliktlösning tenderar härigenom också att alltmer läggas över på parterna; det finns idag tecken på att domstolarna spelar en allt mindre roll som konfliktlösning sinstrument, se t ex Andersen 1986.

130 Detta framhålls bl a av Eckhoff & Sundby (1991 s 227). *Rettssystemer: systemteoretisk inforing i rettsfilosofien*.

na definieras så den administrativa apparaten i de riktlinjer och organisatoriska former som anges för verksamheten.¹³¹

Rättsreglerna har inom denna rättskultur en annan karaktär jämfört med civil- och straffrättsreglerna inom det marknadsekonomiska systemet. Istället för förbud och förhållningsnormer anger reglerna *mål* som skall uppfyllas, och oftast också de *medel* som är tillåtna för att nå målet.¹³² Man kan därför inom det politiskt/administrativa systemet tala om *mål-medelregler*,¹³³ *målnormer*¹³⁴ eller *målsättningsregler*¹³⁵ som har en framåtsyftande karaktär och tillämpas *ex ante* i jämförelse med rättsstatens *ex post*-tillämpning.¹³⁶ Tillämpningen får härigenom en resultatorienterad inriktning som kan beskrivas som *implementerande* till skillnad från förbudsreglernas *genomdrivande*.¹³⁷ Detta innebär att det politiskt/administrativa systemets regler snarare är ändamålsbestämda än konditionala, och den rättsliga *styrningen* präglas av *målrationalitet* jämfört med den rättsstatliga normrationaliteten.

Besluten fattas och genomförs av professionella administratörer inom olika expertmyndigheter snarare än av den rena juridiska professionen. Detta understryker ytterligare skillnaden mellan pliktregler och mål-medelregler: *för det första* förutsätter en mål-medelregel att den rättsliga bedömningen anteciperar tänkbara konsekvenser av olika rättsliga tolkningar, och att dessa tolkningar sker mot bakgrund av anvisade medel. Istället för att auktoritativt slå fast det önskvärda beteendet så ställer rätten

131 Hydén (2006 s 4) talar här i anslutning till Tarschys (DN 19930807) om fyra komplex av *infrastrukturer* som förmedlas genom politiskt fattade beslut till verkställandet inom förvaltningen. Dessa infrastrukturer skapar produktionsförutsättningar och styr efterfrågan för näringslivet. Den *legala* infrastrukturen ställer upp spelregler för det ekonomiska och sociala livet. Den *fysiska* infrastrukturen tillhandahåller kommunikationer, vatten&avlopp, energi etc vilket kräver en viss typ av reglering. Den *sociala* infrastrukturen reglerar hälso- och sjukvårdens, socialomsorg och inkomstskydd av olika slag. Slutligen omfattar den *kulturella* infrastrukturen regler om utbildningsväsendet och kultur i vid bemärkelse. Därtill kommer försvarsmakten som kräver sin specifika reglering.

132 Ett undantag utgörs dock av lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, där § 5a stadgar att tillstånd mot att uppföra en kärnkraftsreaktor inte får meddelas.

133 Jfr Hydén (2006).

134 T ex Peczenik (1987 s 15) som redogör för två typer av regulative normer: dels handlingsnormer som kvalificerar vissa *handlingar* som påbjudna resp. förbjudna, dels *målnormer* som kvalificerar vissa *situationer* som påbjudna-förbjudna.; Christensen (2000 s 89f). Christensen beskriver ur ett miljörättsligt perspektiv kravregler, t ex *pliktnormer*, som regler som utgår från mänskliga handlingar till skillnad från situationsnormer eller *målnormer* som utgår från en viss målsättning i den fysiska miljön. Michanek och Zetterberg (2004) talar om *målregler* som kan sägas ge uttryck för "den politiska ambitionen och inriktningen i lagen."

135 Enligt Eckhoff och Sundby (1991) understödjer *målsättningsregler* ett målinriktat beslutsfattande genom att inte ge anvisningar om vilket exakt innehåll ett beslut skall ha, men väl kräva att det skall vara ägnat att uppfylla ett visst fastlagt mål.

136 En typisk *mål-medelinriktad* lagstiftning är hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) som ställer upp tydliga mål och också anger de medel som står till förfogande, samt den tidigare naturvårdslagen.

137 Christensen (2000) betonar starkt skillnaden mellan *genomdrivande* av olika krav och regler och *genomförande* av målsättningar. Genomdrivandet blir därmed ett steg i en genomförandeprocess, och skillnaden märks särskilt tydligt då det gäller regler som saknar tydliga adressater. Se även Westlund 1997. Genomdrivande- och genomföranderegler kan karaktäriseras som de regler som skall garantera efterlevnad och genomförande av det rättsliga normsystemet (s k sekundärregler, jfr Backer 1995 s 100), och får därigenom avgörande betydelse för måluppfyllelsen. De omfattar en stor regelgrupp med tvingande, hjälpande eller ledande funktioner, t ex råd, tillsyn eller anvisningar från en myndighet.

upp olika parametrar (målsättningar) som handlandet skall utvärderas mot. Den rättsliga bedömningen sker alltså *ex ante* och föregår handlandet. Pliktregeln däremot, aktualiseras ju först i efterhand – *ex post* – när skadan redan inträffat. Man kan också, på ett mer direkt sätt, ur pliktnormen utläsa vad som är önskvärt beteende. För *det andra* sker uttolkningen av pliktregler av jurister, medan mål-medelregler uttolkas och tillämpas med hjälp av den professionella kunskap och expertis som är verksam inom den samhällsliga funktion som berörs. Detta innebär en mer eller mindre omfattande subdelegation av normgivningsmakten, som hos förvaltningsmyndigheterna ofta kombineras med andra tillsynsbefogenheter. Till skillnad från den intervenerande regelstyrningen (se avsnitt 3.2.3) är skälet här främst behovet av kompetent och kunnig expertis som kan hantera sekundärlagstiftning så att den på ett smidigt sätt kan kopplas ihop med övrig förvaltningsintern administrativ lagstiftning. Det finns dock ett implicit problem i denna rättsens roll som administrativt instrument, som är kopplad till motivation för den enskilde aktören. Som *motivations-system* ligger initiativ och handling i det planerande systemet hos stat och myndigheter. Politikerna sätter ett mål och lämnar över till genomföraren att förverkliga det (ex den tidigare naturvårdslagen). Drivkrafter och incitament för verksamheten inom planerande system drivs således inte av motivationen hos den enskilde individen. Detta innebär att statlig verksamhet ofta är konkurrensmässigt underlägsen därför att den är planerad uppifrån och saknar de marknadsbaserade incitament som driver egenintresset. Då den enskilde tjänstemannen eller administratören inte har något *egenintresse* att utföra de uppgifter som åligger organisationen, måste dessa istället initieras genom pålagor och direktiv uppifrån, förmedlade genom lagstiftning:

De motivationssystem som uppträder inom ramen för planerande system är relaterade till den professionella bakgrund som den aktör har som uppträder i det planerade systemet. För att en påлага uppifrån skall bli accepterad av aktören och leda till handling eller beslut hos denne, måste den vara relaterad till aktörens professionella bakgrund på ett sådant sätt att han blir motiverad att handla i en viss riktning.¹³⁸

3.1.4 Välfärdsstatens intervenerande styrning – den blandekonomiska rättskulturen

Även om marknadssystemet fungerar stabilt och förutsägbart med stöd av civilrättsliga regler kan aktiviteterna få negativa effekter i förhållande till samhället i stort eller till särskilda grupper i samhället.¹³⁹ Statsmakterna kan då anse att det finns behov av att *intervenera* och korrigera, både för att undanröja dysfunktioner i förhållande till det nämnda allmänintresset¹⁴⁰ eller för att stödja en svagare part.¹⁴¹ Under efter-

¹³⁸ Hydén 2002 s 164.

¹³⁹ Miljölagstiftningen är ett sådant exempel; naturvårdshänsynen sådan den uttrycks i skogsvårdslagen blir då ett allmänintresse som representeras av staten. Andra exempel är arbetsmiljölagstiftningen, konsumentlagstiftningen och anställningsskyddslagstiftningen.

¹⁴⁰ Exempel på detta är den tidigare miljöskyddslagen, samt arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹⁴¹ Här exempelvis genom konsumentköplagen (1990:932) eller marknadsföringslagen (1995:450).-

krigstiden har sådan intervention ansetts rimlig på en rad områden som därför fått en lagstiftning som bryter in och intervenerar i marknadsekonomins innehåll. Sådan lagstiftning kan utformas på olika sätt, exempelvis genom modifiering av en civilrättslig reglering.¹⁴² ”Inbrytningar” av detta slag kräver dock en speciell organisation för normering (ex förvaltningsmyndighet), samt en organisation för konfliktlösning (ex specialdomstolar). En stor del av den offentliga interventionen sker dock utan någon sådan uttalad inskränkning i den civilrättsliga regleringen. Med utgångspunkt i hänsynen till ”*allmänintresset*” har en kategori av intervenerande regelstyrning utvecklats från mer eller mindre vaga inskränkningar i vissa beteenden till mer explicita påbud om ett visst beteende. Ju starkare påbudande inriktning en sådan reglering har, desto större blir också anpassningskraven till föränderliga tekniska men även ekonomiska förutsättningar.¹⁴³ Normering sker här främst genom centrala förvaltningsmyndigheters föreskrifter, medan avgöranden (i första instans) ofta sker på administrativ väg genom regionala, kommunala eller sublokala organ.¹⁴⁴ Ramlagar är relativt vanliga inom denna kategori. Ytterligare en form av statlig intervention kan ske genom en mer ”direkt” styrning av den offentliga verksamheten då det gäller sociala förmåner eller produktion av ”odelbarheter”.¹⁴⁵

Såväl den marknadsstyrda kapitalistiska som den planerande socialistiska rättsskulturen finns renodlad i varierande omfattning i länder med mer eller mindre kapitalistiskt eller socialistiskt inriktade system, medan *blandekonomiska* system som är typiskt för det *välfärdsstatliga* samhället har inslag av båda rättsskulturerna. Som en följd av detta utmärks de blandekonomiska systemen av att den ovan beskrivna rättsformen växt fram, de sk *intervenerande* reglerna, även beskrivna som *avvägningsregler*,¹⁴⁶ med särdrag från både kapitalistiska och socialistiska rättstyper.¹⁴⁷ Samexistensen mellan en kapitalistisk och en socialistisk rättsskultur fungerar dock inte alltid frik-

142 Se Esping 1994 som bl a nämner besittningsskyddet i ”hyreslagen” (JB 12 kap) samt konsumentköplagen och den tidigare miljöskyddslagstiftningen.

143 Lagstiftning med höga anpassningskrav är exempelvis PBL, AML och lagen om kemiska produkter, som numera ingår i 14 kap. MB,

144 Regionala organ kan t ex vara länsstyrelserna. Exempel på kommunalt organ av miljörättslig betydelse är miljö- och hälsoskyddsnämnden. Sublokal normering kan ske genom olika slag av skyddskommittéer.

145 Sådan styrning måste inte alltid formuleras av riksdagen genom lag, eftersom en hel del inom detta området faller under regeringens sk restkompetens eller hör hemma under den kommunala förvaltningen. Vissa frågor anses dock ha sådan dignitet de politiska målen alltid skall utgå från stiftad lag. Dels gäller detta transfereringar, men också det område där kommunerna åläggs att tillhandahålla offentliga tjänster.

146 Eckhoff och Sundby (1991 s 159f) använder termen ”avveiningsregler” för den regeltyp som används inom ”avvägande” beslutsfattande. Kännetecknande för dessa regler är att rättsföljden inte är betingad av att ett visst faktiskt förhållande föreligger, utan av en uppsättning olika hänsyn som måste vägas mot varandra om de pekar i olika riktningar. Se också Peczenik 1997; Hydén 1984; Westerlund 1984. Christensen (2000) talar om avvägningsrelaterade normer i relation till den uppdelning han gör av a) *Aktörsrelaterade* normer omfattande (i) beteenderelaterade normer och (ii) avvägningsrelaterade normer, samt b) *Reaktörsrelaterade* normer som han delar in i (iii) situationsrelaterade normer respektive (iv) flödesrelaterade normer. Aktörsrelaterade normer delas upp i beteenderelaterade eller avvägningsrelaterade beroende på om den handling som skall utföras anges direkt i normer eller endast om en avvägning mellan olika intressen. Reaktörsrelaterade normer utmärks främst av att det i normen anges en effekt, förhållandet etc som inte relaterar till en person.

147 Se diskussionen om intervenerande normer i Hydén 1978, 2002 och 2006.

tionsfritt, utan kan ge upphov till konflikter mellan olika handlingssystem,¹⁴⁸ konflikter som Hydén i anslutning till Galtung benämner *intersystemkonflikter*.¹⁴⁹ På miljöområdet är konflikter mellan olika imperativ från det ekologiska systemet (miljöhänsyn), det ekonomiska systemet (ekonomisk rationalitet) och/eller olika konsumentkrav vanligt förekommande. Om dessa konflikter blir så allvarliga att de hotar systemens existens, krävs politiska ingripanden. I ett sådant läge har det rättsliga instrumentet ett högt symbolvärde som "kan utnyttjas för att hålla samman samhället när det är utsatt för spänningar"¹⁵⁰ just genom att regler av intervenerande art introduceras.¹⁵¹ De intervenerande reglerna vänder sig till såväl privata marknadsaktörer (fysiska och juridiska personer) genom att ålägga dem restriktioner och skyldigheter av olika slag,¹⁵² som till offentliga myndigheter som skall fungera som kontrollinstans.¹⁵³

Mål-medelregler finns även inom detta system, men signifikant är just de *intervenerande* reglerna som ofta har karaktären av *avvägningsregler*, dvs de pekar ut vilka intressen och/eller faktorer som skall beaktas och vägas mot varandra, men *inte hur* denna viktning skall gå till.¹⁵⁴ Själva avvägningen överläts istället åt tillämparen att ta ställning till. Rättens utfall kommer då att göras beroende av *kompetensregler* (se nedan) som pekar ut vem eller vilka som är behöriga att fatta beslutet. Avvägningsreglernas funktion blir i detta perspektiv att *föra samman* berörda intressen,¹⁵⁵ inte att föreskriva eller hantera utgången av konflikten. Eckhoff och Sundby menar att avvägningsregler ofta suppleras av *riktlinjer* (retningslinjer, viktnormer),¹⁵⁶ som "*angir (eller förutsetter) hva som er relevante (eller irrelevante) faktorer i en avveining.*" Riktlinjerna kan vara oskrivna eller skrivna, finnas i samma bestämmelse som regeln eller ha sin grund i andra rättskällor, t ex förarbeten eller praxis.¹⁵⁷ Christensen påpekar att även om man inte "direkt av normens språkliga formulering kan utläsa ex-

148 Med handlingssystem avses här socio-kulturella, ekonomiska, politiska, tekniska m fl system.

149 Om dessa konflikter se Hydén 2006 s 6. Galtung (1970) skiljer mellan *intersystemkonflikter* mellan systemen, och *intrasystemkonflikter* inom ett och samma system.

150 Hydén (2006 s 6) menar att intervenerande regler är ett uttryck för hur det politiska systemet med hjälp av det administrativa systemet intervenerar i de sociala, ekonomiska och naturgivna systemen.

151 Ibid. Hydén (2006 s 6) benämner dessa intervenerande regler "det blandekonomiska välfärdssamhällets signum".

152 Exempelvis naturskydd, anställningsskydd, konsumentskydd etc.

153 Det första intervenerande regelkomplexet infördes på arbetsrättens område där intersystemkonflikter ofta består i att det sociala systemets krav på skydd för individen kolliderar med det ekonomiska systemets krav på effektivitet.

154 Se t ex MB 2 kap 3§. Faktorer som skall vägas mot varandra är ofta miljöaspekter, ekonomiska förutsättningar, samhällsintressen, personliga förutsättningar eller tekniska möjligheter. Exempel är de allmänna hänsynsreglerna i MB, som utan att närmare precisera hur, anger att man skall vara försiktig och ta hänsyn. Christensen (2000 s 92f) nämner också sk dämpningsregler (som anger att utsläpp skall minskas så mycket som möjligt), samt sk minimeringsregler som exempel på avvägningsnormer.

155 Jfr Willke, H. (1995) *Governance and knowledge*, som beskriver dessa regler som "relationellt programmerade".

156 Eckhoff och Sundby (1991 s 109) använder termen "retningslinjer", medan Christensen (2000 s 92) talar om "viktnormer". Begreppen "avvägningsregel" och "riktlinje" introducerades av Sundby 1994. Se också Eckhoff 1980.

157 Eckhoff & Sundby 1991 s 160.

akt vilket beteende som kommer att motsvara resultatet av avvägningen” torde dock i många fall ”även en avvägningsrelaterad regels budskap i praktiken vara så lätt att tolka att det egentligen inte behövs någon översättning.”¹⁵⁸ Just bristen på vägledande riktlinjer är däremot vad Hydén ser som det verkligt problematiska med denna reglering, och menar att det ”allt som oftast också saknas kompletterande anvisningar i förarbetena” och att det därför heller inte finns förutsättningar för vägledande prejudikatbildning. Styrningen får närmast en prägel av ”*ad hoc lösningar präglade av kompromisser och förhandlingslösningar bestämda av marknadsstrukturen i den speciella situation som är föremål för bedömning.*”¹⁵⁹ Detta kan kanske tolkas som en intention att inte vilja låsa rättsutvecklingen genom prejudikat, utan istället främja en avsedd flexibilitet i utvecklingen. Hydén menar dock att även om flexibiliteten formellt skall tillgodose det svagare intresset, har det i realiteten visat sig att det ofta är det starkare intresset på marknaden som utnyttjat flexibiliteten för egen del; kortsiktiga intressen segrar över långsiktiga, sysselsättningen slår ut miljön etc.

Genom avsaknaden av normrationalitet föreligger således en betydande skillnad jämfört med de ändamålsrationella mål-medelreglerna och de konditionalt konstruerade pliktreglerna.¹⁶⁰ Hydén anser att de intervenerande reglernas inriktning på intresseavvägning sammantaget med otillräckliga vägledande anvisningar ”radikalt förändrat förutsättningarna för rättsligt beslutsfattande.”¹⁶¹ Problemet med en sådan rättslig styrningsmodell ligger framförallt i tillämpningen; skyldigheterna (att tillvarata allmänhetens intressen) ligger hos administratörerna/genomförarna och det finns inga garantier för att administrationen verkligen tillvaratar medborgarnas/individernas intressen.¹⁶² Inte heller finns det några egentliga kontrollmöjligheter inbyggda i systemet för att säkra en rättvis och rättssäker tillämpning. Som Hydén påpekar är nackdelen med denna typ av styrningsmodell att den ”förutsätter en gentemot medborgarna välvilligt inställd och engagerad byråkrati” och att den därför är ”sårbar för att byråkratins egna maktintressen skall slå igenom.”¹⁶³ Även Christensen poängterar svårigheten med ”hur man skall kunna undvika godtycke bland dem som skall utföra avvägningen men med bibehållande av viss skönsmässighet.”¹⁶⁴

När rättsreglerna får karaktären av avvägningsnormer påverkar detta den rättsliga styrningen som måste anpassas till varje särskilt fall; varje situation blir unik och beslut skall fattas mot bakgrund av de särskilda omständigheter som gör sig gällande. Innehållet i det rättsliga beslutet lämnas istället över till det ofta partssammansatta

158 Christensen 2000 s 93.

159 Ibid s 94.

160 Jfr *intresseavvägningsmodellen* i Eckhoff och Sundby 1991.

161 Hydén 2002 s 93.

162 Ett exempel på en intervenerande, välfärdsstatlig rättslig styrningsmodell är lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL), som har en procedural karaktär och endast föreskriver formerna för verksamheten, samt utpekar de fackliga organisationerna som bärare av rättigheter föreskrivna i arbetarkollektivets intresse.

163 Oftast saknar dock allmänheten motsvarande rättigheter att framtvinga sådana skyldigheter; istället blir det en intern kontrollfråga för varje sektor. Se Hydén 2002 s 127. Jfr även Nonet-Selznick (1978:117) som diskuterar denna problematik i termer av risken för en utveckling från responsivt till regressivt handlande. Se även Lundquist, L. (1988:122ff) *Byråkratisk etik*.

164 Christensen 2000 s 391.

rättsliga *beslutsorganet*,¹⁶⁵ och förvaltningsmyndigheter i syfte att stödja det svagare intresset eller för att främja svagare intresse. I den välfärdsstatliga modellen gör synen på individen och vissa skyddsvärda intressen att rättigheterna förmedlas *indirekt* till individ/intresse via myndigheterna. Exempel är miljön som ses som ett sk ”*diffuse intresse*” utan naturlig företrädare, och som staten istället skall träda in och skydda.¹⁶⁶ Rätten kanaliseras genom myndigheters som skall företräda och tillvarata olika skyddsvärda intressen gentemot det starkare intresset eller gruppen. I de interveni-erande systemen finns dock även utrymme för *beslut* och genomförande hos *individer* och *organisationer*, men då inom ramen för de föreskrifter och begränsningar som den politiska och administrativa nivån ställer upp. Genom att definiera ett specifikt handlingsutrymme som man försöker styra, är avsikten således att *påverka motivbil-*den hos olika aktörer. När det gäller den skogliga sektorn har Stjernquist genom olika studier visat hur styrningen påverkar motivbilden hos dem som förväntas reagera på den.¹⁶⁷

Som *motivationssystem* uppvisar det blandekonomiska samhällssystemet ett spän-ningsförhållande som inte finns inom de två tidigare diskuterade systemen där driv-krafterna är mer entydiga. I det marknadsekonomiska systemet gynnar rättsreglerna inriktningen mot att främja egenintresse och konkurrens, och i det planerande sys-temet ligger initiativ och handling hos de professionella aktörerna. I välfärdsstaten ger samexistensen mellan de kapitalistiska och socialistiska rättskulturerna stundtals upphov till ovan nämnda *intersystemkonflikter*, då som ett uttryck för de konflikter som finns mellan rätten och de professionella systemen. Här finns alltså en konkur-rens, en intersystemkonflikt mellan de skilda motivationssystemen, där professionel-la värderingar ersätter rätten (dvs VAD-regler fattas, jfr nedan 3.3.4). När en inter-systemkonflikt uppstår och manifesteras, innebär det att rätten i sig inte kan lösa konflikten, utan konflikthanteringen får ske genom förhandlingar, ofta genom parts-sammansatta organ. Ett konkret, praktiskt exempel på en intersystemkonflikt mel-lan, i det här fallet, det ekonomiska systemets krav på ekonomisk rationalitet/effek-tivitet och det ekologiska systemets krav på miljöhänsyn ger den ändrade skogsvårds-lagen uttryck för; så länge rätten under den tidigare skogspolitiska perioden (1979 års skogsvårds-lag) inriktade sig på att relativt ensidigt främja produktionen (genom en målsättning) var det *ett* system som påverkade, något som den ”nya” skogspoliti-ken ändrade på genom att introducera ett jämsällt miljömål. Resultatet blev i och med detta två konkurrerande system som ger upphov till ett spänningsförhållande.

165 Exempel på partssammansatta organ är den tidigare koncessionsnämnden och nuvarande miljö-domstolarna, arbetsdomstolen, marknadsdomstolen men även statliga verksamheter. På miljöom-rådet ingår oftast representanter från industrin samt miljöskydds-experten i den dömande instansen (miljödöms-tol), och som remissinstans spelar naturvårdsverket en viktig roll i beslutsprocessen som representant för miljöskyddsintresset.

166 Jfr Hellner 1986.

167 Se särskilt Stjernquist 1973 s 27ff.

3.1.5 Välfärdsstatens kristendenser och den responsiva rättens lösningar

Framväxten av välfärdsstatens rättskultur har också inneburit en rad olika problem som har diskuterats ingående av ett flertal författare.¹⁶⁸ Till stor del handlar diskussionen om de *legitimitetsstörningar* som framförallt det ekonomiska systemets externa effekter givit upphov till – bl a i form av miljöproblem – störningar som hotar individernas lojalitet med systemet.¹⁶⁹ Den välfärdsstatliga regleringen domineras som ovan beskrivits av *intervenerande* normer som (uttrycker) ett försök att reagera på symptomen av dessa negativa externa effekter. I förlängningen har detta orsakat ett styrningstekniskt dilemma där en allt mer ohämmad regeltillväxt och detaljreglering hotat att växa staten över huvudet. En reaktion har under de senaste decennierna manifesterats i form av ökade krav på *avreglering* och *avbyråkratisering* (se nedan kap 4) och många förespråkar ett ökat utrymme för *marknadsmekanismer*. I en artikel om företagens miljöansvar och kopplingen mellan god miljö och god ekonomi visar Hydén på möjligheterna av att använda marknadsmekanismer för att minska styrningskostnaderna och öka effektiviteten i styrningen.¹⁷⁰ Problemet med de marknadsorienterade lösningarna är risken att hamna i ännu ett styrningstekniskt dilemma, genom att ”de tenderar att förstärka de mekanismer som samtidigt är problemets orsak” där ”vi kan nå en effektivisering på kort sikt genom att marknadsorientera den statliga politiken, samtidigt som vi försvårar lösningar som på lång sikt skulle lösa problemen.”¹⁷¹ Också Habermas har lyft fram problematiken med *överproduktion av regler* och intervenerande system då han beskriver den nuvarande situationen i den sociala och demokratiska rättsstaten som präglad av ett ständigt ökande ”förrättsligande”, att rätten griper in på allt fler livsområden och blir alltmer *förtätad*, dvs detaljerad. De fria marknadskrafterna skapar problem som systemet måste kompensera och korrigera genom olika former av intervention med rättsliga och administrativa instrument, samtidigt som det försöker skapa legitimitet genom att involvera representanter för olika intressen att delta i och organisera sociala, kulturella och pedagogiska processer.¹⁷² Den danske rättssociologen Jörgen Dalberg-Larsen redogör utförligt för välfärdsstatens kristendenser och brist på legitimitet, som han hävdar till stor del beror på en alltmer omfattande reglering av allt fler av de livsområden som berör enskilda individer. Överproduktionen av regler och den ökande byråkratiseringen ställer krav dels på en bättre koordinering av styrningen, dels på ökad kunskap om de områden man vill reglera. Han hävdar därför att utvecklingen i välfärdsstatens kölvatten kommer att präglas av ett utökat användande av *planläggning* som styrinstrument. Dalberg-Larsen har dock flera invändningar mot planlagstiftning som styrmedel; framförallt därför att den involverar intresseavvägningar vilket han menar

168 Se bl a Dalberg-Larsen 1984; Habermas 1979; Hydén 2006; Teubner 1982; Nonet och Selznick 1978.

169 Det handlar således om en intersystemkonflikt – konflikter mellan (till synes) oförenliga system.

170 I Hydén 2006 ges som exempel miljöskyddsavgifter när det gäller den yttre miljön, och omkonstruktioner av företagens kostandsansvar när det gäller den inre miljön.

171 Hydén 2002 s 130f.

172 Se Habermas 1981 Band 2 s 522-547, 1976 och 1979.

ökar risken för en korporativ utveckling där politiska målformuleringar och expertutlåtanden får stå tillbaka för avgöranden som sker genom intresseförhandlingar mellan starka organisationer med säte i de olika planeringsorganen. I en sådan intresseavvägning anser han att ekonomiska aspekter tenderar att prioriteras på bekostnad av t ex miljömässiga hänsyn. Detta kan i förlängningen få till följd att ett effektivt genomförande av planlagstiftningen kan komma i konflikt med den privata äganderätten. En annan möjlig utvecklingsväg är att expertväldet kommer att växa och att staten härigenom ges möjlighet att monopolisera kunskapen. Dalberg-Larsen menar att en tänkbar lösning kan finnas i närdemokrati med brukarmedverkan och självförvaltning.¹⁷³

Välfärdsstaten uppvisar flera drag av den inom statsvetenskapen diskuterade övergången från government till *governance* – vilket även återspeglas i den *responsiva rätten*; från den formella rättsstatskulturen till en mer ändamålsrationell, flexibel rättsordning som strävar efter följsamhet och anpassning till olika samhälleliga behov och förväntningar. Den responsiva rätten är således ett uttryck för att rätten gått från plikt- eller förhållningsregler till en *ramlagstiftning*. I vissa fall uppvisar ramlagstiftningstekniken mer ad hoc-baserade lösningar som måste anpassas från fall till fall, i andra fall medför tillämpningen i sig att relativt fasta ”normer” eller ”standards” utbildas – beroende av professionell kultur.¹⁷⁴ Den rättsliga styrningen är då uppbyggd kring de två typer av rättsnormer som dominerar välfärdsstatens styrnings- och beslutsmodeller: *avvägningsreglerna* där beslutsprocessen har korporativa drag med representanter för olika intressen, och *mål-medel reglerna* där beslutsprocessen domineras av expertkunskap och professionella bedömningar.

Ett utmärkande drag för den responsiva rätten är framförallt dess strävar efter att fungera integrerande, som ett *kommunikativt instrument* i syfte att harmonisera de olika institutionella strukturer och sociala sammanhang i vilken den tillämpas. Detta sker genom olika mekanismer för deltagande som är inriktade på *självreglering* genom exempelvis decentralisering, planering, förhandling och olika participativa instrument för konflikthantering.¹⁷⁵ Den flexibilitet som rätten erbjuder innebär dock samtidigt en risk för en ökad *diskretionär makt* genom att normgivningsmakten delegeras ner till olika myndighetstillämpare som ges relativt stort utrymme i tolkningen och tillämpningen av reglerna. Habermas beskriver detta i termer av ”livsvärld” och ”systemvärld” då han pekar på en utveckling där allt fler samhällsområden läggs under det offentliga domäner, vilket kan få till följd att livsvärldens värderingar trängs undan till förmån för systemets.¹⁷⁶ Lundberg (1982) menar i en studie av implementeringen av arbetsmiljölagstiftningen att de gånger myndigheten tvingas ta hänsyn till individernas röster är när systemets legitimitet är i fara. För detta ändamål finns ventiler i systemet (exempelvis medborgardeltagande). Hydén går så långt som till att

¹⁷³ Dalberg-Larsen 1984.

¹⁷⁴ Jfr diskussionen i kapitel 5 om myndighetstillämpning, särskilt Eckhoff och Sundby (1991), Andenæs 1992 samt Åström (1988).

¹⁷⁵ Jfr Nonet och Selznick 1978 s 104, 108ff. Ett av den responsiva rättens kännetecken är att den utvecklas genom läroprocesser med kopplingar mellan den praktiska tillämpningen på fältnivå och professionella bedömningar.

¹⁷⁶ Habermas 1981 Band 2 s 171ff.

hävda att den diskretionära makten kan komma "att vändas mot individerna" genom att myndigheterna "istället för att vara den svages medel mot den starke kan...komma att fungera som den starkes värn mot förändringar i existerande maktförhållanden. Genom frånvaron av individrättigheter med vars hjälp den enskilda kan ställa myndigheten mot väggen och hävda sina rättigheter, stärks problemet."¹⁷⁷

Som jag kommer att diskutera i nästa avsnitt, innebär detta också att systemet/rätten till viss del fått ge avkall på de traditionella rättstatliga värdena rättssäkerhet och förutsägbarhet

3.2 Ramlagstiftning

3.2.1 När konkretiseringen av lagarnas innehåll decentraliseras

Framväxten av ramlagstiftningen som en relativt sentida regleringsteknik är bara en – men en särskilt tydlig – del av en förändring av hela statens *samhälls- och förvaltningsstyrning*.¹⁷⁸ Debatten om fenomenet "ramlagar"¹⁷⁹ och argumenten för och emot, har därför till viss del kommit att bli en "ställföreträdande" diskussion om den enskildes frihet, rättigheter och rättssäkerhet i förhållande till statens roll och ambitioner att som företrädare för ett "allmänintresse" skydda svagare part/intresse. I grunden är denna diskussion ett uttryck för en (rättsideologisk) *konflikt mellan två värdesystem*: den borgerliga, liberala rättsstatens mer begränsade normrationalitet ställs mot/kontra den sociala välfärdsstatens vidare syften och målrationella besluts-kriterier.

Under 1970- och 1980-talen expanderade ramlagarna kraftigt i omfattning.¹⁸⁰ Kodifieringen dröjde dock en bit in på 1980-talet då den politiska styrningen började utformas i ramlagsform, men redan vid 1800-talets mitt hade man börjat lösa im-

177 Hydén 2002 s 122f där han hänvisar till Staffan Westerlunds (1988) diskussion om radioaktiv strålning och individens rätt till livskvalitet. Westerlund konstaterar att enskilda individer i Sverige "inte har en enda av riksdagen utfärdad bestämmelser som de kan hänvisa till för att tillförsäkras en rimlig levnadsmiljö" utan att de "måste hoppas att politiker och tjänstemän gör sådana avvägningar att de inte dör, skadas eller får sin livskvalitet på annat sätt försämrade."

178 Ett skift i uppfattningen om den offentliga förvaltningens uppgifter och organisation kan ses vid mitten av 1970-talet, då en ganska radikal decentraliseringsperiod av samtliga "makter" inleddes. En avgörande kursändring blev överföringen av uppgifter till landsting och primärkommuner; miljöfrågor, socialvård och skola var funktioner som lades på kommunerna och omsorg, sjukvård och psykiatri lades på landstingen.

179 Esping (1994:64) anser att förvaltningspolitiska förändringar är att betrakta som ett "fenomen" snarare än en medveten politisk strategi eftersom "de stora förvaltningspolitiska reformerna är främst anpassningar till förändringar i de politiska ambitionerna. De handlar nästan genomgående om behovet av balans mellan central kontroll och decentraliserade initiativ."

180 De växande offentliga ambitionerna sammantaget med ett ökande skattetryck medförde att man redan under 1960- och 70-talen började pröva olika management-tekniker såsom målstyrning, förvaltningsrevision, program- och rambudgetering etc, för att försöka effektivisera resursutnyttjandet.

missionsproblem genom en rättslig metodik (koncession) som krävde decentralisera- de avvägningar av nytta gentemot skada, vilket innebar ett betydande utrymme för *materiell skönsmässighet* i det konkreta avgörandet. Detta ramlagsmönster kan sedan följas i en lång utveckling där ett alltmer utvidgat allmänintresse successivt över- lagrats markägarens fria dispositionsrätt.¹⁸¹

Behovet av att anpassa normgivningen till det moderna samhällets ökande föränd- ringstakt är grunden för *etableringen* av ramlagstiftningen, men ursprunget till den *snabba utveckling* som skedde på bara några decennier anses allmänt ha sin förklaring i den offentliga sektorns tillväxt. Detta resulterade i en välfärdsstatlig ”överproduk- tion” av regler,¹⁸² och som en ”följdsjukdom” uppstod också styrproblem genom en utvidgad och alltmer segmenterad samhällsorganisation. Komplexiteten tilltog, och varje nivåns strävan efter säkerhet, förutsägbarhet och stabilitet ledde till att antalet regler och deras detaljeringsgrad ökade. Svårigheten att i detalj reglera hur avväg- ningar mellan olika samhällsmål och myndigheters samverkan skulle ske blev mer och mer uppenbar, och det stod klart att det inte enbart räckte att skapa fler regler, utan det krävdes en ny och annorlunda *lagstiftnings teknik* för att kunna hantera situ- ationen. I detta perspektiv kom ramlagstiftningen att ses som en möjlig, kanske nöd- vändig, rationalisering av den offentliga maktutövningen.¹⁸³

3.2.2 Normbundenheten i generalklausuler och portalparagrafer relativt ramlagar

”Rätten kan ibland ha ett så allmänt innehåll att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att utläsa det normativa, praktiska budskapet i rättsregeln” konstaterar Hydén då det gäller metodval vid analyser av rätten.¹⁸⁴ En sådan allmänt formulerad rättsregel (som får konkret innehåll först när den preciseras genom sekundära normer eller vid tillämpningen), kan förutom i ramlagsform även förekomma i form av generalklau- suler eller portalparagrafer. Strömholm talar om ”*skönsregler*” i betydelsen regler som ger tillämparen betydande frihet antingen då det gäller att bedöma de faktiska för- hållandena (rättsfaktum) eller att reagera på dessa (rättsföljd).¹⁸⁵ *Generalklausuler* är en kategori sådana skönsregler som är vagt och svepande formulerade för att kunna täcka in ett så stort område som möjligt. Språkbruket med uttryck som ”oskäligt”,

181 Redan i byggningsbalken i 1734 års lag kan ett ”embryo” till denna utveckling skönjas.

182 Se exempelvis Hydén 1984 s 2f. Jfr Ds C 1984:2 s 136.

183 Se Hydén 1984; Hydén 2002; Esping 1994. I Sverige har ramlagstekniken framförallt använts för att styra kommunala verksamheter såsom skola, barnomsorg, socialvård och sjukvård, men har även kommit till användning inom miljö- och säkerhetslagstiftning. Exempel på viktiga ramlagar är arbetsmiljölagen, socialtjänstlagen, kommunallagen, hälso- och sjukvårdslagen, livsmedelslagen, skogsvårdslagen och den tidigare miljöskyddslagen.

184 Se Hydén 2002 s 72, som diskuterar hur valet av metod vid analyser av rätten styrs inte bara av kunskapsintresse utan i hög grad också av rättens innehåll – eller brist på innehåll. Rätten kan ib- land sakna ett normativt innehåll och ibland ett faktisk innehåll, vilket ställer krav på användande av alternativa metoder.

185 Strömholm 1984 s 226f, s 242ff, som menar att generalklausuler innebär ”ett slags *delegation av lagstiftningsmakt* till domstolarna.” s 231.

”tillfredsställande”, ”särskilda skäl”, ”saklig grund” etc ger utrymme för en tolkning med *juridiska metoder* och användande av olika rättskällor.¹⁸⁶ Som med övriga ”skönsregler” måste man väga nytta mot olägenhet, och det rättssystemet förlorar i klarhet och överskådlighet kan komma att uppvägas av fördelarna i den praktiska tillämpningen.¹⁸⁷ Utfyllnad och tolkning av generalklausuler sker främst genom sekundära rättskällor, vilket är en avgörande skillnad jämfört med *ramlagen*. Då det gäller ramlagarna saknas oftast vägledande riktlinjer i förarbeten och doktrin. Regeln måste då fyllas ut genom ställningstaganden som *inte enbart* baseras på rättsliga kriterier, utan genom t ex avväganden och förhandlingar av olika slag, och får på så sätt sitt innehåll genom själva tillämpningen.¹⁸⁸ Men en ramlag kan också primärt fylla funktionen av att skapa ”ramförutsättningar” som inte kompletteras med fler rättsregler utan fylls ut genom andra metoder.¹⁸⁹

Som ett slags (rättslig) programförklaring framstår *portalparagrafen* som kan uppträda i inledande avsnitt av större lagverk o dyl.¹⁹⁰ Regeltekniskt kan den sägas befinna sig i ytterkanten av en skala, i vars andra ytterkant de klart preciserade detaljreglerna befinner sig. Som exempel kan skogsvårdslagens inledande paragraf nämnas: ”Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen”.

Strömholm förklarar den lösliga konstruktionen med att de bakomliggande motiven kan ”uttrycka stor *enighet* bland dem som formulerat lagtexten: de har velat i högtidlig form fastslå en viss grundläggande värdering, för vilken plats inte funnits i själva lagtexten.”¹⁹¹ I så fall kan det också tänkas få en viss betydelse i lagtillämpningen. Men det kan naturligtvis också förhålla sig så att ”det visserligen råder principiell enighet på ett mycket generellt och abstrakt plan bland de för lagen ansvariga, men att oenighet inträder så snart det gäller att konkretisera de generella principerna. En ramlag är ofta ett uttryck för att lagen reglerar en fråga som innehåller motstridiga intressen, precis som den citerade portalparagrafen i skogsvårdslagen ger uttryck för. En portalparagraf kan därför många gånger ses som en harmlös, om än föga hederlig, politisk *kompromiss*, som gör alla mindre missnöjda: bestämmelsens tillskyndare får åtminstone det verbala välljudet; dess motståndare får glädjen att veta, att detta välljud inte betyder något.”¹⁹² Även om Strömholm kritiskt menar att ramlagens vägledande förmåga inte är större än portalparagrafens vid en *direkt* tillämpning, så är han dock benägen att erkänna att portalparagrafer, generalklausuler och andra målbeskrivningar kan få viss praktisk betydelse vid tillämpningen av konkreta (administrativa) regler i anslutning till en ramlag. Hydén påtalar också riskerna med generalklausuler och ramlagar som han menar ”ökar sprickorna i rättsordningen”, men anlägger ett vidare, mer nyttoinriktat perspektiv på användandet av ramlagar (se diskus-

186 Exempel på generalklausuler är 36 § AvtL och 7 § LAS.

187 Jfr Strömholm 1984 s 229.

188 Se vidare Hydén 1984 s 2ff samt 2002 s 111f.

189 Hydén 1984 s 2.

190 Exempel på en portalparagraf inom det skogliga området är SVL 1:1.

191 Strömholm 1984 s 243.

192 Ibid. Jfr Aubert 1952 ang. ”hembiträdeslagen”.

sionen nedan).¹⁹³ Christensen diskuterar målsättningar *med eller utan* rättslig relevans, och definierar ett mål *utan* rättslig relevans som ett konstaterande, närmast i form av ett önskemål om t ex ett visst tillstånd i naturen, där ett exempel är portalparagrafen som fanns i den tidigare naturresurslagen (1 kap. 1 §).¹⁹⁴ Det hindrar inte, såsom har framhållits i rättspraxis att en dylik paragraf kan ha en indirekt betydelse för tolkningen av andra, mer precisa bestämmelser i lagen.

3.2.3 Definitionsansatser

Varken rättsvetenskapligt eller politiskt finns det någon enhetlig, allmänt accepterad definition av begreppet ramlag. Olika åsikter har uttryckts vad gäller dels nödvändig grad av *målinriktning*, dels hur *utfyllnaden* skall ske. Några författare (och vissa politiska dokument) förespråkar en *snävare* tolkning som begränsar användningen till lagar där det *explicit* uttrycks att "närmare bestämmelser meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer". Såväl Strömholm som Strömberg betonar inom ramen för en sådan snävare tolkning särskilt två moment som karaktäristiska för ramlagar: *målinriktningen* och den *delegerande* och *subdelegerande normgivningsmakten* genom förvaltningsmyndigheter och offentliga organ underställda regeringen.¹⁹⁵ Strömberg belyser trots sin "snävare" uppfattning, att ramlagar *är* ett vidsträckt begrepp:

Utmärkande för en ramlag är att den inte alls eller bara i ringa omfattning innehåller materiella regler. Lagen bildar alltså en "ram" som är avsedd att utfyllas på annat sätt...Ramlagar i den nu angivna, ganska vidsträckta bemärkelsen kan inte sägas utgöra en enhetlig kategori. Det finns stora variationer både i fråga om lagens innehåll och i fråga om det sätt på vilket lagen är avsedd att utfyllas. Mycket vanligt är att en ramlag innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter i olika avseenden. Ofta är en ramlag "målinriktad" och uppställer då vissa mål som skall förverkligas och vissa allmänna principer som skall iakttas vid lagens utfyllnad och tillämpning. I övrigt kan en ramlag innehålla vissa grundläggande regler om organisation och förfarande, besvärregler och sanktionsregler. Men materiella föreskrifter i det ämne som skall regleras lyser med sin frånvaro.¹⁹⁶

Till en *relativt snäv* tolkning ansluter sig även Hetzler, Bernt, Aubert, Dalberg-Larsen samt Bjerkén.¹⁹⁷ En något *vidare innebörd* ges begreppet av Hydén som även om också han betonar mål och riktlinjer som innehållsmässig grund, poängterar att "en

193 Hydén 1996 s 20.

194 Christensen 2000 s 108f. Målsättningar *med* rättsligt värde kan enligt Christensen utformas på åtminstone två sätt; en teknik är att bygga upp hela regeln kring en målsättning som sker då det gäller miljökvalitetsnormer. En annan metod går ut på att ge vad han kallar "målnormer" en indirekt rättsverkan som någon form av tolkningsunderlag. Som exempel på detta anför han de inledande preambelarna i EU:s rättsakter.

195 Se Strömberg 1983, 2003 och Strömholm 1981.

196 Strömberg 1983 s 36-37.

197 Se Hetzler 1978, 1988; Bernt 1985; Aubert 1970, 1972; Dalberg-Larsen 1984 samt Bjerkén 1989.

lag kan också vara ramlag i den meningen att den skapar ramförutsättningar för en verksamhet som i övrigt utvecklas utan rättslig styrning.”¹⁹⁸ En vid innebörd i bemärkelsen ”allmän” ger Sundberg uttryck för i sin definition: ”Med ramlagstiftning förstås en lagstiftning som innehåller allenast grundregler som kan utfyllas med specificerade föreskrifter.”¹⁹⁹ En *mycket* vid tolkning ges i prop. 1986/87:119 om ledningen av den statliga förvaltningen, där civilministern uttalade att ”någon vedertagen av vad en ramlag är finns inte. Begreppet används för att beteckna olika slags lagstiftning.” Esping har i sitt arbete om ramlagstiftning efter mycket diskuterande kommit fram till följande uttömmande definition som väl får sägas inta en mellanställning i jämförelse med ovan nämnda definitioner:

En lag som innehåller eller utgår från en materiell målbestämning som, efter vissa regler, skall preciseras och konkretiseras av förvaltningsmyndighet, genom prejudikat av domstol, genom kommunala beslut eller genom kollektivavtal. Eller i kombinationer av dessa.²⁰⁰

En mer precis definition av begreppet ”ramlag” är alltså inte möjlig att ge, men mot bakgrund av ovan diskuterade definitionsansatser kan med ramlag förstås en lagstiftning som förenar en *målangivelse* (ofta vag och ibland motsägelsefull) med en *delegerad makt* till olika offentliga myndigheter och organ att konkretisera lagens innehåll genom *olika metoder*.²⁰¹ Ramlagstiftning är således en delegering (eller decentralisering) av normgivningen. Den normgivning som genom utfyllnad utgår från lagen är ”sekundärlagstiftning” i någon form, dvs *ramlagens* grundläggande text med mål och riktlinjer kompletteras med en eller flera texter av lägre konstitutionell valör såsom *regeringsförfordningar, föreskrifter och allmänna råd* utfärdade av centrala myndigheter, eller i vissa fall genom kollektivavtal.²⁰²

De materiella regler som skall fylla ut lagen meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Då det gäller betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter (8 kap.3 §) och kommunalrättsliga föreskrifter (8 kap. 5 §) kräver RF i princip lagform. Inom det sk fakultativa området kan dock riksdagen delegera sin normgivningsmakt till *regeringen* om det rör något av de områden som anges i RF 8 kap. 7 §. De områden som anges här är bl a undervisning och utbildning, miljövard, skydd för personlig säkerhet och hälsa, in och utförsel av varor. Regeringen har sedan enligt 8 kap. 13 § en självständig förordningsmakt, som dels omfattar den sk ”rest-

198 Dvs i betydelsen att en ramlag inte (alltid) behöver kompletteras med fler rättsregler. Hydén 1984 s 2.

199 Sundberg 1982 s 55.

200 Se Esping 1994 s 52. Denna definition ansluter väl till den speciella förvaltningsrätten, som också är målet för Espings analys av ramlagars betydelse för att realisera sociala program.

201 Huvuddelen av ramlagarna i den betydelse jag lägger i begreppet i denna framställning, bör återfinnas i förvaltningsrätten som är en del av den offentliga rätten och alltså motsatsen till privaträtt. Skillnaden mellan offentlig rätt och privat rätt definieras av Strömberg (1976) som att ”privaträtten behandlar reglerna om enskildas inbördes rättsförhållanden, medan den offentliga rätten behandlar reglerna om de offentliga subjektens organisation och verksamhet samt deras förhållande inbördes och till medborgarna.”

202 Se den utmärkta redogörelsen i Strömberg 2003 s 21ff. Jfr Esping 1994.

kompetensen”²⁰³ (dvs föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen), dels föreskrifter om verkställighet av lag. Det vanligaste är att det genom subdelegation överläts åt en *central förvaltningsmyndighet* (t ex Skogsstyrelsen) att fylla ut lagen genom föreskrifter eller anvisningar. Denna normgivning är mycket omfattande och oftast i form av bindande föreskrifter eller allmänna råd.²⁰⁴ Subdelegerad normgivning kan även anförtros åt *kommuner* och *länsstyrelser*.²⁰⁵ Det förekommer emellertid också att de *tillämpande* myndigheterna (t ex de tidigare skogsvårdsstyrelserna) i viss utsträckning får fylla ut lagen genom att utbilda egen praxis, eller att kommunerna (med viss ledning från sina organisationer) får fria händer att ordna verksamheten.

3.2.4 Ramlagars interna struktur

Att ramlagar är ett vidsträckt och svårhanterligt begrepp som kan skilja sig åt både vad det gäller skälen för att använda styrningsformen som sådan, som metoderna för precisering och utfyllnad, står klart. Svårigheten att lägga fast en *operationell* definition får också betydelse för i vilka sammanhang ramlagstekniken kan och bör användas. Hydén visar på ett sätt att hantera denna problematik som också gör det möjligt att ta steget från de sedvanliga sättssystematiska indelningskriterierna till en funktionell och samhällelig analys av rättsreglerna.²⁰⁶ Genom att studera dels rättens externa funktioner i olika rättskulturer och motivationssystem,²⁰⁷ och dels dess *interna struktur* – de uppgifter rätten har – kan man enligt Hydén dra vissa slutsatser om vilket *utrymme* för ramlagstiftning som föreligger i olika rättsliga sammanhang. Då det gäller ramlagens *interna* struktur är det viktigt att förstå att dess primära funktion *inte* är att tillhandahålla normativa handlingsdirektiv genom materiella lösningar, utan istället analysera hur den förhåller sig till tre aspekter av *beslutsfattandet*:

1. *VEM* eller vilka som skall agera – lagens adressat
2. *HUR* det skall gå till rent formellt
3. *VAD* som skall göras, på vilket sätt det skall ske – mål och materiellt innehåll (materiella handlingsdirektiv?)

Till dessa frågeställningar finns knutet tre olika uppsättningar av *regler*:

203 Under ”restkompetensen” faller bl a föreskrifter om förvaltningsförfarandet, om offentlig anställning, myndigheternas instruktioner etc.

204 Myndigheternas föreskrifter skall enligt författningssamlingsförordningen kungöras i myndigheternas författningssamlingar, t ex SKSFS.

205 Här återfinns en mängd föreskrifter med lokalt begränsat tillämpningsområde, t ex miljöskyddsföreskrifter, lokala ordnings- och trafikföreskrifter.

206 Hydén använder sig ursprungligen av denna kategorisering i *Ram eller Lag* (1984 s 19ff), och vidareutvecklar den senare i Hydén 2002 s 87ff. Se även Hydén-Stridbeck-Åström 1984 samt Olsen 178 s 22f.

207 Rättens externa funktioner berör – som ovan diskuterats – hur externa faktorer påverkar rätten och dess tillämpning, dvs den roll rätten har i olika politiska och administrativa sammanhang. Se diskussionen ovan om olika rättskulturer.

- Konstituerande regler/kompetensregler – VEM
- Handläggningsregler /procedurregler – HUR
- Handlingsregler/materiella regler – VAD

De *konstituerande* reglerna lyfter ur ett statligt styrningsperspektiv fram vissa uppgifter som samhälleligt angelägna. På en rättslig nivå hjälper reglerna till att strukturera beslutssituationen i det förvaltningsrättsliga regelsystemet. Konstituerande **VEM**-regler behandlar kompetens, organisation, personal och resurser hos myndigheten, vilket sammantaget har stor betydelse för hela *utfallet* av den förvaltningsrättsliga styrningen.²⁰⁸ Till denna regelgrupp hör också kvalifikationsregler och legaldefinitioner. Inom ramen för de konstituerande reglerna måste en första uppdelning göras utifrån organisatorisk nivå: central/lokal förvaltningsmyndighet, landstings-/primärkommunal verksamhet eller privat verksamhet. Dessutom måste hänsyn tas till om uppgiften/funktionen i fråga skall utföras inom eller utanför det politiskt/administrativa systemet, och – då det gäller en myndighet – om det är fråga om en varu- och tjänsteproducerande myndighet eller en kontrollerande och/eller incitamentsskapande myndighet.

Handläggningsreglerna påverkar **HUR** uppgifterna utförs inom den offentliga förvaltningen, och har således stor betydelse för *beslutsunderlaget*. Det rör sig om formella regler om process och ärendehandläggning som t ex anhängigörande, beredning, beslutsfattande, verkställighet, besvärregler etc. I stor utsträckning är det alltså fråga om den allmänna förvaltningsrättens regler, med utgångspunkt i förvaltningslagen.

Själv *innehållet* i beslutet styrs i stor utsträckning av *handlingsreglerna*, som ger riktlinjer för **VAD** som skall göras, alltifrån målsättningar till mer precist uttryckta krav. För myndigheten ger dessa regler anvisningar om hur man rent materiellt skall bedöma en fråga, exempelvis hur miljöfarlig verksamhet skall bedömas (MB 2 kap). Handlingsreglerna kan i sin tur enligt Hydén delas in i tre olika regeltyper:

- (i) pliktregler
- (ii) avvägningsregler
- (iii) mål-medel regler.

I anslutning till genomgången av dessa regeltyper i avsnitt 3.2.1 och följande, kan bara kort sammanfattas att *pliktreglerna* är uppbyggda efter ett traditionellt rättsfakta- rättsföljdsmonster, med påbudande eller förbudande handlingsdirektiv. Primärt riktar sig dessa regler till medborgarna som lagens adressater, men även myndigheter och domstolar som skall bedöma om överträdelse etc har skett, berörs av pliktnormer. De sk *avvägningsreglerna* anger vilka intressen som skall vägas mot varandra, men oftast inte hur denna viktning skall ske, vilket försvagar deras normativa kraft. Även här har regeln dubbla adressater; dels de aktörer som direkt berörs, dels de beslutsorgan som skall göra avvägningen. Avvägningsregler är vanliga i miljösammanhang. Som typexempel kan hänvisas till miljöbalken 2 kap. 7 § som föreskriver:

208 Som exempel på en ”konstituerande” ramlag nämner Hydén kommunallagen.

”Kraven på hänsyn enligt 2-6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.” Men även den ovan refererade inledande portalparagrafen i skogsvårdslagen har karaktären av avvägningsregel. Här skall god avkastning vägas mot bevarande av den biologiska mångfalden. I intetdera fallen anges i lagen eller dess förarbeten närmare hur denna avvägning skall gå till.

Även *mål-medel regler* är ofta förekommande inom miljöområdet; utgångspunkten är en – mer eller mindre vag – målangivelse som kompletteras av de medel som skall användas för att nå målet. Då det gäller dessa regler kan man inte direkt utifrån det mål som normen ställer upp, sluta sig till vilket beteende som är önskvärt (till skillnad från pliktreglerna). Regeln behöver därför fyllas ut och tolkas på olika sätt. Ett exempel är den tidigare naturvårdslagens portalparagraf (1§), som numera tagits över av Miljöbalkens kap 1. Rätten kan ha ett någorlunda precist normativt innehåll, men istället sakna faktiskt innehåll, dvs vad det är för problem som skall åtgärdas samt hur det skall åtgärdas. Ett exempel på en ramlagsregel som saknar *faktiskt* innehåll är arbetsmiljölagen 3 kap. 2 §, som stadgar att ”(a)rbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall”. Här står det sålunda klart – normativt – att arbetsgivaren *skall* anpassa arbetsförhållandena så att olägenhet inte uppstår, men *vad* som skall göras för att åstadkomma detta är oklart. Det kräver en omfattande kunskap som i detta fall inbegriper, dels kunskap om vad som ger upphov till arbetsskador och dels hur dessa i så fall skall kunna förebyggas²⁰⁹. Saknar rättsnormen faktiskt innehåll behövs sakkunskap av annan art än den rent juridiska. Detta är något som också gör sig gällande i regleringen på skogsområdet.

3.2.5 Metoder för precisering och utfyllnad

Ramlagar innebär således en fullmakt för underordnade organ att genom olika metoder konkretisera innehållet i regeln/lagen. Relationen mellan normbundenhet och fri prövning utgör då en springande punkt, särskilt om tillämpningen innebär *intresseavvägningar* av olika slag; det kan vara allmänna intressen som ställs mot enskilda eller olika enskilda intressen som konkurrerar med varandra. Handlingsfriheten hos myndigheten är visserligen begränsad genom föreskrifter som anger beslutens förutsättningar och innehåll, men *graden* av myndigheternas *bundenhet* varierar mycket, vilket visas i ett flertal undersökningar om olika beslutsfattareshur sätt att förhålla sig till beslutsunderlaget (rättsregeln), och till övriga faktorer och motivationssystem som påverkar tillämpningen.²¹⁰

209 Hydén, Håkan och Johansson, Sven, *Arbetsmiljön i Stenindustrin*, Kristianstad 1990

210 Olika förvaltningsmyndigheters sätt att använda rätten har tidigare studerats av bl a Stjernquist (1973), Lundberg (1982), Graver (1983), Hetzler (1984), Brinkmann och Eckhoff (1986), Basse (1987), Eckerberg (1987), Åström (1988?), Andenæs (1989?, 1990), Eckhoff och Graver (1991) och Vedung (2002).

Även om myndigheten följaktligen är bunden när det gäller de ändamål som skall främjas och den hänsyn som skall tas, så kan det inom olika förvaltningsgrenar finnas ett större eller mindre utrymme för en *lämplighetsprövning*, eller vad som också kallas en *skönsmässig* eller *diskretionär* bedömning.²¹¹ Begreppet ”diskretionär” har dock en ganska negativ klang i riktning mot *godtycklighet*, vilket är ett av de mest svårlösta problem som ramlagstekniken fört med sig. Även en skönsmässig prövning har dock gränser: Detta gäller främst de regler som berör myndighetens *kompetens* (VEM-regler), och de procedurregler som finns föreskrivna (HUR-regler). Dessa är oftast mer eller mindre preciserade och har pliktnormskaraktär. När det däremot gäller VAD-reglerna så är det normativa innehållet svagare. I ramlagsfallen har VAD-reglernas karaktär av pliktregler kommit att ersättas av avvägnings- och mål-medel regler, vilkas rättsligt bestämda normativa kraft har kommit att ersättas av förhandlingar mellan berörda partsintressen respektive professionella ställningstaganden.

Som Strömberg framhåller, innebär den skönsmässiga prövningen *inom* rättsreglernas ram som sådan ”inte något godtycke”;²¹² myndigheterna är alltid bundna av de direktiv som ges vad det gäller de *ändamål* och den *hänsyn* (inom ramen för verksamheten) som myndigheten skall främja. Om en författning inte anger vilka omständigheter som ett beslut skall grundas på, så har myndigheten ändå aldrig full frihet att bestämma vilka *fakta* som skall ligga till grund för ett beslut, utan har skyldighet att låta sig vägledas av de intressen den är satt att bevaka. Utanför dessa gränser finns så utrymmet för den skönsmässiga prövningen. Det är då fråga om en *praktisk värdering*, där bedömningen av fakta i det enskilda fallet visserligen sker inom en bestämd ram, men en ram som delvis är obunden av rättsregler. Inom denna ram skall myndigheten bedöma de sannolika verkningarna av beslutet i den ena eller andra utformningen, och utifrån detta avgöra vilket beslut som är mest *ändamålsenligt* i det enskilda fallet. Denna praktiska värdering kompliceras dock av att det i sådana situationer ofta är flera intressen involverade som måste vägas och bedömas utifrån olika kriterier. I de flesta fall står det *allmänna intresse* som staten i första hand skall främja, mot *enskilda intressen*,²¹³ men i många fall kan också olika enskilda intressen komma att ställas mot varandra. En *avvägning*, som kan betecknas som en *skälighetsprövning*, måste då göras, antingen den är uttryckligen föreskriven i lag²¹⁴ eller inte. Det är just i denna intresseavvägning/skälighetsprövning som frågan ställs på sin spets och problematiken uppstår gällande hur långt myndigheten skall gå för att hävda det primära ändamål – allmänintresset – som den skall tillgodose och befrämja.

När det gäller den praktiska värderingen, vilken *metod* som används för att konkretisera och precisera regeln, utgår Esping (1994) från att utfyllnad främst sker genom tre olika metoder:

211 Myndigheter som exempelvis skall verkställa röstsammanräkning måste strikt tillämpa gällande lagregler, och detsamma gäller för taxeringsmyndigheten och folkbokföringsmyndigheten. Inom dessa förvaltningsmyndigheter är således utrymmet för skönsmässig prövning mycket begränsat.

212 Se Strömberg 2003 s 62.

213 Exempelvis vid planläggning enligt PBL.

214 Se t ex MB 9:13 som stadgar att kommunala föreskrifter till skydd för människors hälsa, inte får medföra onödigt tvång för allmänheten eller obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

(i) utfyllnad genom en *central förvaltningsmyndighets* (ex. SKS) föreskrifter, allmänna råd mm. Här sker dock en viktig del av "utfyllnaden" på nästa nivå, hos *den tillämpande myndigheten* (ex. den tidigare SVS) eller kommunen genom de facto-beslut i det enskilda fallet.²¹⁵ Detta uppmärksammas bl a av Stjernquist (1973) och Eckerberg (1987) som båda visar på det omfattande tolkningsutrymme som den tillämpande myndigheten (skogvårdsstyrelsen) har givits. En form av "utfyllnad" beskrivs av Vedung (2002) då han påtalar den betydelse "dolda byråkrater" alt. "närbyråkrater" har för olika reformers förvaltningsmässiga genomförande. Genom att involvera privata aktörer som "implementeringsmyndigheter" görs målgruppen delaktig vilket underlättar beslutens förankring. På flera områden spelar därför den praktiska värderingen/de facto-utfyllnaden på implementeringsnivå en större roll för normeringen än centrala förvaltningsmyndigheter. Detta har uppmärksamats inom den forskning som fokuserar på sk gräsrotsbyråkraters roll för genomförande av politiken.²¹⁶ Hur olika *myndighetsaktörer* förhåller sig till beslutsunderlaget och vilka faktorer som påverkar deras tolkning och tillämpning är också utgångspunkten för Eckhoff och Gravers (1991) studie om bygningsrådets tillämpning av bygningsreten. Med fokus på den tillämpande myndighetens metoder att fylla ut ramlagen, visar de på en – stundtals mycket – varierande tillämpning i olika fylken, och konstaterar att även om ordalydelsen är gemensam för alla beslutsfattare kan en och samma regel tolkas olika vilket ger upphov till olika slag av beslut.

(ii) utfyllnad genom *kollektivavtal* förekommer t ex då det gäller lagstiftning om arbetstid och arbetsmiljö, hyreslagstiftning etc. Dessa avtal som alltså har generell giltighet och utgår från den ordning som anges i lagen, utgör i princip utfyllnader av ramlagens bestämmelser och får samma "tvingande" karaktär som myndighetsföreskrifter.

(iii) utfyllnad genom *överenskommelser* som vissa myndigheter gör med hela branscher, t ex av konsumentombudsmannen i anslutning till marknadslagstiftningen eller finansinspektionen. Inom flera av dessa områden förs det också löpande olika former av "*förhandlingar*" mellan myndigheterna och berörda branschorganisationer om detaljerade "normer" som kan accepteras av båda parter.²¹⁷ Eckhoff och Graver visar i sin undersökning om bygningsråden hur tekniska standards (læresetningar) kan ligga till grund för utbildandet av både rättsliga och ickerättsliga normer och riktlinjer.²¹⁸ Även Graver (1985) ger en inblick i hur sådana vägledning/riktlinjer kan få rättslig betydelse även om de inte är uttryckligen juridiskt bindande.

I den ovan nämnda studien, som särskilt anknyter till Espings *första metod* för utfyllnad (i), söker Eckhoff och Graver belysa samspelet mellan olika rättsliga normer och övriga faktorer som påverkar genomförarens beslutssituation. De rättsliga normer som utgör ramen för förvaltningsmyndigheternas "fria skön" kan vara utformade

215 Esping tar som exempel SoL, där det visserligen finns "allmänna råd" som reglerar socialstyrelsens tillsyn, men att det i huvudsak lämnas åt kommunerna själva att avgöra om man vill normera och reglera handläggningen av de enskilda ärendena.

216 Vedung 1998

217 Esping (1994) hänvisar här till Granholm 1992.

218 Se Eckhoff och Graver 1991 s 160 med referens till Graver 1985.

både som *mål-medel regler* (målsättningsregler) eller *avvägningsregler*, och de konstaterar att det inte alltid går någon skarp gräns mellan dessa regeltyper. Det kan även förekomma mellanformer mellan pliktregler (fasta regler) och målsättningsregler, som i fallet då en teknisk standard blir omformade till en norm. Faktorer som påverkar tillämpningen av *denna typ av regler* delar de in i tre områden:

1. *Vem* som fattar besluten, enskild eller kollektiv, tjänsteman eller politiker, utbildning och inställning till regelverket, själva uppgiften i fråga.
2. Varifrån får beslutsfattarna sina premisser, vilka är premissleverantörer, dvs dels lagstiftaren, dels övriga aktörer som har inflytande över eller försöker påverka tillämpningen: centrala myndigheter och verk, instanser för överklagande, författare till doktrin, intressenter som berörs av beslutet.
3. Själva *beslutssituationen*; hur mycket tid som är tillgänglig för varje beslut, vilken form av press som beslutsfattarna utsätts för, önskemål, krav och kritik från intressenter och andra.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang, kommer en mycket stor del av ramlagarnas *ändamålsenlighet* (grad av måluppfyllelse) att bero av *egenskaperna* hos den organisation eller myndighet som skall genomföra dem. Detta bestäms av lagens konstituerande regler (VEM) och handläggningsreglerna (HUR), vars utformning enligt Esping förefaller ha beslutats "på grundval av mycket "schematiska" ibland naivt "idealistiska" föreställningar om myndigheternas och domstolarnas egenskaper och förmåga." Han menar därför att "konstruktionen av en realistisk *organisationsstruktur* torde i många fall ha större betydelse för en effektiv *implementering* än ramlagens mål och handlingsregler." (min kurs.)²¹⁹

3.2.6 Ramlagstiftningens problematik; fördelar, nackdelar, kritik

Som rättsligt begrepp och politiskt debattämne är det först under de senaste tre-fyra decennierna som ramlagar fått en mer framträdande roll i det offentliga samtalet. Utvecklingen mot ramlagar med en övergång från detaljregler till mål-medel regler och avvägningsregler motsvaras av en övergång från vad man inom statsvetenskapen kallar för från *government* till *governance*. Dvs istället för på materiella handlingsregler, pliktregler, så förlitar sig styrningen på HUR- och VEM-regler, varigenom lagstiftaren pekar ut vilka som skall agera, hur den organisation som skall implementera lagen, skall se ut samt hur detta skall gå till i termer av procedurer. Detta ger upphov till ett nytt fenomen, nämligen att genomförandet av en lag blir beroende av en implementeringsorganisation som få gå under begreppet *governance*. Implementeringsorganisationen kan ses som en horisontell relation mellan myndigheter och enskilda.²²⁰ I sammanhanget diskuteras också termen *soft law*, då med en vidare innebörd än ramlagstiftningsbegreppet.²²¹

219 Esping 1994 s 18.

220 Se Mörrth 2004 s 1 ff. Jfr också Hirst 2000 och Pierre 2000

221 Mörrth 2004 s 5

Alltsedan ramlagstekniken utvecklades vid mitten av 1970-talet har den varit om-diskuterad och är så än idag. KU uttalade redan 1983 i ett betänkande att "en minskad användning av ramlagstiftning bör vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet", men idag ser vi inga tecken på avmattning i användandet av ramlagar.²²²

Argumenten i debatten för användandet av ramlagar riktar ofta in sig på att det är en betydelsefullt att samhälls- och förvaltningsstyrningen är *flexibel* så att den möjliggör anpassning till lokala variationer, samt att den främjar *samordning* och integration av närliggande verksamheter. Förespråkarna menar att dessa syften motverkas av detaljreglering, och hävdar därför betydelsen av *delegering* som effektivitetsfrämjande. Bernt konstaterar klart och koncist att "stikkordene *arbeidsmengde, fagkyndighet, decentralisering og fleksibilitet* skulle være tillekkelig i dette sammenheng." (min kurs.)²²³ *Effektivitets- och legitimitetsaspekter* framhävs av Dalberg-Larsen som menar att konstruktionen med ett öppet rättssystem med rambestämmelser eller ramlagar som kontinuerligt fylls ut med konkreta bestämmelser, ger politikerna möjlighet att skära ner välfärdsstatens ambitionsnivå utan att bryta mot de grundläggande principer som finns fastlagda i rättssystemet. Att involvera de intressen och organisationer som berörs av lagstiftningen är sedan ett sätt att få acceptans för den förda politiken, vilket bidrar till att avvärja legitimitetskrisen i välfärdsstaten.²²⁴ *Flexibilitet*, bättre *samordning* och *administrativ utveckling* är positiva funktioner som betonas av Hydén, som också framhåller en ökad möjlighet att *kanalisera och lösa problem*. Genom att ramlagen endast innehåller formerna och procedurerna för verksamheten, skall successiva administrativa ställningstaganden ge den dess innehåll. Detta kräver förändrade beslutsfunktioner och förändrad organisatorisk struktur, vilket ger ökade möjligheter till problemlösning i en demokratisk ordning. Ramlagstiftningen fyller då funktionen av ett "instrumenten för att organisera verksamheten så att den kan fullgöras inom ramen för självreglerande system."²²⁵

Flexibiliteten följer dock inte automatiskt i ramlagens spår, utan är beroende av det utrymme för skönsmässighet (jfr ovan) som exempelvis den tillämpande myndigheten får, och hur den utnyttjar denna möjlighet. Inom vissa områden kan ramlagstekniken till och med ge upphov till ett relativt fast och omfattande regelmönster för tillämparna. Karsten Åström har i sin avhandling visat på hur en någorlunda vag ramlag, socialtjänstlagen, ute på fältet ger upphov till mer eller mindre rigida tumregler för tillämpningen.²²⁶ Ett skäl till detta som anförs är tjänstemännens behov av orientering och klarhet i den dagliga hanteringen av lagen. Detta är sannolikt ett generellt fenomen som också kan återfinnas på skogsområdet. Även i relationen mellan central myndighet och kommun, kan myndigheten komma att fylla ut och komplettera lagen på ett sådant sätt att kommunernas frihet och styrmöjligheter blir beskuren.²²⁷

222 KU:s betänkande (1983/84:25 s 22) lades fram med anledning av en kommande proposition om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd (prop. 1983/84:119).

223 Bernt 1985 s

224 Se Dalberg-Larsen 1984 s 183.

225 Hydén 1984 s 17.

226 Åström, Karsten, 1988

227 Hydén (1984) tar socialtjänsten och hälso- och sjukvård som exempel på detta.

Den övergripande *kritik* som har framförts mot ramlagskonstruktionen utifrån olika utgångspunkter – politiker, tillämpare och teoretiker – fokuserar på att ramlagstekniken, genom att den kan leda till en omfattande sekundärlagstiftning, skapar en oklar arbetsfördelning mellan lagstiftande, verkställande och dömande instanser.²²⁸ Implicit i denna problematik ligger därför risker för urholkad rättssäkerhet och bristande förutsägbarhet, men på det praktiska planet, implementeringsnivån, handlar det framförallt om styrnings- och tolkningsproblem, om svårigheterna att få till stånd en *enhetlig tillämpning* utan för stora skillnader i praxis. Praktiska tolkningsproblem aktualiserades redan under den första inledande perioden då tekniken etablerades, då med den hett omdebatterade socialtjänstlagen i centrum. Det är ett intressant och relevant exempel, eftersom *skillnader i tillämpningen* och *olikartad praxis* idag är ett lika aktuellt tema, inte minst inom den skogliga sektorn. Problemet med tillämpningen av den sk ”biståndsparagrafen” i socialtjänstlagen (6 §) gällde främst vilka *tolkningsprinciper* som skulle gälla; *hur* skulle innehållet tolkas och *vem* skulle lägga fast riktlinjerna för tolkningen.²²⁹

Den ökade sekundära normproduktionen ses av flera (Hydén 1984; Esping 1994) som en av de största riskerna med ramlagsinstrumentet; att vagheten i ramlagen ofta ”fylls” ut med en decentralisering av andra förvaltningspolitiska styrmedel kan innebära att riksdag och regering *tappar kontrollen* över kostnadsutveckling eller effekterna av lagstiftningen i övrigt (med konsekvenser för rättssäkerhet och rättstrygghet). Esping går så långt som till att hävda att en ökad ”sekundärlagstiftning”²³⁰ knuten till allmänna och mångtydiga mål- eller riktningssamtal kan leda till en maktförskjutning från riksdagen till regeringen och en obalans mellan regeringsparti (-erna) och oppositionen. Men risken föreligger också för en förskjutning till organiserade, korporativa intressen som genom exempelvis remissförfarande, representation i verksstyrelserna eller ”hörande” i andra former får större möjligheter att påverka sekundärlagstiftningen än vad mindre organiserade och oartikulerade opinioner ges. Han hävdar därför att statsmakternas styrning av den samlade offentliga förvaltningen med andra instrument har ”försvagats parallellt med den försvagning av normgivningsmakten som ramlagstiftningen innebär.”²³¹ Det som Hydén beskriver som problemet med ”en okontrollerad regelproduktion på lägre nivåer” för oss också tillbaka till det ursprungliga dilemmat som ramlagstiftningen delvis infördes för att lösa; välfärdsstatens ”överproduktion” av regler. De centrala förvaltningsmyndigheterna ger

228 Se t ex Bernt 1985; Hydén 1984; Esping 1994.

229 Se denna diskussion i Hydén 1984 samt framförallt Åström 1988. Tolkningsproblemet i 6 § avsåg frågan vad som skulle utgöra skälig levnadsnivå för den enskilda individen. Debatten om danska bistandsloven fördes under tidigt 1980-tal. Jfr Bang 1984 s 37.

230 ”Sekundärlagstiftning” här i betydelsen den sekundära normproduktion som äger rum hos förvaltningsmyndigheterna, i kollektivavtal eller genom prejudikatsbildning i förvaltnings- och specialdomstolarna

231 Esping 1994 s 75.

tillsammans ut flera tusen nya föreskrifter årligen, vilket medför att regelverket blir alltmer komplicerat och överskådligt.²³²

Rationaliteten i ramlagstekniken är att ange mål och riktlinjer och delegera detaljföreskrifterna till förvaltningsmyndigheter, kommuner eller organisationer. Detta kan vara attraktivt för en överbelastad statsmakt, men Esping påtalar riskerna med denna utveckling: "Förhållandet att ramlagarnas konkreta innebörd ofta bestäms långt ner i förvaltningen innebär bristande överblick och risker för att samordningen med annan kringliggande lagstiftning i rättssystemet går förlorad. Det innebär också möjligen att bestämmelserna inte utformats så av myndigheterna, att olika formella rättssäkerhetsgarantier – t ex bestämmelserna i förvaltningslagen eller JO-kontrollen – blir tillräckliga."²³³

Kritiken kan således ses som tudelad; dels med utgångspunkt från en rättslig referensram angående ramlagens inordning i rättssystemet och den *formella rättssäkerheten*, dels från en förvaltningspolitisk synvinkel som berör "träffsäkerheten" hos lagen och den *materiella rättstryggheten*.²³⁴ Att konkretiseringen av det rättsliga programmet delegeras till och genomförs av underordnade organ, innebär implicit en risk för att statmakten förlorar kontrollen över tillämpningen vilket kan få konsekvenser för både rättssäkerheten och tryggheten för den enskilde.

Begreppet *rättssäkerhet* knyts ofta till formella aspekter såsom likabehandling, förutsägbarhet, objektivitet, besvärsmöjligheter etc. Ett högre mått av rättssäkerhet uppnås naturligtvis med preciserade, entydiga, generella regler som ger en klar avgränsning av rättsfakta och rättsföljd samtidigt som subsumtionsprincipen ger en garanti för att avgörandet inte är påverkat av ovidkommande faktorer. Inom en väsentlig del av förvaltningsrätten utformas dock den rättsliga regleringen enligt andra beslutsmodeller än subsumtion, och då får den individuella rättssäkerheten garanteras på andra sätt. En betydelsefull faktor blir då den organisationskultur, den *professionella kultur* som skall fylla ut och implementera exempelvis en ramlag. Att sträva mot likabehandling, förutsägbarhet och en korrekt och objektiv tillämpning i varje enskilt fall, är den garanti mot en "uppluckrad rättssäkerhet" som den tillämpande myndig-

232 Genom den sk begränsningskungörelsen har dock regeringen försökt lägga vissa restriktioner på förvaltningsmyndigheterna. Statliga myndigheter måste underställa regeringen nya eller ändrade föreskrifter eller råd som "kan påverka gällande standard, eller tillämpade normer och som i mer än oväsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar." Bl a är myndigheten således skyldig att utreda de kostnadsmässiga konsekvenserna av ett förslag. Det hindrar inte att antalet myndighetsföreskrifter vida överstiger antalet lagar och förordningar. Medan det finns i runda tal 1 200 av riksdagen utgivna idag gällande lagar, 2 200 förordningar utfärdade av regeringen, så finns det ca 12 000 idag gällande föreskrifter utgivna av myndigheterna.

233 Esping 1994 s 12.

234 Esping (1994:54) gör en uppdelning på dels formell rättssäkerhet och dess krav på förutsägbarhet och möjlighet att överklaga, dels på vad han benämner materiell rättstrygghet, som han beskriver som "en rättssäkerhet av högre dignitet." Jfr Hetzler 1989. En materiell rättstrygghet skulle optimalt innebära att den decentraliserade beslutsordningen i ramlagarna skulle leda till en större "träffsäkerhet" i förhållande till syftet med programmet.

heten eller organet måste bemöda sig om för att kunna garantera likformighet i tillämpningen²³⁵.

Förutsägbarhet är inte med självklarhet möjlig att garantera i en (oprecis) ramlag, och möjlighet till *överklagande* föreligger inte alltid. Inte minst viktigt är därför att uppmärksamma de materiella lösningarna i enskilda ärenden, vilket i förlängningen är ett resultat av hur väl ramlagen kan sägas uppfylla de övergripande målsättningarna. "Rättstryggheten" för den enskilde blir ofta en *avvägning* mellan allmänna och enskilda intressen (jfr ovan), och en god rättstrygghet (så bra som är möjligt) innebär då att denna avvägning träffar rätt vad gäller målet för lagen. Ett alltför stort ingripande till förmån för det allmänna innebär en rättsförlust för den enskilde, en för låg "tilldelning" av en förmån, medan det omvända gäller när ett enskilt intresse för hög "tilldelning", dvs gynnas på det allmännas bekostnad. I dessa fall är det inte säkert att den traditionella pliktnormen med subsumtion av rättsfakta hade fungerat tillfredsställande, snarare blir det fråga om ett "*förhandlingsspel*" mellan olika aktörer och de myndigheter som representerar allmänintresset.²³⁶ Lagens *konstituerande* regler kommer då att spela en betydelsefull roll, både för den enskilde och för det faktiska utfallet av det rättsliga programmets målsättningar. Rättssäkerheten och rättstryggheten utgör aspekter på lagen som i första hand utgår från den enskildes eller myndighetens perspektiv. Men här visar sig ytterligare en av de verkliga svårigheterna med denna typ av lagstiftning: möjligheterna till *kontroll* och *utvärdering*. Ett program, må det vara om naturresurser eller sociala frågor, som genom handlings- och handläggningsregler formaliserats i en lagstiftning med en mer eller mindre klart uttalad målsättning, och där aktörer och organisation definierats genom konstituerande regler måste kunna kontrolleras. Den ofta uttalade avsikten att kombinera ramlagen med *uppföljning och utvärdering* förverkligas inte alltid i praktiken, vilket också påverkar ändamålsenligheten. En lagstiftning som får konkret innehåll först när den preciseras genom (en stor mängd) sekundära normer eller prejudikat gör det svårt att få en bild över den samlade politikens verkliga innebörd för medborgarna, näringslivet eller samhället. *Rättssystemet blir "ogenomskinligt."*²³⁷

En konsekvens av ramlagskonstruktionen är att det är svårt att utläsa rättens innehåll. Då rätten på detta sätt från början saknar ett normativt innehåll i fråga om VAD-reglerna, är det enligt Hydén en empirisk uppgift att i efterhand rekonstruera och systematisera detta. Genom att studera vilka öppna resp. dolda normativa premisser som finns i de beslut som fattats, kan man lägga grunden för generella mönster av normativa ställningstaganden, som då får konstituera det rättsliga innehållet i ramlagen, t ex hur olika begrepp tolkas och används av myndigheterna i tillämpning-

235 Ibid. Esping exemplifierar med tillämpningen av LAF där försäkringskassornas "lidelsefria" ärendehandläggning som backas upp av detaljerade handläggningsregler från riksförsäkringsverket och försäkringskassaförbundet. Han nämner också riksförsäkringsverkets ombudsenhet som en betydelsefull faktor för att garantera en rättssäker ärendehantering. Han påpekar också den roll som fackklubbarna och fackföreningarna kan spela för att garantera likabehandling.

236 Se diskussionen i Esping 1994 s 379ff.

237 Ibid 1994 s 54.

en.²³⁸ En avgörande skillnad mellan pliktregler, å ena sidan, och avvägnings- och mål-medel regler, å andra sidan, är att pliktreglerna används så att säga ex post, för att göra en rättslig bedömning efter det att något har hänt, medan avvägnings- och mål-medel regler opererar ex ante, dvs som en vägledning för beslut. Det är mycket svårare att med rättsregler föreskriva ett handlande för en myndighet genom pliktregler än med mer flexibla avvägnings- och mål-medel regler. Det beror också på att för att kunna reglera måste man ha kunskap om det som skall regleras. Denna kunskap finns långt ifrån alltid tillgänglig inom olika samhällssektorer på ett sådant sätt att man skulle genom pliktregler kunna föreskriva exakt vad myndigheter och enskilda skall göra i olika situationer. Detta är en förklaring till bruket av ramlagar som bl a gör sig gällande på skogsområdet. Detta behöver dock inte betyda att man behöver kapitulera inför behovet av att kunna förstå på vilka normativa premisser som beslutsfattandet sker i ramlagsfallen. Men eftersom rätten inte själv blottlägger detta med stöd av rättsliga analyser är normanalys ett funktionellt hjälpmedel, och den nedan beskrivna *normmodellen* ett hjälpredskap.

3.3 Governance vs. Government

Den förändrade synen på miljöfrågor – från problemlösande till förebyggande – är en process som pågått parallellt med *governanceutvecklingen* och den offentliga förvaltningens förändrade roll. Utbredningen av ”mjukare” styrformer och samverkansprocesser som är mer inklusiva än den traditionella lagstiftningen, möjliggör ett jämställt samarbete mellan statliga och privata aktörer. Styrningsprocessen öppnas upp och görs tillgänglig för nya politiska aktörer. Olika former av mjuk reglering kan på miljöområdet vara ett funktionellt komplement eller alternativ till lagstiftning, särskilt då det gäller komplexa miljöfrågor som innefattar ett betydande mått av osäkerhet, och där vetenskapligt konsensus saknas.

I detta avsnitt ger jag en teoretisk introduktion till diskussionen i kapitel 5, där jag beskriver förutsättningarna för ett sådant ”utvidgat” regleringsutrymme.

3.3.1 Den offentliga förvaltningens roll i ett governanceperspektiv

Under de senaste två decennierna har den statliga förvaltningen genomgått en turbulent period med grundläggande förändringar av sättet att arbeta: styrning, reglering och organisering har genomgått ett skifte som i vissa delar kan sägas svara mot vad många förvaltningsforskare sammanfattar med tesen ”*from government to gover-*

238 Hydén 2002 s 75. Saknar rätten ett *faktiskt* innehåll måste detta enligt Hydén skapas, antingen genom att man studerar tillämpningen inom ett visst område, eller genom att undersöka vilka kunskaper som finns om de faktiska förhållanden som regleras.

nance".²³⁹ Begreppet "governance" har förekommit flitigt i den vetenskapliga diskussionen under senare år, och använts för att beskriva en mängd olika företeelser. En gemensam nämnare är dock att det innefattar någon form av skift; de olika studierna beskriver hur organisationer och den offentliga förvaltningen anpassar sig till förändringar i sin omvärld genom ett (förmodat) skifte från en mer traditionell hierarkisk styrning till vad Mayntz beskriver som "*non-hierarchical political control*".²⁴⁰ Det har ifrågasatts om det verkligen har skett en så genomgripande förändring att den kan sägas motsvara ett skifte i riktning mot en governanceinflyerad styrning, eller om det bara är frågan om symboliska förändringar som ett sätt att omdefiniera existerande styrformer:

there is considerable debate on the issue whether (and to what extent) we, in fact, observe "shifts" in government or whether we rather witness a process of redefining "governance" or symbolic changes.²⁴¹

Van Kersbergen och van Waarden (2004) varnar samtidigt för den enorma "industri" som de anser har skapats kring begreppet, och den förvirring som kan uppstå då olika discipliner ger begreppet varierande innehåll och betydelse. Istället bör vi sträva mot en mångvetenskaplig, "multiteoretisk" enighet så att "governance" kan fungera som en bro mellan de olika disciplinerna, som ett instrument för jämförande studier av statlig styrning och olika kombinationer av styrmedel.²⁴² För att underlätta en sådan tillämpning presenterar de en sammanställning av nio olika användningsområden för governance: (1) *Good governance*, (2) *International relations*, (3) *Self-organization*, (4) *Economic governance*, (5) *Corporate governance*, (6) *New public management*, samt tre aspekter av governance genom nätverk: (7) *Governance in and by networks: In general*, (8) *Multilevel governance* samt (9) *From hierarchies to networks*.²⁴³ Även om dessa nio områden tenderar att överlappa varandra, så har jag valt att beskriva governanceutvecklingens betydelse för den skogliga sektorn i huvudsak utifrån två av dessa områden: genom *public management* och genom olika former av *nätverk*.

Med utgångspunkt i antagandet att det verkligen *har* skett ett skifte som motsvarar en övergång till governanceinriktade styrningsprocesser, är det intressant att se hur "staten" som aktör behandlas i governancelitteraturen. En av de bärande idéerna i detta perspektiv är ju att statens roll har "urholkats": centralmakten har försvagats genom att förmågan att styra staten och samhället "uppifrån" har underminerats.²⁴⁴

239 Se t ex Van Kersbergen och van Waarden 2004; Eckerberg och Joas 2004; Kjær 2004; Pierre 2000; Pierre och Peters 2000; Beck Jørgensen och Vrangbæk 2004; Marcussen och Torfing 2003.

240 Mayntz, R. (2003 s 1) *From government to governance: Political steering in modern societies*. Paper presenterat på "Summer Academy on IPP", Wuertzburg 2003.

241 Van Kersbergen och van Waarden 2004 s 165.

242 Hydén *et al.* (2004) menar att governancebegreppets användbarhet som analytiskt redskap är mycket underskattat, och har fått stå tillbaka för en mer operationell tillämpning.

243 Van Kersbergen och van Waarden bygger sina definitioner på Hirsts (2000) uppdelning på fem användningsområden för governancebegreppet, men har också lagt till ytterligare två områden inspirerade av Rhodes (1997;2000) och Pierre och Peters (2000).

244 Pierre (2000:1 cit. i Eckerberg och Joas 2004:406) beskriver det som "*the erosion of traditional bases of political power*". Se också Rhodes 1994,1997 och Sundström 2005.

Detta kan delvis hänföras till en ökande specialisering och en tilltagande komplexitet inom den offentliga sektorn vilket har medfört både *vertikala* och *horisontella* skift: verksamheter och beslutsfattande har delegerats dels *uppåt* till internationella organ och EU, dels *utåt* till privata aktörer, företag och organisationer, men också *nedåt/inåt* till offentliga myndigheter och till den kommunala nivån (jfr avsnitt 3.3 ovan).²⁴⁵ Decentraliseringen av makten nedåt till den *lokala nivån* har också demokratiskt motiverats genom att statsmakterna strävat efter att lägga besluten ”närmare medborgarna”. Olika förvaltningspolitiska reformer har även inneburit att många myndigheter blivit mer självstyrande/autonoma genom en ökad betoning på mål- och resultatstyrning.²⁴⁶ Detta motsäger den tendens som finns inom governanceperspektivet att behandla staten som en ”black box”, som *en* enhet, *en* sammanhållen aktör; en inställning som blir särskilt problematisk i Sverige där statens olika nivåer är välförankrade och tydliga genom den sk dualismen, tudelningen mellan departement och myndigheter.²⁴⁷ Den statliga styrningen ses oavsett detta fortfarande som viktig och betydelsefull; governance innebär *inte* att staten upphör att styra, utan snarare att den får *en annan roll* genom att formerna förändras:

Seen from the point of view of more traditional public governing activities, there has been an increase in the role of government as *facilitator* and as *co-operating partner*, for example through public-private partnerships and covenants. Hence, it is generally more appropriate to speak of *shifting roles* of government than of shrinking roles of government. A reshuffling of government tasks and a greater awareness of the need to co-operate with other societal actors does not render traditional government interactions obsolete. It merely implies a growing awareness of the limitation of traditional governments ”command-and-control” intervention (min kurs.)²⁴⁸

Ett ur miljöpolitisk synvinkel mycket viktigt *horisontellt* skifte som pågår på alla nivåer – lokalt, regionalt, nationellt och internationellt (särskilt på EU-nivå) – är enligt Eckerberg och Joas överförandet av ansvar från staten till NGOs. Detta innebär i förlängningen att ”the scope of the political process is widened, and becoming more open to influences from stakeholders”.²⁴⁹ ”Nya” politiska aktörer kommer då att begränsa den lokala och regionala förvaltningens autonomi, och nya policyinstrument och kombinationer av redan existerande styrmedel behöver införas för att kunna involvera fler aktörer och grupper. Governanceutvecklingen och förvaltningens förändrade roll har enligt Eckerberg och Joas varit särskilt märkbar just på *miljöområdet*, där man kan observera ”how more or less self-regulating processes are emerging at the local level within the field of environmental governance”, vilket kan förklaras av att ”(local) environmental policy-making structures are of a rather recent date in many countries, for example, local level environmental administration was gradually introduced to the Nordic countries starting only 20 years ago”.²⁵⁰

245 Se exempelvis Eckerberg och Joas 2004; Pierre 2000; Van Kersbergen och van Waarden 2004,

246 Premfors 1998; Tarschys 2004

247 Se t ex Andersson 2004; Sundström 2005.

248 Kooiman 1999 s 73. Se även Jänicke 2002.

249 Eckerberg och Joas 2004 s 407.

250 Eckerberg och Joas 2004 s 409 och 405.

Många av de idéer och mekanismer för styrning som *governance* representerar är dock *normativa* i den bemärkelsen att de beskriver ett ideal – såväl som en empirisk verklighet. Att få idealet att fungera i verkligheten är kanske den största utmaningen för governanceperspektivet (jfr nedan kap 5).

3.3.2 Governanceinriktad miljöstyrning genom public management och nätverk

Det som genomgående betonas inom alla discipliner är att governanceinriktningen främjar *processer* av olika slag, till skillnad mot de mer fasta hierarkiska strukturer som "government" representerar. Dessa processer eller funktioner är av samma slag oavsett om det handlar om den privata eller den offentliga sektorn, och omfattar *förhandlingar, kompromisser, samförståndslösningar, samverkan och bildande av allianser/nätverk* snarare än traditionella former av tvång och command-and-control styrning. I litteraturen kan man se flera olika indelningar av "styrningsideal", men en vanlig tredelning är formerna "hierarki", "marknad" respektive "nätverksprocesser".²⁵¹ Hierarkier och avgränsade organisationer förknippas ofta med termen "government", medan "governance" representerar samverkansprocesser och *nätverk* där många olika kategorier av aktörer deltar. Inflytandet från *marknaden* och aktörer från den privata sektorn har uppmärksamats alltmer i miljösammanhang, och trenden visar också på att ett ökat ansvar läggs över från offentlig till privat sektor vilket leder till nya former av "environmental governance regardless of formal hierarchies."²⁵² Även aktörer på marknaden sluter sig ofta samman i nätverksliknande konstellationer, även om karaktären på dessa "nätverk" skiljer sig från de mer governanceinriktade.²⁵³

3.5.2.1 New public management och new public service

Övergripande är governance "good" governance när den på ett effektivt och demokratiskt sätt säkrar värden såsom "accountability, legitimacy, governability och transparency" inom alla områden där den används, även om "good" kan tolkas olika beroende på perspektiv.²⁵⁴ När exempelvis en *new public management*-förespråkare vill framhäva "good governance" som en betydelsefull faktor för en effektiv och demokratisk offentlig administration, så är det framförallt i betydelsen att staten skall dela

251 Se diskussionen i Sundström 2005 med referens till Pierre&Peters 2000 s14ff samt Beck Jørgensen och Vrangbæk 2003 s 5.

252 Eckerberg och Joas 2004 s 405.

253 se t ex Brunsson och Hägg 1992; Helgesson m fl 2004.

254 Problematiskt med skiftet till governance är särskilt problem som rör *accountability* (vem kontrollerar kontrollanterna, vem har tillräcklig expertkunskap för att bedöma experterna etc), *legitimacy* (ett av de mest svårlösta problemen) och *governability* (behovet av centralstyrning för att säkra vissa grundläggande samhälleliga behov och funktioner). Att utveckla denna problematik ligger utanför avhandlingens syfte, men av betydelse är att, då det gäller utfallet (outcome) av det förmodade skiftet till governance, skilja mellan frågor/möjliga svar som är *empiriskt-analytiska* (dvs vad som händer och varför) och frågor/möjliga svar som är *normativa-utvärderande* (vad som bör/skall göras och inte göras).

en del av "bördan" med privata aktörer. Detta skall dels ske genom ökat användande av olika marknadsbaserade instrument, men också genom att skapa förutsättningar för förändrade styrformer genom decentralisering och privatisering i olika former.²⁵⁵ Osborne och Gaebler upphöjde marknaden till modell för all offentlig förvaltning genom sin klassiska studie (1992) där de uppmanade administratörer till att "*steer, not row*", och på så sätt omskapa den statliga styrningen till ett slags administrativt "entreprenörskap". Genomgående betonas i litteraturen betydelsen av att ersätta "top-down rule-driven systems with bottom-up, results-driven systems".²⁵⁶ Hierarkiska strukturer och stelbent regeltillämpning har spelat ut sin roll, och i en tid av ökade informationsflöden baserade på kommunikation måste även institutionerna anpassas och bli mer flexibla och nätverksbaserade.²⁵⁷ Denhardt och Denhardt (2003) tar fasta på detta när de tar ytterligare ett steg i utvecklingen av public management-begreppet till vad de kallar "*the New Public Service*" med mottot "*serving, not steering*". Med utgångspunkt i ett governanceperspektiv presenterar de ett alternativ för hur den moderna förvaltningen kan organiseras genom att lyfta fram och upphöja *medborgarskapet* (citizenship) till det centrala i styrprocessen. Den statliga förvaltningens huvuduppgift blir enligt denna inriktning att fungera som "facilitator" och/ genom att möjliggöra en utökad medborgardialog och deltagande som kan skapa gemensamma värderingar och intressen för stat och medborgare. I new public service-idéns betoning på administrationens syn på allmänheten som "medborgare" (i motsats till kund/klient), ligger således ett incitament till ett delat ansvar mellan allmänna och enskilda intressen; att göra "allmänintresset till ett egenintresse". (Se kapitel 5 för en ytterligare diskussion av detta perspektiv).

3.3.2.2 "Soft law"- styrning genom nätverk

Governance innebär således inte att statens roll förminskas eller förloras i betydelse, utan snarare att denna roll förändras. En ökad medvetenhet om nödvändigheten av att samarbeta med olika samhälleliga aktörer innebär helt enkelt en medvetenhet om att den traditionella command-and-control regleringen har sin begränsning. En kompletterande "soft law" mekanism som i hög grad representerar denna övergång från hierarkisk regelstyrning till kommunikativa, flexibla processer är samarbete i olika former av *nätverk* (network governance),²⁵⁸ där "policies ses som resultatet av handlingar och utbyten inom [nätverken]" genom "en samverkansprocess där många olika typer av aktörer deltar, offentliga, privata och frivilliga – politiska, sociala och administrativa."²⁵⁹ I en sådan nätverkskontext kan governance innebära att formella

255 Se nedan kap 5 för en utförligare diskussion om new public management-utvecklingen. Jfr Hirst 2000; Pollitt and Bouckaert 2000; van Kersbergen and van Waarden 2004.

256 Boston, J. 1991 s 9.

257 Se exempelvis Rhodes 2000.

258 "Network governance" används ibland synonymt med "multilevel governance", där "governance" till dels är en utveckling av det tidigare "regime"-begreppet, och "multilevel" främst syftar på maktförhållandena mellan de olika nivåerna: internationell, EU, nationell, sub-nationell. Se Eising and Kohler-Koch 2000 s 5.

259 Sundström 2005 s 7-8.

styrinstrument och regelstyrning kompletteras med ”mjukare normer”. Van Kersbergen och van Waarden (2004) talar om ”*information management*”, att resultatet av nätverksprocessen uttrycks genom ”mjuk normgivning” i handlingsprogram, riktlinjer och standards, information och rådgivning. Med styrningstermer kan då man tala om att det sker ett skift från ”*hard law*” (command and control) till ”*soft law*”.²⁶⁰ ”Soft law” definieras i detta sammanhang som ”rules of conduct which, in principle, have no legally binding force but which nevertheless have practical effects”.²⁶¹

Styrande genom nätverksprocesser kan beskrivas alltifrån Castells (1996) allomfattande ”*network society*” till den mer specialinriktade Public Private Partnership-litteraturens analyser av olika konstellationer av offentlig-privata problemlösningsprocesser.²⁶² En första uppdelning kan göras i (i) offentliga, administrativa nätverk, (ii) privata organisationers/aktörers nätverk samt (iii) olika kombinationer av dessa (se nedan avsnitt 4.3.1).²⁶³ Gemensamma drag för de tre formerna är att de är pluricentriska till skillnad från marknadens multicentriska och den hierarkiska, statliga polycentriska styrformen.²⁶⁴ De är självreglerande och står emot statliga försök till påverkan, utvecklar sina egna policies, och är, genom spelteoretiskt liknande interaktion ”*rooted in trust and regulated by rules of the game negotiated and agreed by network participants*”.²⁶⁵ Strukturen hos dessa nätverk kan variera från mindre strukturerade sk ”issue networks” med ottydliga gränser (Rhodes 1997) till mer avgränsade, välstrukturerade nätverk som Pierre och Peters (2000) benämner ”policy communities”.²⁶⁶ En viktig drivkraft för aktörerna att engagera sig i nätverk är resursberoende; ömsesidiga beroende- och intresseförhållanden skapas genom att de olika aktörerna tillsammans förfogar över olika typer av resurser (se nedan kap.5), medan ingen på egenhand har tillräckliga resurser för att kunna lösa det problem som nätverket samlas kring.²⁶⁷ Staten som aktör förfogar över att antal resurser som är åtråvärda för privata intressenter lagstiftning, legitimitet, ekonomi, expertis, medling, utformning och tillgång till kontroll- och tillsynsfunktioner, samt har tillgång till media. Privata aktörer och organisationer kan i sin tur bidra med ett antal resurser som är av intresse för staten: tillgång till expertis och media, rykte/good will, gruppmandat och möjlighet att påverka genomförandet av politiska mål.²⁶⁸

Statens roll då det gäller att styra och organisera nätverksprocesserna innebär *inte* att utforma regler, direktiv eller resultatkrav i enlighet med command and control-modellen, utan handlar snarare att skapa strukturer och sätta ramar innanför vilka nätverken kan utveckla en hög grad av självstyre – vad Sørensen (2004) kallar ”*me-*

260 Mörth 2004; Abbott och Snidal 2000.

261 Mörth 2004 s 6.

262 Se t ex Wettenhall 2003; Mörth o Sahlin andersson 2005; Kooiman 1993; 2002; van Waarden 1992.

263 Se indelningen i van Kersbergen och van Waarden 2004.

264 Termerna används av van Kersbergen och van Waarden 2004 s 148.

265 Rhodes 2000 s 61.

266 Sundström (2005) använder termen ”*policynätverk*” som en kategori i vilken issue networks och policy communities ses som olika former av policynätverk. Se även Beck Jørgensen och Vrangbæk 2003.

267 Se exempelvis Kjær 2004 s 41f; Sundström 2005 s 8.

268 Taylor 1997 s 449f; Rothstein 1997 s 63 ff som diskuteras i Sundström 2005.

tastyrning". Staten styr således här genom att "ange övergripande problemformuleringar, [genom] att sätta ramar för policynätverkens organisation, finansiering och arbetssätt samt [genom] att påverka föreställningar hos policynätverkens aktörer om vad som är problem och hur problemen bör lösas, dvs att konstruera identitet och mening."²⁶⁹

3.3.2.3 Nätverk som lärandeprocesser

Ett viktigt resultat av samarbete i nätverk är att aktörerna *genom gemensamt lärande kan ompröva och revidera* sina idéer och bedömningar, och optimalt förhandla sig fram till en gemensam syn. Sundström (2005) diskuterar dessa omprövningar av idésystemen i termer av "kriser" eller "externa chocker", och kopplar lärandet i nätverk till de tre olika typer av *osäkerhet* som Koppenjan och Klinj (2004) menar kringgärdar många policyfrågor. "Policy" definieras då som "ett "plussummespel" som grundas i förtroendefulla relationer" som en överenskommelse "som formuleras genom lärandeprocesser kring såväl substantiella och strategiska som institutionella frågor".²⁷⁰ Det *substantiella* lärandet handlar om frågor som aktörerna ofta ägnar mycket tid åt att försöka lösa: frågor om vem som berörs av problemet, om orsakssamband och om vilka regler som styr – en form av "teknisk" osäkerhet. Att deltagarna når enighet om dessa substantiella frågor behöver *inte* innebära att de utvecklar en *gemensam problemuppfattning*. Ofta fortsätter aktörerna under denna fas att göra olika bedömningar om rådande tillstånd, om önskvärda framtida tillstånd och hur man bäst skall nå dit. Det substantiella lärandet kommer då att visa sig otillräckligt, och deltagarna behöver gå till nästa fas i läroprocessen, det *strategiska* lärandet. Denna fas initieras genom kommunikation och genom diskussioner där aktörerna genom att lära sig om övriga deltagares uppfattningar och preferenser kan få en uppfattning om hur effektiva deras egna strategier är för att nå det mål de vill uppnå. Genom att förstå beroendeförhållandena inom nätverket lär sig aktörerna hur och på vilka sätt de måste ta hänsyn till de övriga för att få sin vilja igenom: ett strategiskt lärande. Nätverksprocessen är ofta repetitiv och pågår över en längre tid och ger därigenom deltagarna möjlighet att diskutera och reflektera över vilka arbetsformer som fungerat bäst. Läroprocessen har då gått över i en form av *institutionellt* lärande, som gör det möjligt för aktörerna att utarbeta och implementera metoder för gemensam konfliktlösning och insamlande av information. De substantiella och strategiska faserna i läroprocessen har då främjat/gynnade utvecklandet av en gemensam grund för en policy som alla deltagare kan enas om: ett samförståndsavtal, en ömsesidig överenskommelse där aktörerna accepterar eller tolererar en gemensamt utvecklad policy som resultatet av en process som ses som rättvis och jämlik. Dessa lärandeprocesser karaktäriseras övergripande av förhandlingar, kompromisser och deliberation baserat på ömsesidigt förtroende.

I kapitel 5 tar jag upp tre empiriska studier som med utgångspunkt i ett governanceperspektiv undersöker förutsättningarna och funktionerna av nätverksamarbete

269 Sundström 2005 s 10. Jfr Sørensen 2004.

270 Sundström 2005 s 58.

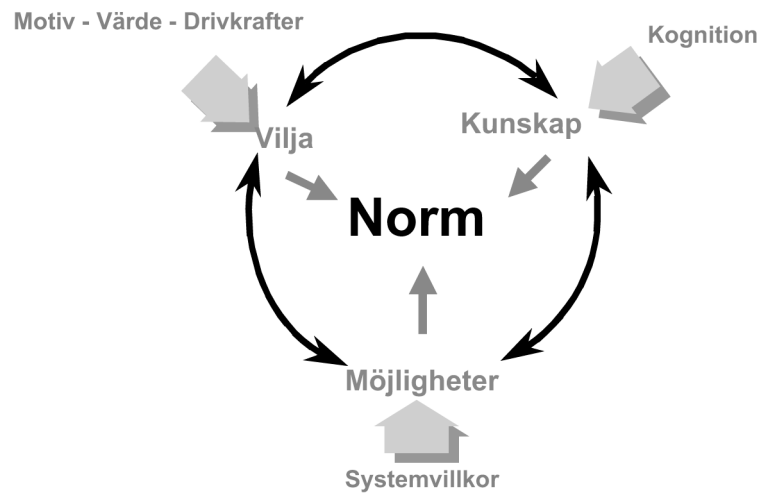
och "frivillig" styrning inom skogsbruket. De tre undersökningarna belyser både svårigheterna med att verkligen *genomföra* en govenanceinriktad samverkan, och *framgången* om man lyckas (Sundström 2005; Vennesland 2004; Boström 2002).

3.4 Normmodellen som analysredskap

När jag i kapitel 7 studerar skogsägarens problembild gör jag det med hjälp av en normmodell (Hydén 2002), för att genom en kategorisering skapa förståelse för egenskaper och preferenser hos några typer av privata enskilda skogsägare. En utgångspunkt för förståelsen av vad som påverkar människors handlande är begreppet norm. Normbegreppet inbegriper enligt Hydén tre olika dimensioner i form av vilja och värderingar, kunskap och kognition samt möjligheter och systemförutsättningar. Tanken är att handlande utgår från att någon vill utföra något, vilket kan basera sig på värderingar, drivkrafter och olika motiv. Men det är inte tillräckligt att man vill något, det krävs också att man har kunskap om hur man skall genomföra det man vill för att det skall leda till en handling. Slutligen måste man beakta vilka faktiska möjligheter man har att genomföra något. Handlandet utgår från olika systemförutsättningar, såsom det ekonomiska, det politiskt/administrativa, det tekniska och inte minst det biotiska och det fysiska systemet.

Då det gäller de naturliga systemen får de normer som styr *exploatering* respektive bevarande stor betydelse för hanteringen av miljöfrågor, särskilt när individen betraktar naturen utifrån en *professionell position* inom det ekonomiska, tekniska eller politiskt/administrativa systemet är det inte alltid så lätt att få gehör för *bevarandekriterierna*. (min kurs.).²⁷¹ Detta har betydelse inte minst i de handlingsstrategier som skogsägaren formar i mötet med myndighetsföreträdare eller andra aktörer inom skogsbruket. Då blir *kunskap* och kognition en nödvändig förutsättning för att individens normer inte skall trängas undan eller neutraliseras av systemkraven. *Systemvillkoren* är till sist det som ytterst styr möjligheterna att realisera de värden man vill genomföra och har skaffat sig kunskap om. Dessa tre förutsättningar: det *värde* som tillgodoses genom handlandet, den *kunskap* som är förutsättningen för genomförandet och de begränsningar och möjligheter som *systemet* sätter upp för det faktiska genomföranden kan ställas upp i en modell som kan användas för analysen av under vilka förutsättningar som individens handlande äger rum, dvs vad som i det särskilda fallet i mitt fall påverkar skogsägarna. Se följande figur:

271 Ibid s 61.



Figur 3.1 Modellen beskriver en cirkel där det sker en ömsesidig påverkan i normbildningsprocessen av vad som bestämmer handlandet. Viljan och värdet styr och påverkar den kunskap vi söker och tar till oss. Kunskapen i sig är relaterad till och beroende av systemvillkoren, vilka i sin tur påverkar de drivkrafter och värderingar som gör sig gällande både övergripande i samhället och på individnivå.

Att applicera normmodellen på olika styrningsinriktningar gör det möjligt att tydligare se förutsättningarna för en mer dialoginriktad påverkan – om man med normer här avser handlingsmönster och *möjligheter att förändra handlingsmönster*. En normbildningsprocess är enligt modellen beroende av alla tre komponenterna, Vilja, Kunskap och Systemförutsättningar, men den normkategori som mer direkt knyter an till styrning och påverkan av attityder och beteenden är de normer som relaterar till kategori V: *vilja* och *värde*, de yttersta drivkrafterna för aktörerna. När det gäller myndighetspersonerna representeras viljan ytterst av den *politiska viljan*. För att anknyta till min problemställning kan man säga att det här är en beskrivning av en politisk vilja som är avsedd att skapa en norm rörande miljöhänsyn i skogsbruket. Den politiska viljan manifesteras i en lag/policy som förväntas leda till en normutveckling där ökad miljöhänsyn tas. En del av den politiska styrningen – inte minst via *myndigheter* på den administrativa nivån – syftar explicit till att påverka *kognitionen* (kategori K) vilket jag kommer att beröra i nästa avsnitt. Här kommer inte minst professionellt bestämda värderingar och uppfattningar in i bilden. Den politiska viljan strävar således efter att via myndigheternas information och utbildning påverka skogsägarnas problemuppfattning. Information och utbildning är därför av yttersta vikt som styrmedel, inte bara för att upplysa utan framförallt för att påverka den bild som skogsägaren har, att ingå i ett specifikt ekonomiskt system. Den kognitiva dimensionen påverkar därmed också viljan (V) hos skogsägarna, och spelar på så sätt en avgörande roll för den värdemässiga *legitimiteten*.

Komponenterna V (vilja och värde) och K (kognition och kunskap) är knutna till *individen*, men när individen handlar gör han det på en arena som är bestämd av systemets (komponent S, *systemvillkor*, *möjligheter*) villkor. Problemuppfattningen hos skogsägaren är direkt beroende av V och K, men kan även relatera till S: att man som individ känner sig inlåst i ett system. Ett antagande kan därför vara att det ytterst är S-villkoren som styr det slutgiltiga handlandet, vad som är praktiskt, ekonomiskt möjligt: i vilken utsträckning är ekonomi en faktor som påverkar viljan att ta miljöhänsyn? I kapitel 7 kommer jag därför att analysera intervjusvaren i relation till K och S-faktorerna. Jag börjar dock min analys med att se på intervjusvaren i relation till aktörernas *motiv och drivkrafter* genom att använda vilja/värde-faktorn (V) som redskap. Utgångspunkten är att de politiska målsättningarna skall determinera de personliga valen, men om de verkligen gör det är ju en empirisk fråga. För att avgöra det måste jag försöka se om det finns ett mönster vad gäller i vilken mån skogsägarna följer det rättsliga idealet *värdeutgångspunkten*.²⁷² Inledningsvis kommer jag ge en bild av de skogsägare jag intervjuat: varför de är skogsägare, hur de ser på sin vardagsverklighet och vilka övergripande målsättningar de har med sitt skogsägarande. Jag kommer därefter att se till vilka kategoriseringar av skogsägare som förekommit tidigare i litteraturen, innan jag ger mig in på en egen kategorisering med utgångspunkt från de typifieringar jag fått fram med stöd av normmodellen och mina intervjuer.

272 I mitt antagande här utgår jag ifrån att målen i lagstiftningen och rättskällorna är de som är/förväntas vara vilje- och värdebestämmande för individen.

K A P I T E L 4

Regleringsstrategier: mål, medel och genomförande

Människan är inte bara en del av naturen – människan *tillhör* naturen.²⁷³

Naturen är inte alltid harmonisk och i jämvikt. Även om vi idag är ense om vikten av att se helheten, *ekosystemansatsen*, när vi hanterar miljöfrågor, så är konflikter och motsättningar vanliga, både inom ekosystemen och mellan människa och natur.²⁷⁴ För att hantera motsättningarna mellan människa och natur försöker miljöpolitiken ställa upp målsättningar och principer, men även där är det oundvikligt med konflikter *mellan olika styrformer*. Miljöpolitik är svårt. Sveriges riksdag har dock beslutat att utvecklingen inom alla samhällssektorer *skall* anpassas till miljöns krav. Riksdagen har dels ställt upp långsiktiga miljö kvalitetsmål, dels formulerat delmål för begränsning av olika former av miljöpåverkan.²⁷⁵ Några av målen är knutna till internationella konventioner och processer. Vid FN:s miljö- och utvecklingskonferens (UNCED) i Rio de Janeiro 1992 togs ett stort kliv framåt när deltagarländerna enades om nya principer för ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart miljöarbete, vilket senare befästes genom toppmötet i Johannesburg 2002. Sveriges inträde i EU 1999 medförde också förändringar, och även om miljöpolitiken i huvudsak är ett natio-

273 Rskr. 2001/02:173 s 21.

274 Ekosystemansatsen, som innebär att varje beslut som rör naturresursanvändning skall utvärderas utifrån hur ekosystemens funktion och produktivitet påverkas, har arbetats fram inom ramen för konventionen om biologisk mångfald. Den betonas på nationell nivå som en grundläggande utgångspunkt i prop. 2004/05:250.

275 Riksdagen lade 1999 fast femton sk miljö kvalitetsmål, avsedda att ge innehåll åt begreppet ekologiskt hållbart tillstånd och därigenom ge en tydligare struktur åt det fortsatta miljöarbetet. Se prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183. Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183. I prop. 2004/05:150 kompletterades systemet med ett sextonde miljö kvalitetsmål om biologisk mångfald, *Ett rikt växt- och djurliv*.

nellit politikområde, så finns det inom gemenskapspolitiken betydande inslag av en gemensam naturvårdspolitik.²⁷⁶

I detta kapitel söker jag utgå från ett helhetsperspektiv genom att beskriva styrningssituationen som en process – *mål, medel, genomförande och effekt* – samtidigt som den löpande relateras till den samhälleliga *kontext* den verkar i. Med utgångspunkt i miljöpolitikens *mål* diskuterar jag först de övergripande strukturella och institutionella tendenser som präglat utvecklingen under de senaste decennierna, och mer specifikt de nationellt fastställda miljökvalitetsmålen med fokus på bevarandet av biologisk mångfald. Därefter behandlas de styrmedel som används för att genomföra politiken med betoning på innebörd, svagheter och styrkor samt tänkbara kombinationer och exempel. Jag uppmärksammar vidare att *genomförandets* problem hänger nära samman med aktörernas förmåga att *förstå, vilja och kunna*, och knyter an till de interna och externa målkonflikter som oundvikligen uppstår då politiska målsättningar skall implementeras. Slutligen söker jag belysa instrumentens *effekter* och *effektivitet* och binder så ihop diskussionen genom att återknyta till jämförelsekriterierna *effectiveness* och *efficiency*.

Inom denna ram försöker jag samtidigt uppmärksamma några övergripande teman av betydelse för min problemställning. *Rättens* betydelse och funktion som miljöpolitiskt och skogspolitiskt styrmedel är som tidigare nämnts en grundläggande utgångspunkt för avhandlingen. För att utröna i vilken utsträckning det rättsliga instrumentet bidrar till att uppfylla de miljöpolitiska målsättningarna, måste dess "egen" kontext undersökas. Det kan handla om motverkande krafter inom rättssystemet, regler och rättsprinciper utanför miljöområdet som motverkar genomförandet av de miljöpolitiska målen, eller andra påverkansfaktorer inom de socio-ekonomiska, och politiskt/administrativa systemen.

Ytterligare en betydelsefull aspekt är frågan om styrningens *legitimitet*. Den är särskilt viktig i relationen allmännytta/egennyttä och kan aktualiseras då styrningsinsgrepp förekommer på områden som är politiskt känsliga, t ex då det gäller äganderättsfrågor. Legitimitetsfrågan är också av avgörande betydelse för *målgruppens styrningsreaktion* och därmed för sannolikheten att gruppen ändrar sitt beteende i "önskvärd" riktning. Slutligen söker jag visa på hur förändringen i styrningens *riktning* har betydelse för olika led i styrningsprocessen. Miljöstyrningen har fått en annan karaktär med bl a en ökande grad av deltagandeprocesser med större medborgarinflytande. Detta visar sig inte minst i samspelet mellan den politiska nivån och genomförandenivån och kan beskrivas genom begreppsparet *top down/bottom up*.

Samspelet mellan de olika nivåerna aktualiseras också då det gäller *sektorsmyndigheternas* sätt att försöka förverkliga miljöpolitiken tillsammans med andra aktörer, manifesterat som en spänning mellan två olika förhållningssätt i miljöpolitiken: önskemålen att centralt samordna miljöpolitiken och att tillvarata enskilda aktörers kunskap om sina miljöproblem.

276 Art- och habitatdirektivet, Fågeldirektivet, Ramdirektivet för vatten, Life-fonden och andra miljödokument.

4. 1 Politikens mål

4.1.1 Övergripande miljöpolitiska tendenser

Det övergripande målet för både internationell och nationell miljöpolitik är att skapa ett mer miljöanpassat, uthålligt samhälle än dagens. Innebörden av ett miljöanpassat eller ”ekologiskt” hållbart samhälle kan dock variera beroende både på nationell kontext och individuella värderingar. En första grundläggande utgångspunkt som oavsett preferenser måste återspeglas i styrmedelsvalet är *ekosystemens* olika grad av robusthet. Hur länge naturresurserna skall bevaras, hur mycket biologisk mångfald som skall skyddas och i vilken utsträckning landskapet skall värnas är alltså inte bara en naturvetenskaplig fråga, utan innebär också (i högsta grad) ett politiskt ställningstagande. Inom ramen för den nationella miljöpolitiska kontexten diskuterar Wandén OCH Danielsson (2000) i vad mån det finns ett enda önskvärt miljötillstånd eller flera alternativa hållbara miljötillstånd då det gäller miljökvalitetsmålen.²⁷⁷ De konstaterar att forskningen verkar inriktad på att ”det oftast anses finnas alternativa tillstånd i miljön och samhället som gör att skadliga miljöeffekter undviks i högre eller lägre grad, även om det ibland också kan finnas entydigt bestämda gränsvärden”.²⁷⁸ Detta innebär att miljöbeslut normalt avser *avvägningar* mellan olika mål. Kort uttryckt: miljöpolitiken bör som regel gälla ”mer eller mindre”, inte ”antingen eller”. Särskilt viktigt utifrån denna utgångspunkt är då att kunna ställa upp alternativa miljösmål och åtgärder, därför att detta tvingar fram motiveringar för olika förslagna gränsvärden eller ambitionsnivåer för bevarande av biologisk mångfald och naturresurser i stort. ”Behovet av att redovisa alternativa miljösmål blir särskilt stort i de fall konflikter mellan miljösmål och andra mål eller mellan miljösmål föreligger. Det är då oundgängligt att ta ställning till hur mycket av ett mål man måste ge upp för att nå ett annat mål i högre grad”.²⁷⁹ Även om det i de statliga miljömålsdokumenten hör till undantagen att alternativa miljösmål presenteras, så har några verk och myndigheter ansett detta vara viktigt. Naturvårdsverket har angivit alternativa mål för miljökvalitetsmålen ”Bara naturlig försurning” och ”Myllrande våtmarker”, och Boverket och Skogsstyrelsen har också presenterat alternativa lösningar med kostnadsuppskattningar. Emmelin och Lerman (2004) konstaterar i detta sammanhang att det är särskilt problematiskt med vad de kallar ”visionära” miljömålsättningar eftersom dessa ansluter till ”de ”ekologiska myterna” i miljöpolitiken: att naturen är eller bör vara i ”balans” eller att mångfalden har ett funktionellt egenvärde.”²⁸⁰

En andra utgångspunkt är att styrning inte försiggår i ett vakuum, utan sker i ett sammanhang, en *kontext*, som kan påverka utfallet av styrningen lika mycket som det använda styrmedlet i sig. I varje styrsituation är det därför viktigt att man beaktar de

277 SNV Rapport Nr 5087.

278 Ibid s 36.

279 Ibid s 37.

280 Emmelin och Lerman 2004 s 106. Detta givet den starka ställning som författarna anser att den biologiska mångfalden idag har i miljömålsstrukturen.

problem som *orsakar* det specifika miljöproblemet. I de flesta fall utgörs de av *mänskliga handlingar och beteenden* som utförs i en socio-ekonomisk, kulturellt och politiskt bestämd kontext där institutionaliserade värden och värderingar kan begränsa individens valmöjligheter (systemvillkor). Att miljöproblemen inte kan lösas enbart med hjälp av justeringar och förbättringar av befintliga tekniska, rättsliga eller ekonomiska system är en insikt som framstår allt tydligare. Och även om miljöpolitiska målsättningar formuleras i ekologiska/naturvetenskapliga termer så förefaller det utifrån ett helhetsperspektiv nödvändigt att vägen till uthållig utveckling kräver förändringar av människors *värderingar och beteenden*.

För att göra optimala val och kombinationer i en miljöpolitisk styrsituation måste man således ta hänsyn till miljöproblemet i sig, kontextuella faktorer och motverkande krafter inom de olika systemen. Men förutom detta måste den snabba förändringen av den samhälleliga kontexten också tas med i kalkylen. Utvecklingen av idag tenderar att gå i riktning mot *globalisering, decentralisering och avhierarkisering*. Givet detta blir det av yttersta vikt för forskningen att uppmärksamma motverkande krafter i de olika systemen som kan visa sig i konflikter mellan nationella och övernationella rättsliga och administrativa regler och principer. Lundqvist et al (1997) gör oss i anslutning till detta uppmärksamma på ett antal institutionella och strukturella trender som kännetecknar den miljöpolitiska kontexten av idag:

- miljöproblemens *internationalisering och globalisering*
- miljöpolitikens *institutionella integrering*
- miljöförvaltningens *decentralisering*
- *avhierarkiseringen* av relationen styrande-styrd ²⁸¹

I ett internationellt perspektiv kan nationella och lokala åtgärder te sig meningslösa om miljöproblemetets karaktär är *global*, såsom i fallet gränsöverskridande luftföroreningar. Men en internationalisering och globalisering har också visat oss på nya styrningsvägar, där förhandlingar och samförståndslösningar, som leder till avtal och åtaganden är möjliga och utvecklingsbara instrument. Miljöpolitikens *integrering* i de olika politikområdena *kan* innebära att den till slut blir urvattnad och försvagad, endast en "funktion" som skall tillgodoses i andra sektors beslutfattande. En positiv aspekt kan vara att den får tillgång till sektorsöverskridande styrmedel som den idag saknar. Även *decentraliseringen* av vitala politiska beslut och åtgärder kan leda till att miljöpolitiken blir ineffektiv eller helt enkelt så flexibel i förhållande till lokala intressen att den blir närmast meningslös. Här blir det av största betydelse att finna rätt balans mellan centrala styrtekniker och lokalt engagemang och deltagande (Wandén 1997).

En utveckling som Lundqvist ser som särskilt viktig är *avhierarkiseringen* mellan styrande och styrd. Den innebär att miljöpolitiken utvecklas i riktning mot "*att gå från tvingande regler och kontroll till förhandlingar och samförstånd*".²⁸² Politikens

281 Lundqvist et al. SNV Rapport 4757.

282 Lundqvist et al 1997 s 11.

innehåll och utfall riskerar härigenom att bli otydligt och utvattnat med ”luddiga” regler och en icke önskvärd variation i åtgärder som resultat. En positiv effekt kan dock uppstå genom att den målgrupp som skall ”styras” och kontrolleras tar större eget ansvar vilket kan resultera i ett effektivare genomförande. Denna typ av styrformer med lösningar direkt mellan parter i form av avtal, medling och företagarnitiativ är ännu på ett utvecklingsstadium, men det finns stor potential för en framtida utveckling där staten snarare kommer att ha en roll som ”möjlighetsskapare” än att vara styrande och intervenserande (se diskussionen nedan i kapitel 6 om ”mjuk” reglering och frivillig styrning). Paralleller finns på miljöområdet inom den utveckling som äger rum inom Corporate Social Responsibility (CSR).²⁸³

4.1.2 Målsättningar inom svensk miljöpolitik

Den svenska miljöpolitiken syftar till en uthållig utveckling, som möjliggör både en god materiell levnadsstandard och en bibehållen ekologisk produktionsförmåga. Statsmakterna beslöt 1990 att miljöpolitiken skall utgå från fem grundläggande förutsättningar: att främja människors hälsa, att bevara den biologiska mångfalden och ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga, att hushålla med uttaget av naturresurser så att de kan utnyttjas långsiktigt samt att värna kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena.²⁸⁴ Idag, drygt femton år senare hålls formuleringen i stort sett oförändrad i regeringens proposition om de 16 nationella *miljökvalitetsmål* som skall göra den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveckling tydlig.²⁸⁵ Övergripande långsiktiga politiska målsättningar som dessa är av nödvändighet mycket allmänt hållna och uttrycker närmast vad som är en acceptabel och tolerabel påverkan på miljön. De anger huvudriktningen men inte den exakta färdvägen; *hur mycket, hur länge, i vad mån* innebär ett politiskt ställningstagande som hänger samman med att det inte finns någon unik ekologisk balans eller något unikt ekologiskt tillstånd som måste bevaras. För att målen skall få en praktisk mening och vara möjliga att implementera måste de därför konkretiseras och kompletteras med mätbara mål som är möjliga att utvärdera. Systemet med miljökvalitetsmål har därför försetts med tre *åtgärdsstrategier* som avses vara en kombination av åtgärder och styrmedel.²⁸⁶ Till varje miljömål har dessutom ett antal *delmål* fogats för att relatera målen till praktisk miljövard. Det åligger sedan de olika samhällssektorerna att precisera och tillämpa strategierna och delmålen.²⁸⁷ Delmålen skall inte bara bygga på det naturvetenskapliga underlaget utan också på värderingar av socio-ekonomisk och teknisk art. Miljökvalitetsmålen skall således definiera det tillstånd som miljöarbetet skall sikta mot – de uttrycker det *ekologiskt önskvärda* – medan delmålen anger inriktning och tids-

283 Se Hydén 2006.

284 Prop. 1990/91:90 s 11.

285 Se prop. 2000/01:130 samt prop. 2004/05:10.

286 Strategierna omfattar effektivisering av energianvändning och transporter, giftfria och effektiva kretslopp samt en god hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

287 Länsstyrelserna har ett övergripande regionalt ansvar för att anpassa målen, medan kommunerna svarar för den lokala anpassningen.

perspektiv samtidigt som de uttrycker vad som är *samhälleligt önskvärt*. Dessa senare praktiskt inriktade delmål innebär därigenom *avvägningar* och det är i den praktiska implementeringen som de ekologiska och socio-ekonomiska faktorerna vägs mot varandra.²⁸⁸

Den omfattande samhällsreform som införandet av miljökvalitetsmål och sektorsansvar innebär, får ses som ett miljöpolitiskt nytänkande genom att statsmakternas tidigare mer detaljerade styrning nu har ersatts med krav på att mål och resultat ska uppnås. Regeringens viktigaste strategier för att styra utvecklingen mot målen kan sammanfattas med begreppen *integrering* och *sektorsansvar*, och detta medför också ökade krav på myndigheterna.²⁸⁹ Integrering innebär att hänsyn till miljön skall prägla alla verksamheter av betydelse för miljöproblemen, och sektorsansvar innebär att ansvaret för miljön ligger hos alla samhällssektorer, inte bara hos Naturvårdsverket och länsstyrelsernas miljöenheter.²⁹⁰ Miljömålets roll i den operativa miljövården omfattar ett åläggande för myndigheterna att tillsammans med berörda aktörer ta fram underlag för *sektorsmål* och *åtgärder* och verka för att åtgärderna genomförs. På detta följer ett uppföljnings- och utvärderingsansvar.

Huruvida dessa nationella målsättningar är en fruktbar väg för det framtida miljöarbetet har diskuterats av bl a Emmelin och Lerman (2004), som i en studie av miljöregler kritiserar själva fundamentet för det miljöpolitiska arbetet i Sverige. Undersökningen identifierar två spår där ”det ena leder via *okoordinerade regelverk* och *detaljbyråkrati* till rättsosäkerhet, minskat intresse för konkreta miljöfrågor och minskad respekt för miljöomsorg. Det andra leder via *diffust formulerade miljömål* och *hållbarhetsretorik* in i symbolpolitik; verkninglös eller i värsta fall kontraproduktiv” (min kurs.).²⁹¹ Att karaktärisera övergripande miljömål som ”diffust formulerade” och ifrågasätta vilken ”styreffekt” vaga mål har, kan vara problematiskt i sig om man inte klargör vad som avses med mål och medel. Målets styrkraft i sig kanske inte är den springande punkten här, utan snarare vilka verktyg som finns tillgängliga för genomförandet. Och då bör man skilja mellan politikens mål och politikens medel. Att övergripande politiska mål inte är avsedda att vara styrande i den bemärkelsen poängteras bl a av Vedung som framhåller att:

målen för offentliga verksamheter är nästan undantagslöst diffusa. Framförallt kännetecknas de av att många olika mål skall balanseras mot varandra utan att någon på förhand kan avgöra hur detta skall gå till. Avvägningen kan därför inte göras på vetenskaplig väg utan måste ses som en politisk uppgift. ... Forskningen måste därför dra sig tillbaka ett steg och inrikta sig på att bygga upp lämpliga institutioner, som kan behandla målproblematiken. En tänkbar sådan institution vore att låta intressenterna själva sköta målavvägningen. (Vedung 1998:79, 88)

288 Jfr Wandén 1997.

289 Ansvaret beskrivs utförligare i prop. 1997/98:145.

290 Rskr. 1999/2000:13.

291 Emmelin och Lerman 2004 s. 6.

I en utvärdering av 1993 års *skogspolitiska* målsättningar gör Vedung och Danielsson en mycket viktig iakttagelse som har betydelse just då olika diffusa mål skall vägas mot varandra. De konstaterar att ”vaga effektmål kan motiveras av en på central nivå svårhanterlig konflikt på politikområdet” och att de därför till och med kan vara en nödvändig *förutsättning* för att förebygga de intressekonflikter som ofta uppstår vid hanterandet av naturresursfrågor:

vaga mål kan vara uttryck för en värdekonflikt på politikområdet, som den politiska nivån inte kan ta ställning till utan att detta samtidigt hämmar möjligheterna att realisera det mål som ställningstagandet innebär. Det kan uppfattas som mer konstruktivt att hålla en dialog levande än att ta definitiv ställning för en intressegrupp, när intressen står mot varandra. Ett ställningstagande kan skapa en öppen motsättning mellan starka samhällsintressen genom en definitiv lösning av deras positioner i vinnare och förlorare, vilket kan hämma möjligheten att genomföra de klaraste mål. Hellre än att detta sker lämnas öppningar som kan motivera olika intressen att fortsätta engagera sig i politikens utformning och implementering. (Vedung och Danielsson 1997:29)

I en konkret situation kan exempelvis motsättningen mellan bevarande och nyttjande i skogslandskapet balanseras ”genom att slå fast att både produktionen och den biologiska mångfalden skall säkras utan att fördjupa sig i hur avvägningar skall ske” och då ”kan både produktionsintressen och miljöintressen fås att acceptera politiken.”²⁹²

Även Emmelin och Lerman ser dock en *positiv* funktion hos miljömålen: ”Vi tror emellertid att också det symbolpolitiska inslaget har stor betydelse för miljövärden. Dels därför att symbolpolitik kan vara betydelsefull som ”verbala deklARATIONER vars främsta syfte inte är att styra förvaltningens handlande utan att *skapa mening*.”²⁹³ De vidhåller dock sin kritik av att överordnande nationella miljömål utgår från en föreställning om målstyrning och sektorsintegration där problem och hot har ”omvandlats till utopiska eller visionära mål och målen formulerats enligt den retoriska principen ’decorum’ eller ’det trevligas princip’.”

I bemärkelsen *målstyrning*, att *styra* mot mål, är ”styrning” dock närmast att betrakta som en politisk *inriktning* – inte ett styrmedel – en process i flera steg som formulerar övergripande mål som ”företrädesvis avser utfall, i andra hand slutprestationer”. Dessa mål skall därefter brytas ned till mätbara delmål, och genomföraren får välja medel för att uppnå målen. Just att ”den implementerande myndigheten självständigt får välja medel är ett viktigt inslag i målstyrning” framhåller Vedung.²⁹⁴ Detta är grundläggande för *det praktiska genomförandet* inom flera delar av den miljöpolitiska sektorn, inte minst inom skogssektorn där det ofta föreligger olika förutsättningar geografiskt och biologiskt, och förutsätter som ovan beskrivits ibland en viss vaghet hos målen.

292 Ibid s 29. De båda övergripande målsättningarna miljömål och produktionsmål jämfördes i den reviderade skogsvårdslagen.

293 Jfr Sannerstedt 1991 s 29 ”more in the sense of symbols as instruments of interpretive order.”

294 Se Vedung 1998 s 44f. Där diskuteras hur målstyrning, från början en managementideologi (Management by Objectives, MBO) kommit att utvecklas mot resultatstyrning.

4.1.3 Sektorsansvaret och operationaliseringen av miljömålsättningar

Införandet av miljö kvalitetsmålen bygger som ovan nämnts på samhällssektorernas medverkan och ansvar för den ekologiska komponenten inom hållbar utveckling. Ansvaret innebär dels att tillse att den egna sektorns verksamhet anpassas efter uppställda miljömål, men även att samordna nödvändiga insatser över sektorsgränserna för att tillsammans med andra aktörer försöka förverkliga miljömålen.²⁹⁵ Men myndigheternas roll är inte bara att *genomföra* politiken, utan också att också *formulera* den genom ytterligare preciseringar och nedbrytningar: "Myndigheterna ges stort utrymme att vara med och formulera såväl delmål som sektorsansvarets innebörd, och det finns en vision om bredare deltagande också från andra samhällsaktörer."²⁹⁶ Hur myndigheterna tolkar och förhåller sig till detta ansvar är av avgörande betydelse för det genomslag en politisk reform får.

Genomförandet av en så omfattande samhällsreform, som införandet av miljö kvalitetsmål innebär, är naturligtvis komplicerad och ger upphov till problem. Wandén och Danielsson ser myndigheternas medverkan i framtagandet av miljö kvalitetsmålen som "ett statligt grupparbete av sällan skådad omfattning."²⁹⁷ Av de problem som kan uppstå i den operativa miljö vården, uppmärksammar Emmelin och Lerman (2004) särskilt diskursproblemet, att enighet på en retorisk nivå *inte* alltid innebär *gemensam problemförståelse* eller enighet om lämpliga åtgärder. I förlängningen finns det en risk för att systemet med miljömål istället kommer att leda till ett kontraproduktivt miljöarbete med flera olika sektorsmyndigheter som får göra bindande åtgärdsprogram. Detta medför risk för att vi får "många okoordinerade och motstridiga program" och "en flora av åtgärdsprogram och mål och delmål" som kan ge upphov till *professionskamp* om såväl problemförståelse som lösningar. Resultatet kan bli en utveckling som går mot "en omfattande byråkratisk verksamhet av huvudsakligen symbolpolitisk karaktär: produktion av strategier, program, visioner osv med begränsad faktisk verkan."²⁹⁸

Att miljömåls- och sektorsarbetet kan tolkas på olika sätt och att myndigheterna uppfattar sin miljöpolitiska roll olika visas i en rapport om miljömål och sektorsansvar sammanställd av Wandén och Danielsson (2000). Undersökningen utgår från att både de statliga respektive de icke-statliga miljöaktörernas *olika problemuppfatt-*

295 Se prop. 1997/98:145 s 171. Ett övergripande generellt huvudansvar för att utveckla och följa upp målen har Naturvårdsverket, men även Rikssantikvarieämbetet, Boverket och Socialstyrelsen har visst ansvar. Redan 1998 beslöt regeringen att ge 24 myndigheter (sk HUT-myndigheter) ett särskilt ansvar för ekologiskt hållbar utveckling, se prop. 1997/98:145. Även inom EU betonas sektorernas ansvar för miljön som ett viktigt tema, vilket bl a framgår av Maastrichtfördraget (1992) och Amsterdamfördraget (1997).

296 Wandén och Danielsson 2000 s 5.

297 Wandén och Danielsson 2000 s 22.

298 Emmelin och Lerman 2004 s 115, 121, 131. Man tycker sig kunna märka en transformering av miljödiskursen "från en närmast teknisk, naturvetenskaplig angelägenhet till en total samhällsvision" som en föreställning om att detta utgör "ett paradigmskifte till 'ekologisk modernisering'." Emmelin och Lerman vill snarare se detta 'skifte' som "ett sätt att applicera från folkhemmet kända och väletablerade tänkesätt på nya problem än ett paradigmskifte till en 'reflexiv modernitet'." Jfr också Emmelin och Kleven 1999

ningar är en viktig och avgörande komponent för miljömålsarbetet. De skilda uppfattningar som redovisas manifesteras i två renodlade roller: ”verkställare” respektive ”nätverkare”, vilka har sitt ursprung i en spänning mellan två olika förhållningssätt i miljöpolitiken: ett *centraliserat* eller *decentraliserat* sätt att förverkliga sektorsansvaret. Den centraliserade miljöpolitiken strävar efter samordning och att de olika typerna av miljömål ”ska bilda en hierarki från övergripande mål till preciserade sektorsmål och regionala mål.” Den decentraliserade politikens syfte är att ”ansvaret för miljön ska tas av sektorerna själva, med myndigheterna på sin höjd som motorer.” Detta medför att det finns en spänning mellan de två förhållningssätten som är ”ett uttryck för en sk *procedurell mållkonflikt*, dvs en konflikt mellan önskemålen att centralt samordna miljöpolitiken och att tillvarata enskilda aktörers kunskap om sina miljöproblem.”²⁹⁹

Studien visar att hos vissa myndigheter anses huvuduppgiften vara att *precisera* de nationella miljö kvalitetsmålen, medan andra myndighetsaktörer ser *samarbete och nätverksskapande* som den viktigaste uppgiften. Olika typer av problem framstår då som centrala. *Verkställarna*, som beskrivs som vertikalt inriktade myndigheter, som väntar sig ”konkreta direktiv av Riksdag och regering och ser som sin främsta uppgift att förverkliga dessa”, får sägas ge uttryck för den centraliserade inställningen till miljöpolitiken. Uppgiften blir att ”avvakta konkreta uppdrag som så småningom kommer att utkristalliseras ur den miljöpolitiska debatten och preciseringsprocessen.” För verkställarmyndigheterna ”blir rollen mer tydlig och därmed lätthanterlig. Å andra sidan ställer det till problem om signalerna uppifrån uppfattas som otydliga eller motstridiga, eller om man inte samtidigt ges tillräckliga verktyg för uppgiftens fullgörande.” Precisering av miljömål ses som en huvuduppgift särskilt hos vad som i en tidigare undersökning benämnes *infraverk* och *miljöverk*.³⁰⁰

För de myndigheter som betonar *nätverkarrollen*, som anges vara horisontellt inriktad och representera den decentraliserade politiken, ”blir uppgiften ofta större än att bara fullgöra givna miljörelaterade uppdrag. Formella direktiv från överordnade blir därmed mindre centrala och mindre problematiska, medan eventuella svårigheter i relationerna till nödvändiga samarbetspartners framstår som väsentliga. När formella direktiv och auktoritativ ansvarsfördelning inte framstår som lösningar på problemet, blir samsyn och intressegemenskap viktigare.” Nätverkarna ”uppfattar sig mindre som den parlamentariska demokratins långa arm, och mer som en problemlösare bland andra, vars främsta uppgift är att i samarbete med andra lösa substantiella problem.” Naturligt för dem att själva ge miljöpolitiken ett innehåll.³⁰¹ Nät-

299 Se Wandén och Danielsson 2000 s 23, 29. Med icke-statliga aktörer avses i undersökningen alla organ som inte är statliga myndigheter, bl a även ett fåtal statsägda företag. I studien deltog totalt 23 myndigheter och 45 icke-statliga aktörer. Se även Wandén 1997 s 19.

300 Begreppen ”infraverk, markverk, marknadsverk, funktionsverk och miljöverk” definieras i rapporten SNV 5800. *Infraverk* är myndigheter med miljöansvar vad gäller infrastrukturfrågor, *markverk* är verk med miljövana som sysslar med jord- och skogsbruksfrågor (t ex Skogsstyrelsen), *marknadsverk* har markanden som ansvarsfält men med mindre vana vid miljöfrågor än de två föregående grupperna. *Funktionsverken* definieras som övriga verk med uppgifter inom speciella samhällsfunktioner och med begränsad vana vid miljöfrågor. Med *miljöverk* avses t ex Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen.

301 Wandén och Danielsson 2000 s 5, 27.

verksbyggande ses som väsentligt framförallt hos vad som definieras som *marknadsverk och funktionsverk*. Även länsstyrelserna ägnar sig enligt undersökningen i stor utsträckning åt att skapa nätverk.

Det problem som verkställarmyndigheterna således uppfattade som mest angelägena var att miljömålen är för oklara och måste preciseras, medan nätverkarna uppgav att problem med samarbete med andra aktörer, brister i samsyn, skilda verklighetsuppfattningar och intressen främst var det som hindrade dem i deras miljöarbete. Wandén och Danielsson betonar att båda typerna av myndighet behövs i miljöarbetet, och att en enhetlig myndighetsroll således inte är eftersträvarvärt. Dock är det viktigt att myndigheten tydliggör hur den egna organisationen tolkar sin roll då det gäller miljömålsarbetet. För att samarbetet mellan myndigheterna och mellan myndigheter och övriga aktörer skall kunna fungera och utvecklas måste parterna vara någorlunda överens om sina roller och sina förväntningar på varandra.

Då det gäller de *icke-statliga aktörerna* visar rapporten på att av de aktörer som verkade i sektorer med *verkställare* som ansvarig myndighet ansåg de flesta (14 av 18) att *skilda intressen och verklighetsuppfattningar* utgjorde hinder för miljömålsarbetet. För aktörer knutna till *nätverksmyndigheter* ansåg ca hälften att detta hinder förelåg. En intressant iakttagelse som görs i studien är att personer vid verkställarmyndigheter generellt sett *inte* såg skilda intressen och verklighetsuppfattningar som hinder för samarbetet, medan de flesta av "deras" aktörer på den privata sidan menade att så var fallet. På nätverkssidan visade det sig att statliga och privata aktörer var mer ense: ungefär hälften av båda tyckte att sådana faktorer kunde utgöra viktiga hinder för samverkan. Hur uppfattade då de privata aktörer som såg skilda intressen och verklighetsuppfattningar som hinder, statens – myndigheternas – roll? Några (med verkställare som sektorsmyndighet) betonade att "myndigheter bör utfärda klara direktiv, snarare än att samarbeta inom nätverk: ett skäl är att man på så vis uppnår *klara spelregler* och inte stör konkurrensen genom att gynna några företag mer än andra." Andra aktörer (med båda slagens statliga verk som sektorsmyndighet) tyckte att det var *för mycket regleringar* och ville istället ha mer kontakter och samråd.³⁰²

Slutsatsen som Wandén och Danielsson drar av sin undersökning är att miljömålen trots allt har en viktig funktion för "att systematisera målstrukturen". Därigenom "får man inte bara en grund för att ange samhällssektorernas ansvar för miljön. Dessutom blir det möjligt att lyfta upp de stora miljöbesluten till statsmakterna, samtidigt som enskilda myndigheter och andra aktörer får ett ansvar för den löpande miljövården. Genom en effektiv uppföljning av i vad mån målen nås får man möjlighet att driva på miljöarbetet där det mest behövs. Slutligen kan man upptäcka och belysa målkonflikter av olika slag." På lång sikt bör dock strävan vara att skapa "ett bättre utbyggt miljömålssystem – med alternativa mål och åtgärds paket samt kostnadsberäkningar för varje alternativ."³⁰³

Även Emmelin och Lerman pekar i detta sammanhang på vikten av att aktörerna har ett rimligt mått av *gemensam förståelse*: "Samverkan mellan miljösektorn och andra samhällssektorer kan byggas upp genom gemensamma begrepp, problemförstå-

302 Se diskussionen i Wandén och Danielsson 2000 s 33f.

303 Wandén och Danielsson 2000 s 40.

else och uppfattningar om ändamålsenliga problemlösningar.” De anknyter här till Hajers begrepp ”diskurskoalition” och poängterar hur viktigt det är att sektorerna delar en diskurs i tillräcklig grad för att en koalition skall föreligga.³⁰⁴ Man riskerar annars att hamna i vad Sager (2001) ser som en riskblind professions- eller förvaltningskultur, där miljömålen tjänar som ”en ny politisk förpackning till det som redan görs” och främst ger ”en viss nytändning som får vägas mot kostnaderna för arbetet...Man kan gissa att delar av miljöförvaltning och sektorsförvaltning kan ha en sådan pragmatisk inställning. Policy blir här kodifiering av vad som görs snarare än styrande och utgår till stor grad från olika experters och myndigheters problemsyn.”³⁰⁵ Sammanfattningsvis anser de att det föreligger en risk för en ”backlash” i miljömålsarbetet mycket på grund av bristande handlingskraft när det gäller reella problem, tvivelaktig utformning av politik och åtgärder och ett sätt att genomföra åtgärder som inte väcker medborgarnas förtroende med rationella argument. Dessutom skall åtgärderna handläggas och genomföras av en byråkrati som enligt Emmelin och Lerman upplevs som kitslig och maktfullkomlig.

4.2 Politikens medel

För att påverka samhället i önskad riktning behövs *instrument*, verktyg att styra med, och när det gäller att bevara och hejda förlusten av biologisk mångfald finns ett antal strategier tillgängliga för policymakarna, varav *miljörättslig reglering* är en. För några decennier sedan var övertygelsen ganska fast att det bästa sättet att hantera miljöproblem var genom lagstiftning uppbackad av sanktioner. Under tidigt 1970-tal när människor i allt större utsträckning började bli medvetna om och protestera mot miljöförstörelsen, var statens respons i de flesta västerländska länder att införa ett stort antal regler av *command and control* – modell (order och kontroll).³⁰⁶ Även om denna styrform aldrig helt lyckats tränga undan andra former av social kontroll, t ex utbildning, information och frivilliga överenskommelser, så har den inte desto mindre utgjort en dominerande tankegång som väglett policyskapandet under många år. Den förtröstan på den traditionella, direkta formen av reglering utsattes efterhand för

304 Se Emmelin och Lerman 2004 s 107f. Begreppet ”diskurskoalitioner” används av Hajer för att analysera och förklara skillnaderna i synen på försumningsproblematiken mellan Storbritannien och de nordiska länderna i Hajer, M. A: 1993. *Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice*.

305 Se Emmelin och Lerman 2004 s 128. Sager (2001) diskuterar den professionella kulturen i en studie av miljöbedömningar av stora nordiska projekt, och poängterar behovet av konsekvensanalyser, ”contingency analysis”, just för att undvika att förvaltningen blir ”riskblind”.

306 Se t ex Gunningham och Grabosky 1998; Keagan 1994. Termen ”command and control” har numera alltmer kommit att ersätta termen ”direct regulation”. Här avser jag styrningsformer där begreppet ”Command” avser traditionell rättslig styrning, och termen ”Control” innebär någon form av myndighetskontroll. Michanek och Zetterberg (2004:41) beskriver command and control som ”den offentligrättsliga kontrollen”. I Sverige kan denna typ av reglering exemplifieras på miljöområdet av miljöskyddslagen som tillkom 1969 samt naturvårdslagen från 1964.

en allt starkare kritik; man upptäckte att den var både ineffektiv och kraftlös.³⁰⁷ Under 1980-talet vände sig också nyliberala strömningar inom politik och miljöforskning mot regleringssystemet i sin helhet, och pläderade för en extensiv *avreglering*. Marknadens självreglering och olika frivilliga äganderättsinitiativ ansågs kunna ersätta mycket av den stelbenta regelstyrningen. I Sverige var denna tendens märkbar redan vid 1980-talets början, då det skedde en privatisering av tidigare offentliga uppgifter. Genom 1988 års miljöpolitiska beslut bestämde riksdagen också att *egenkontroll* – tillsyn och uppföljning – i ökad utsträckning skulle utföras av de miljöförstörande företagen själva.³⁰⁸

Denna avregleringstrend som drevs hårt från liberalt håll, mötte dock motstånd både hos allmänhet och miljöorganisationer – man var ense om att det måste finnas en grundläggande regelstruktur som bas när det gällde att hantera miljöfrågor. Även om den centraliserade byråkratiska standardformen av traditionell rättslig styrning av många kritiker stundtals uppfattats som ett klumpigt och kostnadskrävande sätt att hantera miljöproblematiken, så får man inte glömma att denna typ av styrning faktiskt *har* lyckats dämpa miljöförstöringen på flera områden, t ex då det gäller vatten- och luftkvalitet.³⁰⁹ Dessutom förbiser kritikerna – lämpligt nog – ofta från den praktiska verkligheten hos många av de *myndigheter* som skall genomföra besluten; de är ofta förhindrade att utföra sina uppgifter fullt ut på grund av bristande ekonomiska och personella resurser. Command and control-styrningen har dock sina definitiva begränsningar då det gäller mer *komplexa, systemrelaterade miljöproblem* som t ex klimatförändringar eller förlusten av *biologisk mångfald*.³¹⁰ Ett scenario där pendeln svänger tillbaka mot ökad reglering, mer detaljstyrning och strängare övervakning, skulle enligt Gunningham och Grabosky (1998) skapa lika många problem som det skulle lösa. De pekar framförallt på de problem som hittills förblivit olösta, särskilt

307 Till viss del riktades denna kritik mot det för europeiska förhållanden ganska orepresentativa användandet av miljöreglering i USA. Framförallt har man där kopplat Command and Control reglering till tekniska standards vilket medfört en viss rigiditet och gjort den mindre kostnadseffektiv, och övergripande förlitat sig på vad som är tekniskt möjligt, exempelvis genom BAT (best available technology). Detta medför en mindre flexibel och rigid inriktning i jämförelse med t ex performance based standards (konsekvensanalyser). Se Gunningham och Grabosky kap 2. Ett vanligt grunddrag har också varit att dela upp olika media såsom land, luft och vatten samt naturresursanvändandet i separata regleringar, i Sverige har dock en intergrering skett genom tillkomsten av miljöbalken 1999.

308 Myndigheterna skulle istället ägna sig åt metautvärdering, baserat på att miljöinspektörerna läste och bedömde företagens miljörapporter. Det kan dock inte betraktas som en privatisering av myndighetsuppgifter, utan innebar snarare att en tillsynsuppgift i en för det offentliga ny fråga lades ut på enskilda. Se Vedung och Klefbom 2002. Idag omfattas många tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder av specialregler om egenkontroll, bl a miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, kemiska produkter, GMO. Bestämmelser finns i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll, och omfattar all verksamhet som berörs av tillstånds- eller anmälningsplikt enl. 9 eller 11-14 kap. MB. Förutom de i MB ålagda reglerna finns regler om frivilliga åtaganden i EMAS-förordningen samt i lagen om frivillig miljöledning och miljörevision och förordningen (2002:956) om frivillig miljöledning och miljörevision.

309 Se t ex Easterbrock, G.A. 1995. A Moment on the Earth: The coming of age of environmental optimism. Viking Press, N.Y.

310 Jfr Alm, A.L. 1992. A Need for new Approaches: Command-and-control is no longer a cure-all. EPA Journal 18/May/6-11 June.

då otillräckliga statliga resurser är ett stort hinder. När tillsynsmyndigheten inte har tid eller möjlighet att övervaka att reglerna åtföljs, utan måste lita på egenkontroll (t ex i den skogliga myndighetstillsynen där enhetlighet i rättstillämpningen bör eftersträvas även geografiskt), när det inte finns varken tid eller resurser för att driva överträdelser till åtal – då har traditionell reglering en klar begränsning. Konventionell regelstyrning tycks inom denna kontext ha nått sin kulmen; i alla fall verkar ekonomiska begränsningar och statlig ”överbelastning” (med krav på service som staten inte kan möta upp) medverka till att en ytterligare expansion av sådan styrning inte är fruktbar. Osborne och Gaebler föreslog redan 1992 i sin *Reinventing Government* en ny form av ”regleringsanda” som framförallt handlar om att tillhandahålla service som både är effektiv och kostnadsbesparande. Den viktigaste frågan att ställa blir då inte ”how much government” vi har, utan ”what kind of government”:

we do not need *more* government or *less* government, we need *better* government.
(Osborne och Gaebler 1992:10) (min kurs.)

I sin genomgång av olika styrmedel och kombinationer av policyinstrument visar Gunningham och Grabosky (1998) att man inte behöver fastna i diskussionen mellan regleringens och avregleringens vara eller icke-vara, och att det är fullt möjligt att undvika både den ineffektivitet som en konventionell, direkt reglering uppvisar och de problem som en avreglering skapar. Genom att designa vad de kallar ”*smart regulation*” finns det möjligt att skapa ett effektivt skydd för miljön även i en situation med minskade statliga resurser, genom att använda olika kombinationer av flexibla, pluralistiska styrmedel i en kontext som involverar ett större antal av de berörda aktörerna. Staten kan då fungera som ”motor” och ”*möjlighetsskapare*”, – genom att skapa ”möjlighetsstrukturer” – ”*steering rather than rowing*” är en metafor som används av Osborne & Gabler (1992) och genom att i ökad utsträckning involvera övriga aktörer frigörs resurser som kan användas i situationer där statlig intervention eller bistånd verkligen behövs. Mer kan därigenom åstadkommas genom att dra nytta av den privata sektorns kunskaper och självintresse.

Med en vid tolkning av begreppet ”reglering/styrning” kan alternativa styrformer t ex vara självreglerande, innebära ”co-regulation” som involverar både NGOs och kommersiella intressen. Det handlar överhuvudtaget om att finna *alternativ till den direkta statliga styrningen* samtidigt som *den konventionella reglering som trots allt till viss del måste finnas, kan göras effektivare och tydligare*. Gunningham och Grabosky går så långt som till att hävda att ett nytt paradigm för vad de kallar ”the analysis of regulation”³¹¹ håller på att utbildas, ett paradigm som för diskussionen ett steg vidare förbi dikotomin reglering-avreglering och istället fokuserar på ett bredare perspektiv av vad reglering *kan* innebära. Ett betydelsefullt bidrag till denna utgångspunkt har Ayres och Braithwaite givit, då de hävdar att ”responsive regulation” kan tillhandahålla ”creative options to bridge the abyss between deregulation and proregulatory rhetoric”.³¹² De lyfter särskilt fram betydelsen av övervakad egen- eller självreglering,

311 Gunningham och Grabosky 1998 s 11.

312 Ayres och Braithwaite 1992 s 14.

där regleringssubjekten skapar sitt eget program eller samarbetsavtal som sedan skall godkännas av myndigheten. I Sverige kan man inom ramen för detta koncept tänka sig olika former av överenskommelser och civilrättsliga avtal som utarbetats i samförstånd mellan t ex markägare och myndigheten. Vedung och Klefbom har i en studie av implementeringen av ozonskiktsprogrammet under tidigt 1990-tal, beskrivit hur den traditionella regelstyrningen (processtyrning) sköts åt sidan till förmån för en sorts resultatstyrning som kontrasterade mot den konventionella miljöregleringens avvägningsnorm. Detta styrförsök ingick i en trend bort från regelstyrning, mot målstyrning, och fick stor genomslagskraft. En del av framgången bakom reformens förvaltningsmässiga genomförande tillskrivs här *självtillsynen*; uppgifter lades ut horisontellt och lokala aktörer upphöjdes till närbyråkrater. Genom att använda sig av fotfolket i branschen förvandlades en potentiell motståndsgрупп på det lokala planet istället till aktiva främjare av minskade utsläpp, och härigenom förmåddes privata aktörer att agera inte bara för sitt egenintresse utan även för det allmännas bästa.³¹³

4.2.1 Hur ser en framgångsrik styrningsstrategi ut?

Styrmedlen är mål i sig själv. Medan breda politiska mål ligger så långt in i framtiden att alla kan gå med på dem blir medlen omstridda därför att de får omedelbara konsekvenser. (Vedung 1995:9)

För att skapa framgångsrika, fungerande styrmedel – policyinstrument – behövs en framgångsrik styrningsstrategi, en *policy*.³¹⁴ Trots djupgående analys och diskussion i litteraturen är det inte omedelbart uppenbart hur man bedömer i vilken utsträckning (eller överhuvudtaget) en policy varit framgångsrik – eller för att använda en mer begränsad term som föredras av ekonomer: optimal.³¹⁵ Och ändå är detta fundamentalt för att kunna skapa optimala, funktionella *kombinationer av policyinstrument*. ”Att utvärdera är att noggrant bedöma. Att bedöma innebär att fastställa värdet.” konstaterar Evert Vedung i sin utförliga genomgång av policyanalys och utvärdering av offentlig förvaltning.³¹⁶ Att fastställa värdet av en policy är dock en grannliga uppgift, inte minst därför att regleringsmässiga policymål oftast inte uttrycks på ett konkret och direkt sätt i de olika programmen (jfr diskussionen ovan), i alla fall

313 Se Vedung och Klefbom 2000 s 310f.

314 Policy används här i betydelsen den förda politikens innehåll (jfr Vedung 1998, 2002), en strategi där ”offentligt bestämda mål antas bli förverkligade genom program” (Lundqvist 1988). Den policyutvärdering som jag avser i ovan nämnda diskussion, är närmast att jämföra med vad Vedung (1998:94) benämner ”förklarande utvärdering”, dvs en mål-medelutvärdering som granskar program med avseende på vad de orsakat.

315 En systematisk och utmärkt genomgång av policyanalys och olika utvärderingsmodeller finns i Vedung 1998.

316 Se Vedung 1998 s. 20, som gör en avgränsning av ’utvärdering’ i den offentliga sektorn som en ”noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning i offentlig verksamhet, vilken avses spela en roll i praktiska beslutssituationer.” Som jämförelse kan nämnas Hoogerwerf (1990) som menar att det är själva ’policyteorin’ som skall utvärderas: de normativa föreställningar och empiriska antaganden som enligt reformbärarna ligger bakom reformen.

inte i termer som gör det möjligt att mäta eller utvärdera huruvida de är framgångsrika eller inte:

Different groups with an interest in the outcome of legislation will themselves often disagree sharply about what a successful policy would be.³¹⁷

Det finns dock ett antal värdekriterier listade i litteraturen och av olika organisationer; OECD har till exempel identifierat *flexibility*, *efficiency* och *cost-effectiveness* som viktiga indikatorer på vad som konstituerar en framgångsrik styrningsstrategi i en vidare bemärkelse.³¹⁸ I andra internationella dokument kan man finna liknande kriterier, exempelvis *equity*, *environmental effectiveness*, *community acceptance*, *certainty*, *communication*, *consultation*, *cost effectiveness*, *efficiency*, *flexibility*, *integrity*, *practicality*, *responsibility* och *transparency*.

Gunningham och Grabosky (1998) fokuserar på tre kriterier som återfinns i de flesta listor:

- *effectiveness*: att policyn verkligen bidrar till att förbättra miljön genom att nå de politiskt uppsatta målen,³¹⁹
- *efficiency*: att policyn dessutom förbättrar miljön till lägsta kostnad – vilket inkluderar en ”effektivare” administration,³²⁰
- *equity*: i betydelsen en rättvis fördelning av bördan mellan de involverade aktörerna. I detta ingår politisk legitimitet (som i sig inkluderar faktorer som jämlikhet, transparens och ansvarstagande). Förespråkare för *environmental justice* skulle förmodligen sätta *equity* främst på listan, men att följa den linjen skulle resultera i en helt annan diskussion.³²¹

Effectiveness och *efficiency* är enligt Gunningham och Grabosky de två kriterier som är mest grundläggande för att skapa en framgångsrik policy som kan bidra till en hållbar miljöutveckling genom ett förbättrat (och förändrat) miljöhandlande/beteende (*environmental performance*). Förenklat uttryckt kan man säga att det handlar om hur effektivt policyn förmår styra mot de önskade miljömålsättningarna (och uppnå dem), och om den kan göra detta på ett kostnadseffektivt sätt. Mot bakgrund av detta kan *effectiveness* och *efficiency* beskrivas som essensen av hur man relaterar till be-

317 Gunningham och Grabosky 1998 s 25, använder genomgående termen ”assessment”, som jag i framställningen har valt att diskutera i betydelsen ”värdering” istället för ”utvärdering”.

318 OECD, 1991. Environmental Policy: How to apply economic instruments; OECD, 1995. Biological Diversity: Economic incentive measures for conservation and sustainable use; OECD, 1995. Making Markets Work for Biological Diversity.

319 *Effectiveness* relaterar till den nivå till vilken de avsedda miljömålsättningarna har möjlighet att nå med hjälp av de specifika instrumenten.

320 *Efficiency* rör de statiska aspekterna: vilka administrativa kostnader som associeras med instrumentet, samt de dynamiska aspekterna: i vilken utsträckning de olika instrumenten kommer att ge incitament till exempelvis tekniska innovationer eller deras spridning. Jfr Opschoor och Turner (1994) Economic Incentives and Environmental Policies: Principles and practice.

321 Se till exempel Davy, B. 1997. Essential Injustice. When legal instruments cannot resolve environmental and land use disputes.

greppet ”optimal”, dvs i vilken utsträckning styrmedlen fyller sin uppgift på avsedd nivå:

the *effectiveness* of regulatory policy in reaching an environmental target, and its *efficiency* in doing so at least cost, will be the primary concerns of policymakers.³²² (min kurs.)

När man diskuterar begreppen *effectiveness* och *efficiency* måste man dock vara medveten om de kontrasterande tolkningar som finns, och därför använda dem med varsamhet. Beroende på var man befinner sig på ”miljöskalan” så färgas ens åsikter om *effectiveness* och *efficiency* av olika imperativ; detta är lättare att erkänna än att lösa. Att kvantifiera dessa begrepp är på grund av deras natur förenat med stora svårigheter, och man måste därför söka andra utgångspunkter. Gunningham och Grabosky har i sin diskussion av begreppen valt att utgå från tre meta-principer som har uppmärksamats både i internationella överenskommelser och i lagstiftning på nationell nivå:

(i) Principen om hållbar utveckling (*The Inter-generational Equity Principle*) antogs vid Rio-konferensen 1992 och länkas till hållbar miljöutveckling genom att den integrerar miljömässiga och ekonomiska mål. Denna ganska vaga princip utgår från att dagens generation har ett ansvar inför kommande generationers behov, och att vi därför måste nyttja naturresurser på ett sätt som inte gör ekosystemen instabila,³²³

(ii) Försiktighetsprincipen (*The Precautionary Principle*) är riskförebyggande, och innebär att även om det inte föreligger fullständiga vetenskapliga bevis om huruvida en allvarlig, bestående miljöskada kan uppkomma, så får inte detta hindra att förebyggande krav ställs (t ex krav på BAT – bästa tillgängliga teknik),³²⁴

(iii) Förorenaren betalar-principen (*The Polluter Pays Principle*) slår fast både ett preventivt och ett reparativt ansvar för förorenaren; dels att bära kostnaden för att vidta åtgärder för att hindra eller motverka miljörisker, dels att stå den fulla kostnaden då skadan redan är skedd.³²⁵

De tre principerna om hållbar utveckling, riskförebyggande och preventivt och reparativt ansvar för miljön, utgör således grundstommen för att skapa *miljömässigt och ekonomiskt effektiva* strategier för styrning, och för att med hjälp av kriterierna *effectiveness* och *efficiency* värdera huruvida policyn är miljömässigt och ekonomiskt

322 Gunningham och Grabosky 1998 s 26.

323 Denna, och de två följande principerna är grundläggande och styrande för EU:s miljöpolitik, även om de inte är rättsligt bindande utan snarare att uppfatta som politiska viljeförklaringar. Hållbarhetsprincipen är central i den internationella miljörätten och har i svensk rätt förankrats först i 1 kap. 1§ PBL, och senare även i 1 kap. 1§ MB.

324 Försiktighetsprincipen har funnits med i de flesta internationella konventioner efter Rio-konferensen 1992. I Sverige var den tydlig redan i miljöskyddslagen (1969:387) och i lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor. Idag avspeglas den i miljöbalkens hänsynsregler. Se Michanek och Zetterberg (2004); Mahmoudi och Rubenson (2004).

325 Principen förekommer sedan början av 1970-talet i de flesta konventioner som behandlar förebyggande, kontroll och minskning av föroreningar. Precis som då det gäller försiktighetsprincipen baseras EU:s miljöpolitik genom EG-fördraget på den. I svensk rätt har den anammats i miljöbalken, och tidigare i t ex miljöskyddslagen. Se Bugge (1999); Michanek och Zetterberg (2004); Mahmoudi och Rubenson (2004).

hållbar. Equity-kriteriet – att policyn bidrar till en rättvis fördelning av bördan (dvs. miljöansvaret) mellan inblandade aktörer – framstår dock för mig som mycket viktigt i frågor om naturresursanvändning. När det gäller skogspolitiken (se nedan) är detta en fråga som har stor betydelse både för den legitimitet en policy/politik åtnjuter och det genomslag genomförandet kan förväntas få.

I sammanhanget är det intressant att jämföra med det åttapunktersprogram för utvärdering som Vedung ställer upp, där särskilt "bedömningsfrågan", "effektfrågan" och "förvaltningsfrågan" tangerar de frågor som Gunningham och Grabosky vill ställa genom att använda kriterier som effectiveness och efficiency.³²⁶ Vedung framhåller dock att han med sin modell söker kriterier för att med utgångspunkt i offentlig förvaltning bedöma slutprestationer och utfall, snarare än värdenormer för val av åtgärder (styrmedel). Gunningham och Grabosky ser det dock närmast som oundvikligt att man vid användandet av olika kriterier kommer att ställas inför *normativa dilemma* och därmed måste involvera värdeomdömen. Detta därför att det nästan alltid föreligger en spänning mellan de olika kriterierna, och genom att uppmärksamma och identifiera denna spänning kan man undersöka vilken avvägning som kan vara acceptabel att göra. Ett exempel är den svårighet som ofta uppstår när man söker för ena *efficiency* med "allmännyttiga" mål som *equity* och *transparency*. Om man utgår från att det *inte* går att undvika spänningar och att man måste använda normativa värdeomdömen för att finna en kompromiss, så är författarnas uppfattning är att viktningen bör variera beroende på vilken typ av miljöproblem det rör sig om, och i vilken kontext de förekommer. *Certainty* och *effectiveness* kan exempelvis vara användbara då det gäller miljöproblem som är av mer bestående art, medan *transparency* och *consultation* bör stå i centrum då det gäller lokala problem. *Efficiency* och *flexibility* är viktiga då det finns stora skillnader i olika företags möjligheter att reducera nedsmutsning.

Det faktum att varken direkt statlig reglering eller marknadsstyrning (avreglering) fungerar tillfredsställande på miljöområdet har framkallat en kritisk omprövning av gällande regleringsstrategier. Detta har i sin tur lett till ett experimenterande i den industrialiserade världen med alternativa policyinstrument såsom ekonomiska instrument, självreglering, co-regulation och ett antal informationsbaserade strategier. Gunningham och Grabosky erbjuder en ny utgångspunkt: att identifiera optimala kombinationer av marknadsbaserade och icke-marknadsbaserade policyinstrument som på ett effektivt sätt utnyttjar de olika aktörerna för att möta de två målen av *economic efficiency* och *environmental effectiveness*.

Av de styrmedel som diskuteras i nästa avsnitt kommer fokus att läggas på tre huvudkategorier som utgår från den offentliga makten (uppifrånstyrningen), dvs styrmedel som bestäms centralt för att påverka och förändra miljöbeteendet hos företag och privatpersoner/konsumenter. Det är sådana styrmedel som kan förbättras och vi-

326 Vedung 1998 s 92ff. poängterar med åttapunktsprogrammet att det är "frågorna, inte metoderna" som ger identitet åt utvärdering. *Effektfrågan* bedömer vika faktorer som förklarar resultaten. *Bedömningsfrågan* tar ställning till vilka måttstockar som skall användas i bedömningen, samt vilka standards på dessa måttstockar som skall påvisa framgång eller misslyckande. *Förvaltningsfrågan* värderar de administrativa processerna.

dareutvecklas av den offentliga/centrala nivån. Men jag kommer också att diskutera alternativa former av påverkan och behovet av att decentralisera styrmedlen. Påverkan eller styrning av beteende i miljösammanhang är i grunden en fråga om *vem som påverkar vem*. När man talar om påverkan genom ”styrmedel” eller ”styrning” så är det ofta staten eller kommuner som vill påverka hushållen eller företag till ett visst beteende. Detta kan ske genom t ex föreskrifter, skatter eller information, och styrningen sker då uppifrån-och-ner (top-down): makthavande organ bestämmer vad medborgarna skall göra. Styrning kan också ske nerifrån-och-upp (bottom-up), och motsvaras då kanske bättre av termen ”påverkan”. Påverkan nerifrån kan innebära att konsumenter väljer att inte köpa miljöfarliga varor, då blir marknadens efterfrågan styrande. Enskilda och företag kan också genom att organisera sig påverka politiska miljöbeslut nerifrån och upp. Införandet av Agenda 21 med betoningen på den lokala nivåns miljöansvar, har givit ökade möjligheter till att påverka genom en nedifrån-dialog.³²⁷

4.2.2 Miljöpolitiska styrmedel

Miljövården på nationell nivå har – från att tidigare utgått från olika hotbilder som styrt åtgärderna – successivt förändrats till att fokusera på *bevarandeprogram* för arter och naturtyper där det mest ”bevarandevärda” har högst prioritet. En omsvängning av miljöarbetet i en sådan pro-aktiv riktning betonar ytterligare betydelsen av *informationsinsatser*: att pedagogiskt förklara och motivera, varför vissa hushållnings- och bevarandeåtgärder är önskvärda och bra i ett långsiktigt perspektiv, även om dessa åtgärder kanske inte ser ut att behövas just idag.

Relationen mellan politikens formulering och dess verkställighet är avhängig dels av styrning, dels av kontroll. Den *statliga styrningen* kan konkret ta sig flera uttryck, men formellt finns alltid en lag, förordning eller ett regeringsbeslut i botten.³²⁸ Då det gäller naturresurser har staten först och främst att ta ställning till om styrningen skall ske i *direkt* eller *indirekt* form.³²⁹ Direkt inflytande kan staten utöva genom att skaffa sig äganderätt till resursen, och har då själv rådighet över både användning och miljöpåverkan. I de fall då staten inte har – och heller inte finner anledning skaffa sig – direkt rådighet över resurser och produktionsmedel, är den hänvisad till att söka utöva inflytande över andras beslut om resursanvändning och ingrepp i miljön. Staten kan alltså välja mellan två huvudalternativ: att antingen *själv utöva* sin rådighet eller skaffa sig rådighet i egenskap av ägare (expropriation eller frivillig försäljning) så att den får primär beslutanderätt, eller att *påverka andras* beslut. I vilken form skall styrning då utövas när det gäller naturresurser? Oavsett vilket ställningstagande man

327 ”Att enbart regeringen och centrala miljömyndigheter skulle ansvara för miljöpolitiken ter sig numera tämligen gammalmodigt...I stället bör det förstås ske en dialog med alla som på något sätt är engagerade i miljöpolitiken” hävdar Stig Wandén (1997:32)

328 Den konstitutionellt nödvändiga utgångspunkten för genomförandet av offentlig politik är alltid stiftad lag i någon mening (1kap 1§ 3st RF).

329 Eckhoff 1983 s 13ff.

tar i denna fråga, så finns det flera aspekter att ta med i beräkningen. Eckhoff (1983) pekar särskilt på tre faktorer av betydelse: *kostnad*, *vad som kan uppnås*, samt vilka *möjligheter till påverkan* på privata intressen som föreligger. Å ena sidan måste en uppskattning göras av vilken *kostnad* som kommer att påläggas det offentliga. Kostnad handlar här inte bara om egna ekonomiska utgifter, utan hänsyn måste också tas till vad det kostar samhället i form av ideologiskt motstånd, och minskade nyttjandemöjligheter för en enskilde och för staten själv. Dessutom måste den ökade administrativa belastning som ägandet innebär tas med i kalkylen. Å andra sidan måste staten ta ställning till frågan vad som verkligen *kan uppnås* genom direkt ägande, och det som då kan bli avgörande är vilka *möjligheter till påverkan* på privatpersoners och företags handlande som finns. Om man uppskattar att möjligheterna att påverka privata beslutsfattareshandlande är små, kan det vara ett starkt argument för att staten själv bör överta resursen eller verksamheten. När det t ex gäller den skogliga resursen såg Eckhoff 1983 statens styrningsmöjligheter i Norge som såpass begränsade att han ansåg att det radikalaste och effektivaste sättet att skapa bättre styrning på var att nationalisera skogen helt eller till stora delar..

Väljer staten den *indirekta* formen av styrning, att påverka privatbeslutsfattande, finns en rad olika styrmedel att tillgå. En vanlig indelning av den offentliga maktens styrredskap utgår från tre huvudgrupper:

- *normativa* styrmedel (Eckhoff 1983) även benämnda *legala* (Aubert 1976; Esping 1994), *administrativa/rättsliga* regleringar (Stjernquist och Widerberg 1985; Wandén 1997) eller *regleringar* (Vedung 1998)
- *ekonomiska* styrmedel (Aubert 1976; Stjernquist och Widerberg 1985; Eckhoff 1983; Esping 1994; Vedung 1998) samt
- *pedagogiska* (Eckhoff 1983) eller *informativa* styrmedel (Aubert 1976; Stjernquist och Widerberg; Esping 1994; Vedung 1998).³³⁰

I det följande ansluter jag mig till Vedungs praktiskt användbara uppdelning i *regleringar*, *ekonomiska* och *informativa styrmedel* som har sitt ursprung i Etzioni's (1975:5f) klassiska beskrivning av maktens treenighet som "coercive", "remunerative" och "normative". Vedung har med hjälp av ett enkelt men instruktivt schema belyst vad som egentligen är "den politiska maktutövningens urformer". Genom *käpp*, *morot* och *piska* – dvs regleringar, ekonomiska styrmedel och information – kan staten "antingen tvinga eller dela ut och ta ifrån nyttigheter eller övertala. Att reglera innebär att bruka käppar, ge och ta morötter samt ägna sig åt predikokost".³³¹ Vedung har ytterligare utvecklat sin styrmedelstriptyk genom att med utgångspunkt i efterlevnaden av medlen (tillsyn) göra en distinktion mellan första och andra ordningens styrmedel. Första ordningen kallas också huvudstyrmedel och omfattar regleringar (tvång), ekonomiska styrmedel (materiella nyttigheter) och information i form av mål, målsättningar. Idealet är att normerna hos huvudstyrmedlen har sådan legitimi-

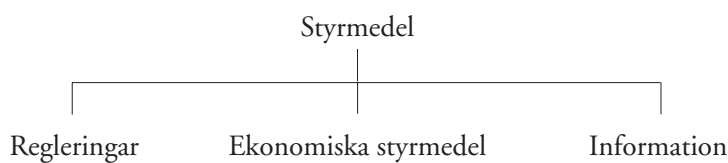
330 Se även indelningsgrunden i RRV 1985:58 s 56ff.

331 Vedung 1998 s 113.

tet att aktörerna i målgruppen självmant rättar sig efter dem. Förutsättningen för en god efterlevnad ligger i att systemet har legitimitet, att medborgarna känner förtroende för, har tillit till det aktuella styrsystemet. För att verkligen försäkra sig om att första ordningens styrmedel efterlevs behövs en apparat för tillsyn, och det är här andra ordningens styrmedel (bistyrmedel) kommer in. Vedung använder även synonymen ”*tillsynsstyrmedel*” och det ger oss en idé om vad det handlar om. Tillsyn handlar om att skapa legitimitet genom effektivitet i bemärkelsen efterlevnad. Tillsyn är en legitimitetsskapande mekanism eftersom

Idén är att vårda medborgarnas acceptans av det politiska systemet i stort eller den förda politiken genom att se till att den förda politiken verkligen efterlevs... Legitimitet skapas genom att ansvar krävs ut ex ante... Men för att behålla medborgarnas förtroende för politiken krävs numera också legitimitetsskapande åtgärder ex post... Acceptans, gillande och förtroende tänkes uppstå i efterhand... Om det inte fanns någon tillsynsfunktion som såg till att offentliga beslut var effektiva i meningen efterlevda i det individuella fallet, skulle medborgarnas förtroende för systemet snart undergrävas.³³²

En problematik som är högst relevant i förhållande till *ramlagstiftning*.



Figur 4.1 Tre styrmedel: käppen, moroten och predikan. (Vedung 1998:113)

Även om styrmedlen i modellen befinner sig på samma nivå så klassificerar Vedung dem efter *bindningsgrad*; regleringar är i princip mer tvingande för adressaterna än ekonomiska styrmedel som i sin tur är mer tvingande än information. Han diskuterar vidare i anslutning till denna indelning svårigheterna att dra en gräns mellan information och hot om att införa en reglering, eller huruvida ett ekonomiskt styrmedel kan vara mer tvingande än en reglering. Han klargör skillnaden genom att som exempel använda en förhandlingssituation (där samtliga styrmedel kan förekomma) mellan en myndighet och en organisation:

Så länge myndigheten argumenterar, propagerar och övertalar rör det sig om *informationsstyrning*. När myndigheten börjar hota med lagstiftning rör det sig om *reglering*, när den lovar nya ekonomiska stöd handlar det om *ekonomiska styrmedel*. (min kurs.) (Vedung 1998:117)

Alla tre grupperna av styrmedel kan vara positivt eller negativt formulerade: hämmande eller främjande. ”Regleringar kan förbjuda och påbjuda. Information kan

332 Vedung och Klefbom 2002 s 152f. Vedung talar även om andra ordningens styrmedel som ”hjälpstyrmedel eller sekundära styrmedel”:

råda eller avråda. Positiva ekonomiska styrmedel tillför aktören en materiell resurs, negativa fråntar henne materiella tillgångar”.³³³

I vilken utsträckning ett styrmedel kan ge ett positivt bidrag till skyddet av miljön är beroende av den kontext i vilken det appliceras, vilka ”hot” det skall hantera, dess inneboende egenskaper (typ av) samt utformning och implementering. Kontext och styrmedel är i hög grad beroende av varandra, och därför utgår jag i diskussionen om de tre styrmedlen från styrmedlets *innebörd* (VAD), i vilka *situationer* det fungerar (NÄR) samt *svagheter och styrkor* (HUR), dvs. när bör medlen användas respektive inte användas. I kapitel 5 som behandlar de skogspolitiska styrmedlen lägger jag till ytterligare en dimension, VEM: de aktörer som är involverade i användandet av de olika medlen.

4.2.3 Regelstyrning

Det ville være bra om lovgiverne innså at det er viss ting man ikke kan få gjort noe særlig med ved hjelp av lover, og hvor man derfor heller får la verden gå sin skjeve gang, inntil man har funnet en bedre måte å rette den opp på (Eckhoff 1983:64).

Genom regleringar (käppen) anger samhället sin viljeinriktning och ramarna för hur olika verksamheter får bedrivas.³³⁴ Även om staten har flera redskap till sitt förfogande så är det rättsliga styrmedlet det konstitutiva, själva fundamentet för maktutövningen, där regelverket lägger fast de grundläggande ”spelreglerna” för alla aktörer. ”Staten är en mänsklig gemenskap som (framgångsrikt) gör anspråk på monopolet att med lagens rätt använda våld inom ett givet territorium” konstaterade Weber i början av förra seklet.³³⁵

Traditionellt sett är det rättsliga instrumentet också det vanligaste sättet att bedriva miljöpolitik. Det kan innebära tillstånd för utsläpp och miljöfarlig verksamhet, regler om fordon och produkter, etableringskontroll samt bestämmelser för markanvändning och områdesskydd. Det omfattar också regler för planerings- och beslutsprocesser. Regleringar kan vara positivt eller negativt utformade i form av *påbud* eller *förbud*, som kan i sin tur kan vara *generella* eller *individuella*. Ibland används påbudet eller förbudet som det *primära* styrmedlet för att direkt framtvinga det beteende som regleringen avser. Det kan t ex vara ett förbud mot utsläpp eller nedskräpning, eller ett påbud om avfallsåtervinning. I andra fall intar det regulativa styrmedlet en mer *sekundär* roll i förhållande till den egentliga målsättningen. Man vill motverka vissa handlingssätt, men istället för att förbjuda dem helt eller delvis, gör man dem mindre attraktiva genom att avgiftsbelägga dem. Detta är en vanlig kombination av styrmedel: man använder ett ekonomiskt styrmedel, men för att genomföra det krävs ett påbud om att betala avgift. Förbudet eller påbudet kan också ”luckras” upp genom un-

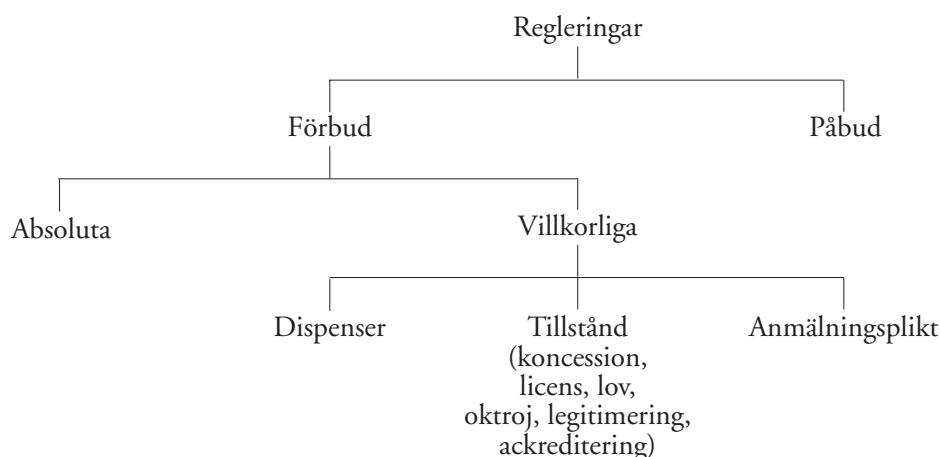
333 Ibid s 115f. Se även Gustavsson 1977.

334 Ibid s 114. Vedung definierar *reglering* som ”en föreskrift som införts av politiska eller administrativa organ och som målgruppen måste åtlyda” där relationen mellan de styrande och de styrda är auktoritativ.

335 Webers föreläsning 1919, ”Politik als Beruf“, citerad efter Rubinstein 1975:8.

dantag (dispenser) eller tillstånd (koncessioner) av olika slag. Ofta – men inte alltid – är också ett *sanktionshot* kopplat till regeln, men som Vedung påpekar är detta inget definitionsmässigt kriterium på en reglering.³³⁶

Om ett påbud eller förbud skall vara *generellt eller individuellt* beror på målgrupp och situation. Lagstiftaren har att ta ställning till om han skall nöja sig med generella angivelser av pliktens innehåll, eller ge en förvaltningsmyndighet (t ex Skogsstyrelsen) i uppdrag att individualisera normen genom att konkretisera och tolka dess innehåll. Det sistnämnda alternativet, *ramlagstiftning*, medför flera fördelar genom att den i genomförandedet kan anpassas till den specifika situationen. Nackdelarna med ramlagstiftning diskuteras bl a av Esping (1994), som menar att den kan urholka rättssäkerheten och skapa otrygghet i arbetsfördelningen mellan lagstiftande, verkställande och dömande instanser (jfr diskussionen i kapitel 3). Individualisering kan också uppnås genom att ”spegelvända” normen: istället för att utgå från att allt som inte är uttryckligen förbjudet skall vara tillåtet, kan man bestämma att en viss verksamhet skall vara förbjuden såvida den inte fått speciellt tillstånd att bedrivas. Om detta skall ske undantagsvis är det fråga om en *dispens*. Är det meningen att tillståndet skall vara en vanlig företeelse kallas det *koncession*. En typologi över *förbud*, ordnade efter styrka, har introducerats av Vedung (1998:118):



Figur 4.2 Förbud ordnade efter genombrottets styrka

De fyra typerna av förbud: absoluta förbud, förbud med dispenser, tillståndstvång och anmälningssplikt är alltså ordnade efter styrka. De *absoluta förbuden* är naturligtvis kraftfullast och gäller undantagslöst (mord, dråp, misshandel etc). I gruppen villkorliga är *dispenser* starkast: förbud är det normala men myndigheterna kan ge dispens efter prövning. Ett exempel från skogsvårdslagen (25 §) är att ädellövskog inte får avverkas och återplanteras med annat trädslag. Skogsstyrelsen kan dock (efter samråd med länsstyrelsen) bevilja dispens. Ett *tillstånd* ges regelmässigt om sökande

³³⁶ Vedung 1998 s 114.

kan visa att verksamheten uppfyller vissa kriterier (vapentillstånd, bygglov etc). Den "svagaste" kombinationen är när förbudet villkoras av en *anmälningsplikt*. Skogsvårdslagen anger t ex i 14 § att den som avser att företa en slutavverkning måste anmäla detta till skogsvårdsstyrelsen i länet.

En form av "frivillig" styrning som fått en allt större betydelse inom miljöområdet är olika slag av *avtal* som ingås mellan staten och privata aktörer. Inom skogssektorn har intresset för detta sätt att etablera förpliktelser framförallt fått betydelse för skyddet av värdefull skog (se nedan kapitel 5). Det finns flera fördelar med avtalsinstrumentet, bortsett från att det ofta är ekonomiskt fördelaktigt för det offentliga. När en privat aktör frivilligt har gått med på en överenskommelse som han kanske också fått vara med att utforma, så finns det också ökad motivation och möjlighet att han kommer att följa den. Även det framtida samarbetet och kontakterna mellan honom och myndigheten kan underlättas och bli mer förtroendefullt än om tvång hade använts. I senare offentliga dokument betonas mycket starkt denna aspekt av samverkan och utökad dialog i utformandet och valet av miljöstrategiska styrmedel. Eckhoff (1983) pekar dock i sin klassiska genomgång av statlig styrning på några av de nackdelar som användandet av avtal som styrningsform trots allt kan innebära. Han menar att det ligger en fara i att förvaltningsmyndigheter går med på avtal som ur samhällsynpunkt är otillfredsställande, t ex av bekvämlighetsgrund (resursbrist etc) eller för att undvika konflikter. Det finns också en risk för att myndigheten lägger så stor vikt vid de fördelar som uppnås genom avtalet att andra hänsyn på grund av detta blir åsidosatta. Det kan vara allmänna hänsyn eller hänsyn till externa aktörer/partner. Därtill kommer att användandet av avtal som styrmedel kan leda till att en resursstark motpart med en stark förhandlingsposition kan bli favoriserad på någon annans bekostnad.³³⁷

4.2.3.1 Regleringsnormens effektivitet³³⁸

Trots att det offentliga har en ansenlig maktapparat till sin disposition, så finns ett flertal faktorer som inverkar på och begränsar statens möjlighet att påverka människors beteende genom regelstyrning. Effektiviteten hos lagstiftningsinstrumentet diskuteras inom rättssociologi bl a genom den sk "strömbrytarteorin" som utgår från att lagar per automatik får effekt bara genom sin existens – i varje fall om lagen är utrustad med tillräckliga sanktionshot.³³⁹ "Det virker nesten som om folk tror att loven har magisk kraft, slik at hvis det bare blir bestemt ved lov hvordan noe skal være, så blir det slik" hävdar även Eckhoff i sin betraktelse av vad staten kan uppnå genom normativa styrprocesser.³⁴⁰ Med detta menar han inte att det är omöjligt att påverka människors handlingssätt genom lagstiftning, snarare att det finns gränser för vad

337 Eckhoff tar som ett exempel (1983:74) avtalet om Nordmarka som ingicks mellan Kommunaldepartementet och en privat part, där avtalet innehöll klausuler som innebar att myndigheten avstod från framtida krav på att upprätta landskapsvernområden enligt naturvernloven i Nordmarka. Se Stortingsmeldning nr. 51 (1971-72).

338 Effektivitet diskuteras här i betydelsen måluppfyllelse, efterlevnad och legitimitet.

339 Se t ex Stjernquist och Widerberg 1985.

340 Eckhoff 1983 s 35.

som kan uppnås genom detta styrmedel. I sin studie av den svenska ozonskiktspolitikens strategi för CFC-avveckling framhåller Vedung att införandet av regler *inte* medför automatisk efterlevnad. Han beskriver tre gränssättande faktorer: att *Förstå*: medborgarna förstår inte vad staten menar; att *Kunna*: medborgarna förstår men kan inte; att *Vilja*: medborgarna förstår och kan men vill inte.³⁴¹ Inte minst viktigt är att inse att också lagstiftaren är deltagare i en kommunikationsprocess och nog måste överväga vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att lagar och föreskrifter skall få den önskvärda effekten. Vilka kategorier av människor är adressater för de tilltänkta reglerna? Hur stort regelverk kan man räkna med att de har kapacitet att absorbera? Hur skall man uttrycka sig för att de skall förstå? Hur skall budskapet bibringas dem? *Kunskap, förståelse och motivation* är givet detta tre grundläggande förutsättningar för att rättslig reglering skall få någon som helst effekt:

1. **Kunskap** om reglerna – att reglerna når fram till adressaten
2. **Förståelse** – att adressaten kan ta till sig och förstå reglerna, dvs budskapet och hur det framförs
3. **Motivation** till att vilja följa reglerna

Den första förutsättningen för att regleringar skall kunna påverka människors handlingsätt, är att de får *kännedom* om att reglerna finns och vad de innebär. Det måste alltså finnas en kommunikation mellan lagstiftaren och målgruppen. Hur väl denna process fungerar beror både på avsändare och mottagare. När det gäller särskilt viktiga lagändringar som riktar sig till medborgarna i stort, så sker kommunikationen ofta genom media: pressmeddelanden, dagspress, radio och TV. Men inte heller dessa meddelande kan man räkna med når fram till alla adressater, och dessutom ger de oftast inte fullständig information om vad regleringen innebär fullt ut. Tidigare undersökningar visar att människors kunskap om regler som ger dem rättigheter eller ålägger dem plikter ofta är mycket bristfällig. Aubert visade redan 1952, tillsammans med Eckhoff och Sveri, i en klassisk studie av den norska hembiträdeslagen att en relativt stor del (5/6) av målgruppen husmödrar och hembiträden hade hört talas om lagen, men att väldigt få kände till vad den egentligen innebar.³⁴²

Även om massmedia spelar en viktig roll i kommunikationen mellan stat och medborgare, så är det alltså inte säkert att man når alla adressater i målgruppen på detta sätt. Betydligt större möjligheter att nå fram till exakt rätt målgrupp föreligger när förmedlingen sker genom ett eller flera *mellanled*. Särskilt viktiga förmedlare är enligt Eckhoff *förvaltningsmyndigheter* och *intresseorganisationer*.³⁴³ Inom flera sekto-

341 Se Vedung och Klefbom 2002.

342 Aubert, Eckhoff och Sveri. 1952. *En lov i sokelyset*. Se även Aubert 1976 s. 149-165, som ger en översikt över olika kanaler för spridning av kunskap om rättsregler: officiell kungörelse, press och etermedia, domstolar, förvaltning, advokater och privata organisationer.

343 Även fackförbund spelar en viktig roll som mellanled. Se t ex en komparativ undersökning av den norska hembiträdeslagen i jämförelse med en lag som reglerade arbetstiden för svenska lantarbetare (Schmidt et al 1946) Undersökningen visade att kunskapen och efterlevnaden av den svenska lagen var betydligt bättre än för den norska. Detta tillskrevs den svenska lantarbetarorganisationen som aktivt arbetade för att sprida kunskap om lagen hos medlemmarna. (Undersökningen refererad i Eckhoff 1983:39ff)

rer – inte minst inom jord- och skogsbruk – är förvaltningsmyndigheterna ett av de viktigaste mellanleden mellan lagstiftare och adressater. Detta gäller framförallt när myndigheten har en kontrollfunktion över regelefterlevnad och fungerar som administratör av bidrag eller tillstånd av olika slag. Ofta har myndigheten lokala kontor och kommer på så sätt i nära kontakt med sina klienter. Eckhoff menar att det finns många människor som inte har någon annan källa till kunskap om vilka regelverk som berör just dem, än de upplysningar de får av den myndighet som administrerar regelverket på orten. Alla förvaltningsmyndigheter har en allmän vägledningsplikt, men inom vissa områden finns instanser som har till uppgift att bedriva en mer direkt och aktiv upplysningsverksamhet. Denna verksamhet är väl utbyggd inom lantbrukssektorn, där det t ex inom skogsbruket finns både offentliga och privata organ som informerar om aktuella regler och föreskrifter som ett led i sin rådgivningsverksamhet.

Framgångsrik kommunikation förutsätter inte bara att texter når fram till dem de vänder sig till. Adressaten måste också förstå och kunna ta till sig innehållet; språkligt, innehållsmässigt och i förhållande till andra regler. Här kommer vi in på nästa förutsättning, att adressaten skall *förstå* vad regeln innebär och hur den påverkar honom, och denna förståelse kommer att formas av hur budskapet framförs och hur det tolkas av den som framför det. Hur regeln ”filtreras” och tolkas hos *den implementerande myndigheten* är naturligtvis av största betydelse, när det exempelvis är fråga om en ramlag, där tolkningsutrymmet är omfattande. Vad som kan uppnås genom rättslig styrning är därför i många fall avhängigt av den *administrativa apparat* som skall implementera lagstiftningen, något jag kommer att återkomma till i kapitel 5. Ytterligare en betydelsefull aspekt är vilken *typ av regel* det är frågan om; är det en plikt-norm, en avvägnings- eller mål-medel regel etc. Är det en ramlag måste hänsyn tas till ev. mellanled: finns det t ex förvaltningsmyndigheter som skall tjäna som mellanled? Vilka risker föreligger för att budskapet då ”förvanskas”?³⁴⁴

Att en regel är känd eller förstås av dem den riktar sig till, är inte tillräckligt för att den skall följas. Förutom kännedom om reglerna krävs också *motivation* att följa dem. I vissa fall består den motiverande faktorn av att det medför fördelar att följa reglerna: regler som ger rättigheter eller regler som ger rättsliga positioner. I andra fall utgör moraliska värderingar ett viktigt motiv för efterlevnaden av rättsregler (t ex brotten mot person och egendom i BrB). Laglydighet kan också grundas på en allmän respekt för lagen som sådan som inte är betingat av moralnormer. Lag är lag och den skall följas oavsett om man samtycker till regelns innehåll eller inte. Även om denna inställning säkerligen existerar så kan den inte säkra efterlevnaden av alla slags lagar. En mer realistisk utgångspunkt är att anta att effektiviteten av rätten som styrmedel är betingat av de personliga kalkyler som människor gör över vilka fördelar, nackdelar och risker det innebär att efterleva eller bryta mot en regel. Ett av de viktigaste motiven till att bryta mot en regel som man känner till och förstår innebörden av, är att det upplevs som betungande eller ekonomiskt ofördelaktigt att följa den. Är det frågan om en regel som inte ”kostar” något att överträda, tenderar en del att ba-

344 Jfr t ex Eckerberg 1988.

gatellisera och bortförklara sina egna lagöverträdelser, t ex genom att säga att det inte handlar om egentliga "förbrytelser" eller att bestämmelserna är så orimliga att man inte kan bry sig om dem.³⁴⁵ Regler som syftar till att skydda mer abstrakta samhällsintressen, som t ex *naturreсурser*, har därför som regel svårare att få moraliskt stöd, särskilt i situationer *när allmänintresset ställs mot egenintresset*. Många oroas säkert över försurning och miljöförstörelse, men det fördöms inte moraliskt på samma sätt som traditionella lagbrott (ex. brott mot person och egendom). En annan begränsande faktor kan vara att individer eller grupper av individer intar en så negativ hållning till den aktuella lagstiftningen, att genomförandet på grund av detta försvåras.³⁴⁶ Hydén (1984) har i anslutning till detta infört begreppet "intervenerande normer" om normer som bryter mot "spelets idé". Spelet är i detta fall det marknadsekonomiska (privatkapitalistiska) systemet som kännetecknas av att produktionen sker oavhängigt av politiska beslut, och att varorna produceras och säljs på en marknad med fri konkurrens. Spelets idé är att samla så mycket kapital som möjligt och investera det på ett optimalt sätt, för att på så sätt kunna öka sin kontroll över kapital och arbete. Genomförandet av denna målsättning motverkas av intervenerande normer, t ex av regler som uppställer förbud mot (natur)resursslöseri. Sådana normer kommer att verka i en "fientlig" miljö och kan därför förväntas möta motstånd vid genomförandet.³⁴⁷

Motivationens betydelse för efterlevnad tas också upp av Vedung och Klefbom som konstaterar att efterlevnad är en viktig, för att inte säga avgörande förutsättning för *legitimitet* och därmed för *effektiviteten* hos det rättsliga styrmedlet. I en studie av förutsättningarna för avveckling av CFC (freoner) hos kommunala och privata användare visar de att de regler som användes för avvecklingen av kvarvarande CFC-ämnen, inte i första hand var avgörande för att minska den löpande förbrukningen, utan att regleringens främsta betydelse var indirekt genom att den ökade trovärdigheten för ett framtida totalstopp för CFC-ämnen. Därigenom ökade också användarnas benägenhet (motivation) att acceptera en fullständig avveckling. ... Syftet med införandet av en reglering kan alltså även vara ... "att en reglering ibland inte införs för att åstadkomma direkt måluppfyllelse men för att på indirekt väg säkra adressaternas benägenhet för måluppfyllelse."³⁴⁸

4.2.4 Miljöekonomiska styrmedel

De *ekonomiska styrmedlen* (moroten) syftar till att skapa incitament för ett hållbart nyttjande genom att påverka människors värdering av vad som är ett ekonomiskt fördelaktigt handlingsätt. Genom de ekonomiska styrmedlen kan staten sätta ett pris på miljön, både på ett positivt sätt (tillskott) och ett negativt sätt (pålagor). Det kan

³⁴⁵ Se t ex Aubert 1964, *Likhet og rett*, s 97-111.

³⁴⁶ Stjernquist (1973) diskuterar denna problematik i samband med införandet av 1903 års skogsvårdslag.

³⁴⁷ Jfr kapitel 3.

³⁴⁸ Vedung och Klefbom 2002 s 228f.

ske antingen genom att staten *uppmuntrar* ett visst beteende genom att knyta ekonomiska fördelar i form av t ex bidrag, skatterabatt, återbäring eller ekonomiskt stöd till ett specifikt handlande. För att dämpa eller hindra skadlig miljöpåverkan kan staten använda pålagor som innebär utgifter för den som berörs: skatter och avgifter är de vanligaste instrumenten för att *motverka* handlingsätt som är negativa för miljön.³⁴⁹ Sedan 1970-talet har ekonomiska styrmedel i Sverige nästan varit entydigt med avgifter och skatter. En förskjutning håller dock på att ske i riktning mot *marknadsbaserade styrmedel* som ger aktörerna större spelrum. Frivilliga överenskommelser och flexibla mekanismer såsom elcertifikat och utsläppsrättigheter har börjat få ett allt större utrymme i samarbetet mellan stat och företag, och mellan företag och företag.³⁵⁰ Principen är densamma som för många av EU:s nyare direktiv – man sätter ett visst mål som alla skall uppnå, men låter aktörerna själva bestämma hur de vill gå till väga för att nå detta resultat. Långsiktigt är avsikten att aktörerna skall genomföra de nödvändiga åtgärderna på ett mer kostnadseffektivt sätt, samt att stimulera utvecklingen av ny teknik och processer.

Syftet med det ekonomiska styrmedlet kan vara tvådelat; det kan antingen ha ett *finansieringssyfte*: att generera inkomster till staten, eller en *styrfunktion*: att styra användningen av en vara eller verksamhet så att belastningen på miljön minskar. Detta kan ge upphov till en viss motsättning: en miljöskatt kan vara så effektiv och styrande att den motverkar inkomstsytet. Ju effektivare den styr, desto mindre ”fel” gör medborgarna och desto mindre inkomster får staten. Flertalet av de miljöavgifter och skatter som tillkom under 1980-talet hade just funktionen att fungera som finansieringskällor för statskassan eller för att bekosta miljöåtgärder. Dessutom infördes miljöavgifter främst för att komplettera regleringarna – inte för att ersätta dem. Efterhand har dock de miljöavgifter och skatter som införts fått ett mer utpräglat styrande syfte och därigenom fått en mer självständig roll.³⁵¹

Både tillskott och pålagor kan vara knutna till olika typer av utlösande faktorer. Några av dem är *produktbundna*, dvs det är handlingar med en bestämd produkt (vara, tjänst, resurs) som utlöser tillskott eller pålagor. De produktbundna påverkansmedlen kan knytas till olika stadier i resursströmmen; skatter eller avgifter på tillverkning, omsättning eller användande av varor, tjänster och resurser. De *icke-produktbundna* medlen är i många fall knutna till en bestämd näring, t ex jordbruk, skogsbruk, fiske, sjöfart osv.

Även då det gäller de ekonomiska styrmedlen finns naturligtvis olika indelningsgrunder, men följande tre kategorier är grundläggande:

- *utgifter* (skatter och avgifter)

349 Eckhoff (1983) använder termen ”tillskott” (fördelar) för positiva tilldelningar, och ”avgift” (bördor) för negativa. Vedung (1998) talar också om ”tillskott” som positiva ekonomiska styrmedel och ”pålagor” som negativa.

350 Överlåtbara utsläppsrättigheter (sk bubblor) kategoriseras ibland under regleringar, ses i vissa kontexter som ett ekonomiskt styrmedel och ibland som en särskild kategori. Se Ekonomiska styrmedel för miljöns skull 2005 samt SNV Rapport 5453 2005; SNV Rapport 4757 1997.

351 Se t ex Nord 1991:27; SNV Rapport 4757.

- *bidrag* (utgiftslättnader, pantsystem, återvinningssystem, subventioner, lån och andra ekonomiska stödformer)
- *marknadsbaserade ekonomiska styrmedel*; (avgifter med vinstmöjlighet: elcertifikat, utsläppshandel, frivilliga överenskommelser)³⁵²

Kategorin *utgifter* omfattar *skatter* och *avgifter* som är traditionella pålagor för att styra resursanvändningen i önskad riktning.³⁵³ En *direkt* styreffekt får skatten eller avgiften om kostnaden för en miljöskada syns direkt i priset och därmed påverkar de val som konsumenter och producenter gör. Om skatteintäkterna däremot används till informations- eller åtgärdsinsatser så har de en *indirekt* styreffekt. Den mest väsentliga skillnaden ligger dock i huruvida en pålaga ses som en inkomst för staten eller som en penningprestation som går tillbaka till dem som betalar. En skatt innebär en allmän inkomst för staten utan att något specifikt vederlag utgår. Avgifter förutsätter däremot en motprestation från statens sida. En ytterligare skillnad är att en skatt endast får beslutas eller ändras av riksdagen, medan avgifter kan bestämmas av regeringen eller en myndighet.³⁵⁴ Inom miljöpolitiken innebär termen "avgift" vanligen produktavgifter, administrativa avgifter, utsläppavgifter, differentierade avgifter (avgifter med "miljöprofil"), brukaravgifter (t ex för vatten och avlopp), sanktionsavgifter eller dispensavgifter.³⁵⁵

Bidrag kan innebära skatterabatter eller skattelättnader, återbäring inom olika pant- och återvinningssystem eller subventioner i form av statliga eller kommunala bidrag, stöd eller lån. Genom lägre eller ingen skatt på vissa varor och tjänster kan *miljöskatter* användas för att stimulera individer eller verksamheter att välja mer miljöanpassad konsumtion och produktion.³⁵⁶ Staten eller kommunen kan också ge *stöd* till investeringar eller till arbete som syftar till att förebygga eller återställa t ex naturvärden (se nedan om skogspolitiska styrmedel). *Investeringsstöd* och *omställningsprogram* är andra former av bidrag för att främja arbetet med en hållbar utveckling. Exempel på detta är lokala investeringsprogram för ekologiskt hållbar utveckling (LIP)³⁵⁷ eller investeringsprogram för ekologiskt byggande. Förpackningspanten (plastflaskor och aluminiumburkar) och bilskrotningspremien ingår i producentansvaret och är exempel på *återbäring*. Det kan dock bli "krockar" mellan de olika systemen; subventioner kan leda till att miljöproblemen förvärras. Särskilt märkbart blir detta problem om det brister i samordning mellan olika sektorer. Att avveckla och

352 Se t ex Ekonomiska styrmedel 2005. En fyrdelad uppdelning görs i Nord 1991:27: (1) avgifter och skatter, (2) överlåtbara utsläppskvoter, (3) pantsystem, återvinningssystem, subventioner, samt (4) bidrag, lån och andra ekonomiska stödformer. Jfr också Vedung 1998 som betonar skiljelinjen mellan monetära och icke-monetära ekonomiska styrmedel.

353 På miljöområdet tas i Sverige den största delen av skatterna och avgifterna ut inom områdena trafik och energi.

354 Se Vedung 1998 s 120f; Stjernquist 1980 s 259; Ekonomiska styrmedel för miljöns skull 2005.

355 Vedung 1998 s 11. Produktavgifter och administrativa avgifter är de *vanligast* förekommande avgiftstyperna.

356 Exempel på detta är skattebefrielse för biodrivmedel och att biobränslen undantas från koldioxidskatt.

357 Se SNV Rapport 5453. LIP ur ett samhällsekonomiiskt perspektiv.

förhindra subventioner med skadliga miljökonsekvenser är ett problem som uppmärksammas internationellt, inte minst inom EU.

Marknadsbaserade ekonomiska styrmedel får ett allt större utrymme bland de miljöekonomiska styrmedlen. Handel med *utsläppsrättigheter*, sk bubblor, har på en praktisk nivå prövats främst i USA, men är även ett av EU-ländernas sätt att försöka klara åtagandena enligt Kyotoprotokollet till Klimatkonventionen. Ett försök med handel inom EU sker under åren 2005-2007, men gäller endast utsläpp av koldioxid från vissa energiintensiva industribranscher och anläggningar.³⁵⁸ Utsläppshandeln ligger lite i en "gråzon" vid kategoriseringen; den kan beskrivas som en reglering som genomförs med hjälp av marknadshandel. För sitt genomförande är den beroende av en lagstiftad kvot (reglering), men eventuella förbättringar som uppstår är till stor del beroende av de incitament som uppstår vid handeln med rättigheter.³⁵⁹ Syftet med *elcertifikat*, som infördes 2003 i Sverige, är att öka andelen förnybara energikällor för produktionen av el. Systemet bygger på en kvotplikt; för varje MWh el som produceras från förnybara energikällor får producenten ett certifikat. Ju billigare el producenten kan producera, desto större blir vinsten. Certifikaten kan också säljas och på så sätt kan producenten få intäkter både från elförsäljningen och försäljningen av certifikat.³⁶⁰

4.2.4.1 Den internationella utvecklingen

Under många år var ekonomiska instrument mest av teoretiskt intresse på den internationella miljöarenan; administratörer, miljöaktivister och industri kände sig mer hemma med den traditionella formen av regelstyrning. På 1980-talet upptäckte OECD de ekonomiska instrumentens potential, och började sprida konceptet bland policymakare. Detta, i kombination med den ökade medvetenheten om den traditionella regleringens begränsningar, ledde till en växande acceptans och användning av ekonomiska styrmedel.³⁶¹ Under 1990-talet sågs ekonomiska instrument av många som "the hottest growth industry in environmental law".³⁶² I Agenda 21 (kap. 4) uppmanas världens länder att öka användningen av ekonomiska styrmedel. Där understryks att det behövs lagar och regler, men tyngdpunkten i rekommendationerna ligger på behovet av att använda ekonomiska styrmedel för hållbarhetsarbetet. Detta understryks igen tio år senare i Genomförandeplanen från FN:s världskonferens för hållbar utveckling. Även OECD visar i sin strategi för hållbar utveckling att ekonomiska styrmedel bör användas i ökad utsträckning och att miljökostnader-

358 Se CAFE, EU:s luftvårdsstrategi Clean Air for Europe.

359 Utsläppshandeln fungerar genom att ett tak sätts för den mängd utsläpp som är tillåten från en eller flera anläggningar. Varje anläggning tilldelas sedan en viss mängd utsläppsrätter, och företag med höga kostnader för att minska sina utsläpp kan köpa utsläppsrätter från företag som kan minska sina utsläpp till låga kostnader. Med hjälp av handeln antas därför utsläppen kunna minska på ett kostnadseffektivt sätt. Se SNV Rapport 4757; Prop.2004/05:150; Ekonomiska styrmedel för miljöns skull 2005; SNV Rapport 5453.

360 SNV Rapport 5333 s 40 samt Ekonomiska styrmedel för miljöns skull 2005.

361 Eckersley, R. (1995) *Markets, the State and the Environment*.

362 Panayoutou, T. (1994) *Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development*. UNEP.

na bör finnas med i priset på naturtillgångar. I sin utvärdering av svensk miljöpolitik 2004 konstaterar OECD att Sverige använder fler ekonomiska styrmedel på miljöområdet än något annat land, och att Sverige "har stärkt sin ställning som föregångsland i användningen av ekonomiska styrmedel genom att införa nya sådana och höja ett flertal skatter och avgifter".³⁶³ Tillsammans med EEA (Europeiska miljöbyrån) har OECD skapat en databas över användningen av marknadsbaserade styrmedel för miljön och förvaltningen av naturresurser. Databasen innehåller miljöskatter och avgifter, subventioner utsläppsrätter och pantsystem som används i Europa. Där finns också exempel på frivilliga överenskommelser och miljöekonomiska avtal. Även EU:s framhåller de ekonomiska instrumenten som ett viktigt styrmedel i sitt sjätte miljöhandlingsprogram. Medlemsstaterna bör särskilt sträva efter att avveckla subventioner som har negativa miljökonsekvenser. EU-parlamentet har även krävt att miljöskatter skall införas på gemensam EU-nivå.

På den internationella arenan finns alltså en intressant utveckling av den ekonomiska miljöstyrningen, och Panayotou (1994) gör ett försök att klassificera den. Han fokuserar framförallt på användandet av "property rights", olika *marknadsbaserade* äganderättsinstrument, eftersom han anser att mycket av miljöföroreningarna och åderlåtningen av naturen orsakas av otillräckligt definierade och osäkra äganderätter. Det klassiska hävdandet av detta påstående är Garrett Hardin's "Tragedy of the commons" (1968), som beskriver hur en allmänning som används till bete blir utarmad till en nivå utan återvändo, till förfång för alla. Detta problem, menar Panayotou, kan undvikas antingen genom rättslig reglering eller genom att tillhandahålla ett system för äganderätter där kostnaden för miljöpåverkan bärs av den privata parten istället för att den läggs över på skattebetalarna, konsumenterna eller framtida generationer. (Denna lösning föredras också av ekonomer eftersom den innebär låga administrationskostnader och de externa effekterna internaliseras en gång för alla). Om äganderätter och förpliktelser skapas och upprätthållas för exempelvis wildlife med kommersiellt värde, så finns det också ett incitament för äganderättsinnehavarna att bevara arterna och deras omgivning. ³⁶⁴ När väl en rättighet eller ett värde har skapats så blir det viktigt för ägaren att upprätthålla detta värde så att vinsten som uppstår vid nyttjandet kan maximeras. Samtidigt skapas tillgångar som kan användas för framtida miljöinvesteringar och bevarandeåtgärder. Under omständigheter som dessa fungerar äganderättsmekanismer som en kraftfull drivkraft för att uppmuntra människor att bevara naturvärden, och samtidigt kan man begränsa användandet till ett hållbart nyttjande. Erfarenheter visar dock på att effektiviteten av denna mekanism är blandade, och att tillämpningen kan komma att begränsas till relativt okomplicerade situationer. Ostrom (1990:18) menar i detta sammanhang att vissa allmänt relaterade resursproblem varken kan lösas genom privatisering eller centralisering, utan snarare genom att lokalbefolkningen går samman för att tillsammans lösa sina problem. Hon medger dock att sådana lösningar är mer sannolika då det gäller små,

363 Prop. 2004/05:150. Bilaga 2 s 405.

364 Se OECD (1994) Economic Incentives for the Conservation of Biodiversity: Conceptual framework and guidelines for case studies.

stabila samhällen med en effektiv kommunikation och ett problem som berör hela samhällets framtid och engagerar alla.

En annan form av äganderättsinstrument är vad Panayoutou benämner ”market creation”, vilket motsvarar den ovan diskuterade handeln med utsläppsrättigheter. Denna strategi innebär att staten skapar marknader där det inte tidigare funnits några. Ett exempel är alltså att skapa en marknad genom handel med *utsläppsrättigheter* – men det kan även gälla naturresursrättigheter – som kan säljas eller köpas som vilken annan vara som helst. Effektivt innebär detta att skapa ”äganderätter” som manifesteras i form av *tillståndscertifikat*. Att ”skapa marknader” kan ses som en hybrid mellan direkt reglering och fri marknadsanpassad miljövard.³⁶⁵ Konceptet är inte bara användbart på utsläpp, utan kan utvidgas till att gälla en rad olika aktiviteter som kan skada miljön. Fiskekvoter är ett exempel på detta instrument. Fördelar är bl a minskade administrativa kostnader, nackdelar är främst att hänföra till tillsynen; svårigheter att kontrollera och förutse gränsöverskridande effekter. Det kan också innebära svårigheter att skapa rättvisa tillstandsregler på en arena med många olika aktörer och olika slags resurser.

När det gäller ”fiscal instruments and charge systems” är detta som tidigare nämnts instrument som avser att uppmuntra till ett ansvarsfullt miljöbeteende genom att helt eller delvis *avgiftsbelägga* eller *beskatta* konsumtion eller produktion. Emissioner och utsläppsavgifter är några av de vanligaste formerna av fiskala instrument. Till viss del kan det också relatera till äganderättssituationer; här nämner Panayoutou t ex avgiftsbeläggande av naturbaserade turismentreprenörer som ett alternativ. Han gör en intressant iakttagelse då han betonar att många former av miljöskatter och avgifter *inte* är egentliga policyinstrument. Detta därför att den signal som storleken på avgiften eller skatten ger till förorenaren/användaren är långt under den som krävs för att uppnå det uppställda miljömålet. Ekonomiska *bidrag* eller stödåtgärder är en positiv form av fiskala instrument. Exempel är skattereduktion för kostnaderna för miljömässigt ansvarfulla åtgärder, ett exempel är Costa Rica där markägare får skattelättnader för att hålla sin mark beskogad. Det kan också vara privata incitament som ”the Wolf Reward Program” i Montana, USA, som är ett intressant experiment med frivilliga överenskommelser mellan staten (Forest Service) och markägare.³⁶⁶

Nackdelar med detta instrument är att det är svårt att sätta en skatt eller avgift på rätt nivå. När det gäller industrin kan oelastisk prissättning också medföra att kostnaden kan komma att överföras på konsumenterna. Slutligen, vilket är en viktig aspekt, kan skatter och avgifter komma att uppfattas som en legitimering av miljöskadligt beteende. Skatter och avgifter kan också väcka frågor om rättvisa och fördelning, därför att de påverkar vissa regioner och industrisektorer mer än andra.

Det som Panayoutou kallar ”financial instruments” omfattar främst sk ”gröna fonder”, subventionerade lån, ”mjuka” lån osv. Avsikten är att skapa ekonomiska resurser för bevarande och miljöskydd, t ex återbeskogning i utvecklingsländer. När lå-

365 Jfr Kinrade, P. (1995) *Towards Ecologically Sustainable Development: The Role and Shortcomings of Markets*. In: Eckersley (ed) p 86-96.

366 Anderson, T.L. och Leal, D.R. 2005. *At Home on the Range with Wolves*.

nen återbetalas, används de för att finansiera andra lån inom samma område. Det finns dock risker för att instrumentet kan missbrukas, att lån och fonder används för andra syften än det avsedda. Det är därför särskilt viktigt med transparens och öppenhet i alla faser.

”Performance bonds” är ett verktyg som kräver att en säkerhet deponeras för att säkerställa att en åtgärd utförs till fullo. Det kan t ex vara fråga om ett gruvbolag som skall återställa marken i fullgott skick. Även användbart på utsläpp och reduktion av föroreningar, kan utvecklas till fiske och skogsbruk. I Sverige används ett liknande instrument i 36 § skogsvårdslagen för att garantera återbeskogning efter större avverkningar. Vid en avverkning som kan förväntas innebära dyra återväxtåtgärder får skogsvårdsstyrelsen besluta att säkerhet skall ställas för fullgörandet av åtgärderna. Avverkningen får då påbörjas först när säkerhet ställts och godkänts av skogsvårdsstyrelsen. Panayoutou anser dock att detta instrument passar bäst i situationer med en klar hotbild för miljön, och där skadan kan uppskattas relativt precist. En fördel med instrumentet är att det oftast är socialt accepterat, administrativt relativt enkelt och kostandseffektiva. Det är dock endast lämpligt för tillfälliga hot.

När Panayoutou talar om ”removing perverse incentives” som en styrform, så behandlar han just detta som EU så starkt betonar i sitt sjätte miljöhandlingsprogram, nämligen att medlemsstaterna bör reformera och avveckla sådana subventioner som har avsevärda negativa miljökonsekvenser och är oförenliga med en hållbar utveckling. Värdet hos andra potentiellt effektiva miljöstyrningsinstrument kan gå förlorat eller förminska genom ”perverse incentives”, ibland omnämnt som ”the subsidizing of environmental bads”. Ett exempel är en skatt på kol som inte når sin fulla potential vad gäller att reducera växthuseffekten så länge produktionen av el i kolkraftverk subventioneras som del av ett separat statligt program. Ofta uppstår dessa motverkande styrsituationer därför att staten har gått in och intervenerat marknaden för att säkerställa båda sociala och ekonomiska behov utan att till fullo ha förstått eller insett vad detta innebär för miljöskyddet (se nedan diskussionen om målkonflikter 4.3.1). OECD har listat några exempel på statlig intervention som orsakar ”perverse incentives”, bl a i fall som gäller dumpade timmerpriser (below cost timber prices), stödprogram för jordbruket, subsidierad konstbevattning och subsidierad skördeför- säkring.³⁶⁷

Ett intressant inlägg i diskussionen om äganderättsproblematiken då det gäller styrning av naturresurser, gör förespråkare för vad som brukar benämnas ”free market environmentalism”. Även om ekonomiska instrument kan ses som ett alternativ till den traditionella regelstyrningen (Command and Control) – undantaget äganderättsinstrument – hävdar Gunningham (1998) att ekonomiska styrmedel i själva verket är en marknadsbaserad *variant* av Command and Control därför att miljömålsättningarna då blir avhängiga av att man manipulerar prissignaler eller tillstånd. Sådana instrument måste därför tydligt åtskiljas från de ”extrema” alternativ till miljöreglering som hyllas i svepande termer av free market environmentalists såsom t ex Anderson och Leal.³⁶⁸ De argumenterar för ”the substitution of free markets for legis-

367 OECD (1995) *Making Markets Work for Biological Diversity*.

lative solutions”, dvs att man i princip skall reglera all exploatering av naturresurser och föroreningar till förmån för en fri marknad som skall fungera utan statlig inblandning. Äganderätter till naturresurser fördelas mellan privata intressen och de avtal som träffas mellan individuella ägare till dessa rättigheter blir avgörande för miljötillståndet. En sådan strategi skulle innebära, *inter alia*, brett definierade äganderättigheter som inkluderar inte bara markägarande utan även leasing av allmän mark för bete eller avverkning samt handel med olika bevarande- och naturresursrättigheter. Denna styrform karaktäriseras således av den totala avsaknaden av interventionistiska instrument, och staten har givet detta scenario ingen egentlig uppgift då det gäller att etablera och driva miljömålsättningar. Marknaden skall bestämma värdet på naturresursrättigheterna, eftersom det är svårt för policymakarna att sätta rätt värde på människors uppskattning av ”miljövaror”. I den svenska debatten om allmansrätten och de konflikter som kan uppstå mellan rekreations-, produktions- och bevarandintressen, har olika förslag i denna riktning framförts, exempelvis att ”sätta pris på naturen” genom att ta ut avgifter för olika former av fritidsnyttjande.

Gunningham poängterar att alla de olika strategier som föreslås av ”free market environmentalism” har svagheter. Då det gäller *äganderättigheter* så visar erfarenheter att effektiviteten hos ”exklusiva rättigheter” (t ex hotade arter) är blandad. Kommersialiseringen av wildlife har endast haft begränsade framgångar; den kan även komma att motverka sitt syfte genom att uppmuntra till illegal handel och hota den genetiska mångfalden. Ett annat alternativ är att *sälja eller leasa statligt ägd mark* – framförallt hotade områden med höga naturvärden – till privata intressenter. På så sätt skulle de intressenter som vill bevara hotade arter eller områden, t ex miljövardare, kunna få äganderätt och därigenom förhindra exploatering. Problemet här är att det utgår från att privata intressen eller grupper har tillräckliga resurser för att kunna tävla med t ex multinationella företag (skogsbolag etc). Kritikerna menar också att privata rättigheter är dyra att definiera och att övervaka, och därför skulle man få förlita sig på ad hoc bedömningar av individuella fall. Styrkan hos ”free market environmentalism”, dvs avsaknaden av politisk inblandning och möjligheten att spegla det sanna värdet hos ”miljövaror”, är dessutom beroende av att det finns en marknad som fungerar effektivt, med perfekt konkurrens och perfekt information, vilket sällan är fallet. Det kan också vara svårt att få en sådan styrning att fungera i situationer som involverar många olika användare av en enstaka vara, och där det i praktiken är svårt att exkludera andra från att använda den. Sammanfattningsvis verkar ”free market environmentalism” vara begränsad till situationer där det finns en resurs som går att exploatera kommersiellt, där äganderätter kan avgränsas och definieras på ett tydligt sätt och går att övervaka. Antalet aktörer som kan involveras är också begränsat, och de måste ha tillgång till nödvändig information

368 Anderson, T.L. & Leal, D.R: (1992) *Free Market Versus Political Environmentalism*. (1992) 15 Harvard Journal of Law & Public Policy 297-310.

4.2.4.2 Styrkor och svagheter: när bör man välja ett ekonomiskt styrmedel?

Kriterier på att ett ekonomiskt miljöpolitiskt styrmedel är effektivt, dvs väl fungerande i sin omgivning, kännetecknas enligt en sammanställning utförd av Naturvårdsverket av att:

- användningen leder till att man *snabbast möjligt* når det önskade styrmålet³⁶⁹
- styrmedlet är *kostnadseffektivt*; man når det önskade miljömålet till lägsta möjliga kostnad
- användningen stimulerar *teknisk utveckling* och gör det lönsamt att förbättra produktionsprocesser och ändra konsumtionsmönster
- styrmedlet är *enkelt och billigt* att administrera och övervaka (min kurs)³⁷⁰

Övergripande är naturligtvis effektiviteten hos det ekonomiska instrumentet avhängig av hur starkt adressaten låter sig påverkas av lönsamhetsaspekter. Det är dock få individer som *enbart* låter sig styras av lönsamhetsövertväganden. I jämförelse med *regleringar*, som också har en inbyggd avvägning som individen måste göra, så skiljer sig det ekonomiska styrmedlet på så sätt att det inte appellerar till människors plikt-känsla/moraluppfattning på samma sätt som rätten gör. Påbud och förbud ställer krav – de talar om vad man skall göra och vad man inte skall göra. De ekonomiska incitamenten ställer inga krav i den bemärkelsen. Ekonomiska incitament ”påbjuder inte handlingar utan gör dem billigare”.³⁷¹ Deras motiverande verkan är beroende av att man gör vissa handlingssätt mer lönsamma än andra. Skillnaden är dock inte så fundamental som den kan verka; precis som då det gäller rättsregler kan individen göra en avvägning, en lönsamhetskalkyl: man väger det man kan vinna genom att bryta mot normen, mot det man riskerar genom en överträdelse. Men sådana lönsamhetsövertväganden är sällan den helt avgörande faktorn. För de flesta människor har det en viss betydelse att rättsordningen styr dem i riktning ”du skall” respektive ”du skall inte”. Ju starkare betydelse denna imperativa aspekt hos normen har, desto tydligare blir också skillnaden mellan det rättsliga och det ekonomiska styrmedlet.³⁷² Ekonomiska styrmedel innehåller alltså inte samma moment av tvång som regleringar – de tvingar inte adressaten att vidta eller avstå från att vidta åtgärden. Vedung (1998) påpekar dock att även en skatt kan ha tvingande moment. Skillnaden mellan skatten och en tvingande reglering är då att förbudet avser *själva handlingen* medan tvånget i skattefallet gäller om handlingen *utförs eller inte*.

Ytterligare en skillnad mellan ekonomiska och rättsliga styrmedel är att de senare är *dikotomiska*, de delar in handlingsalternativen i två aspekter: det som är förbjudet

369 När det gäller att snabbast möjligt nå målet kan man invända att ekonomiska styrmedel ofta behöver en viss anpassningsperiod för att nå den avsedda effekten. Ett företag kan behöva tid för att ställa om produktionen, konsumenterna behöver en period för att ändra sina vanor och konsumtionsmönster.

370 Jfr Ekonomiska styrmedel för miljöns skull, SNV 2005.

371 Vedung 1998 s 115.

372 Se diskussionen i Eckhoff 1983 s 80ff.

och det som är tillåtet, det man uppmanas att göra och det man inte behöver göra. Ekonomiska medel är däremot *graderbara*, de kan graderas t ex beroende på omsättningen hos ett företag, vilket innebär att vad som är lönsamt varierar för olika adressater och åtgärder. Så är inte fallet med reglerna: de ställer samma krav på alla de riktar sig till oavsett vad det kostar att uppfylla kravet. De ekonomiska styrmedlens *motiverande* verkan kan därför vara mer långtgående genom att de inte stannar vid en specifik gräns, som förbuden gör.³⁷³ Att normerna nöjer sig med att sätta gränser medan de ekonomiska medlen kräver en differentiering kan också ha betydelse för hur omfattande administration och kontrollapparaten behöver vara. För att tillämpa en regel som anger en högsta utsläppsgräns (t ex då det gäller luftföroreningar), så är det tillräckligt att myndigheten kontrollerar att den gränsen inte överskrids. Har man istället en miljöavgift som t ex är proportionell mot utsläppets omfång, måste man veta exakt hur mycket som släppts ut för att kunna beräkna avgiften. Man behöver alltså mer information än när det gäller ett förbud, vilket kan innebära ökade administrationskostnader.

Ytterst är naturligtvis valet mellan rättsliga och ekonomiska styrmedel beroende av vad det är för slag av handling eller problemsituation; är det en handling som måste förbjudas helt såsom utsläpp av farliga ämnen i dricksvatten så är ett *förbud* det enda adekvata styrmedlet. Man skulle också kunna tänka sig en *avgift* som sattes så högt att ingen skulle vilja betala så mycket för ett utsläpp. Men då skulle ju detta i praktiken fungera som en indirekt bot, dvs ett förbud. Om man däremot har som målsättning att förhindra eller framtvunga vissa handlingar, alt. begränsa eller öka förekomsten av dem, har man en situation där man kan tänka sig ett val mellan de två instrumenten.

I vilken utsträckning ekonomiska styrmedel kan ge ett positivt bidrag till skyddet av miljön är sammanfattningsvis beroende av den kontext i vilken de appliceras, vilka "hot" de skall hantera, deras inneboende egenskaper (typ av) samt deras utformning och implementering. I relationen till regulativa instrument (åtminstone i teorin) har ekonomiska instrument den fördelen att de kan minska de totala kostnaderna som läggs på industrin därför att:

regulatory instruments require the central authority to determine the best course of action, whereas economic instruments decentralize much of the decision-making to the single farm or factory or household, which typically has better information for determining the appropriate individual response to given economic conditions.³⁷⁴

Tyvärr är ekonomiska instrument inte självreglerande, och kan därför innebära väsentliga kontrollkostnader: "there is no reason to expect that the administrative costs

373 Eckhoff (1983:81) illustrerar detta med ett exempel om svavelutsläpp från värmepannor. Man kan då använda *regleringsinstrumentet* t ex genom att förbjuda vissa eldningsoljor, utfärda påbud om gränsvärden eller införa bestämmelser om reningsanläggningar. Men man kan också välja att använda – eller komplettera med – *ekonomiska* styrmedel, t ex införa en avgift på eldningsoljor graderat efter svavelinnehåll, alternativt en avgift på utsläpp, eller ge bidrag till reningsanläggningar eller alternativa energikällor.

374 Barbier, E. B., Burgess, J.C. och Folke, C. (1994) *Paradise lost? The ecological economics of biodiversity*. Earthscan Publ. Ltd. London.

of economic instruments are generally lower than those of regulatory instruments".³⁷⁵ Därför måste man jämföra den *totala* styrningskostnaden, dvs den statliga administrativa kostnaden plus de privata kostnaderna som bärs av industrin.

4.2.5 Information som miljöpolitiskt styrmedel

Ett nyckelord då det gäller den informativa styrningen (predikan) är *inläring*; att överföra kunskaper och värderingar kan bidra till att förändra attityder och på längre sikt även beteenden och handlingsmönster.³⁷⁶ Användandet av information som styrmedel innebär alltid någon form av försök till påverkan – Eckhoff (1983) talar i detta sammanhang om *pedagogiska påverkansmedel* – och enligt Vedung är denna styrningsform antingen "kunskapsöverförande eller pläderande".³⁷⁷ Påverkan kan ske genom övertalning, övertygelse eller argumentering, propaganda, undervisning eller plädering, via media eller interpersonell överföring.³⁷⁸ Information om miljöfrågor kan spridas genom utbildningsväsendet, massmedia, riktade rådgivnings- eller informationskampanjer och syfta till att på olika sätt öka effektiviteten i miljövärden, informera om ny teknik och inte minst – något som framstår som en allt viktigare fråga i dagens miljöpolitik – bidra till mer insiktsfulla *avvägningar* mellan olika mål. Den informativa styrningen har den fördelen jämfört med övriga styrmedel, att den på ett mer direkt sätt kan vända sig till enskilda människor genom att vädja till deras förnuft och goda vilja; att visa på möjligheter och vägar att på frivillighetens väg kunna förverkliga en miljövänlig livsstil. Wandén går t o m så långt som till att säga att det "är de enskilda, upplysta människorna som på egen hand skall genomföra miljöpolitiken".³⁷⁹ Styrningsformen har enligt Vedung "blivit allt vanligare i takt med samhällsutvecklingen och i samklang med tankegångarna om *avreglering och privatisering*" (min kurs.).³⁸⁰ Det avspeglas inte minst i senare tids miljöpolitiska utredningar som framhåller betydelsen av information och kunskapsöverföring för att etablera och förstärka dialogen mellan myndigheter och lokala aktörer och intressenter: "Att ta vara på lokala aktörers kunskap och engagemang, öka delaktigheten och föra en bra dialog är viktiga ingredienser i natur- och kulturmiljövårdsarbetet. Dessa arbetsformer behöver utvecklas".³⁸¹

Många gånger är information också en förutsättning för användandet av regleringar och ekonomiska styrmedel. För att en reglering skall få effekt krävs att målgruppen känner till den och förstår vad den handlar om. (Det samma gäller för ekonomisk styrning; adressaten måste veta om att ett bidrag existerar för att kunna söka

375 Lohman, L.S. (1994) *Economic Incentives in Environmental Policy: Why are there white ravens?* Kluwer. Dordrecht. p 22.

376 Se Lundqvist et al. 1997.

377 Vedung 1998 s 115.

378 Jfr Vedung 1995; 1998; 2005.

379 Wandén 1997 s 35.

380 Vedung 1995 s 1.

381 Prop. 2004/05:250 s 44. Se även rskr. 2001/02:173; Prop. 2000/01:30; Nationell strategi för formellt skydd av skog 2005.

det). Man brukar då tala om information *om* styrmedel till skillnad från information *som* styrmedel då det brukas singulärt eller i kombination med andra medel.

Evert Vedung presenterar några huvudgrupper av offentliga informativa styrmedel i sin artikel "Informativa styrmedel" (1995:5), en indelning som han senare har utvecklat (2005). Övergripande kan informationen rikta sig till *en eller flera adressater*. Den kan vara *intern eller extern* och den kan ha som främsta syfte att *påverka kunskap, attityd och/eller handling*:

1. Massmedial och personlig
2. Hämmande och främjande (negativ eller positiv)
3. Löpande och i kampanjform
4. Allmän och riktad
5. Envägs och växelverkande
6. Uppsökande och uppsökt

1. Den *massmediala* informationen sprids huvudsakligen genom press, olika former av trycksaker, etermedium som TV, radio, film, etc. Märkning, t ex miljömärkning räknas i denna indelning också som massmedial information. Den *personliga* informationen förmedlas direkt genom rådgivning, undervisning, i arbetsgrupper, vid demonstrationer eller konferenser. Undersökning och publicitet kategoriseras som ett mellanting mellan den massmediala och den personliga informationen. En undersökning genomförs t ex med hjälp av personliga intervjuer eller observation, och resultatet publiceras sedan i något medium.

2. Information kan, precis som då det gäller regleringar och ekonomiska styrmedel, vara *positivt* eller *negativt* formulerad och kan råda eller avråda till ett visst beteende.

3. En *kampanj* är något tidsbegränsat, en medvetet upplagd aktivitet som riktar sig till ett större antal adressater, medan *löpande* informationsverksamhet är precis som det låter, mer permanent inriktad.

4. Den *allmänna* respektive *riktade* information kan generaliseras på tre nivåer, där den information som vänder sig till hela befolkningen i ett land eller område är den mest generella, den mest allmängiltiga. Information som utformats för att nå vissa målgrupper i befolkningen intar en mellanställning, medan den information som skräddarsyttis för att nå en enda mottagare är mest specifik och riktad.

5. *Envägsverkande* information är naturligtvis riktad åt ett håll, från sändare till mottagare och *växelverkande* information innebär ett givande och tagande mellan minst två deltagare.

6. När adressaten själv aktivt söker information och upplysning genom att besöka t ex utställningar, demonstrationer eller boka tid med en rådgivare handlar det om *uppsökt* information. Är informationen däremot av *uppsökande* art sprids den av en

informatör genom broschyrer, flygblad, foldrar etc. Syftet är då att ”nå människor som saknar kunskaper om vad de skulle kunna göra eller som har kunskaper utan att fördenskull vara motiverade att handla.”³⁸²

4.2.5.1 I vilka styrsituationer fungerar informativa styrmedel bäst?

Vad som kan uppnås med information är avhängigt av en rad faktorer, bl a vilket *innehåll* den har, hur *effektivt* den *sprids*, hur *tidigt* den sätts in och hur *trovärdig* den verkar.

Eftersom informationsstyrning bygger på frivillig anpassning från målgruppens sida och efterlevnaden därigenom är högst osäker, bör detta styrmedel inte brukas i situationer när ”universell efterlevnad” eftersträvas (för att förhindra mord, stöld etc).³⁸³ I dessa fall är regleringar det enda tänkbara medlet. Detsamma gäller vid *akuta* miljöproblem, t ex då man har att göra med mycket giftiga ämnen som behöver avlägsnas från marknaden genom förbud.

Ett problem som också relaterar till instrumentets karaktär av valfrihet och frivillig anpassning och som allvarligt kan begränsa dess användbarhet, är den *mängd* av information, propaganda och reklam som vi bombarderas med dagligen.³⁸⁴ Vedung använder termen ”budskapstorka” för att understryka hur betydelsefullt det är med rätt budskap vid *rätt tillfälle*. För att nå framgång med exempelvis en informationskampanj är det viktigt att den sätts igång när konkurrensen från stora nyheter och från andra propagandasändare är så liten som möjligt. I skogliga sammanhang kan man föreställa sig hur olämpligt det skulle vara att introducera en ny skogsinformationskampanj samtidigt som en katastrof liknande stormen ”Gudrun” inträffar. Vilken inverkan den samlade informationsströmmen har på människor beror också till stor del på om de upplysningar som mottas går i samma riktning eller står i strid med varandra. Myndigheternas försök att påverka och styra beteendet i en viss riktning förstärks och stöds därför om även andra ger upplysningar som går *i samma riktning*. På motsatt sätt försvagas och urholkas budskapet och förlorar i legitimitet genom att det sprids motinformation.

När *offentliga och privata målsättningar överensstämmer* kan information vara ett mycket ändamålsenligt och kostnadseffektivt styrinstrument. Torstein Eckhoff diskuterar detta utifrån exemplet privat näringsverksamhet – *jord- och skogsbruk* nämns som exempel – där både näringsidkarens och statens målsättningar är att uppnå rationell drift av företagen.³⁸⁵ Småföretagare som inte själva kan bedriva utvecklings- och forskningsarbete är då en målgrupp som staten har möjlighet att påverka med information. Vedung har utvecklat detta resonemang ytterligare och talar om ”teorin om sammanfallande allmän- och egenintresse” där han beskriver olika situationer i relationen egennytta – allmännytta. Tre scenarier ställs upp då informationsstyrning har möjlighet att få *positiv* effekt:³⁸⁶

382 Vedung 1995 s 8.

383 Ibid s 10.

384 Jfr Eckhoff 1983.

385 Se Eckhoff 1983 s 117.

- då individen i målgruppen *inte vet* att handlandet ligger i både hennes eget och det allmännas intresse. Detta är den situation där information kan förväntas ha störst effekt och då det finns starkast skäl att använda information
- då individen är medveten om att handlandet ligger i *samhällets intresse* men inte inser att det även gynnar henne själv. Om individen fick information om detta, skulle hennes motivation till att handla kunna öka
- då individen känner till att handlandet ligger i hennes *eget intresse*, men inte förstår att det även gynnar samhällsnyttan. Även här skulle information kunna öka/påverka individens handlingsbenägenhet.

En fjärde presumtiv styrsituation föreligger då individen *har kunskap* om att åtgärden gynnar både henne själv och samhället, men *ändå inte* handlar. Då måste det bero på annat än brist på kunskap, hävdar Vedung och menar att ”därmed bortfaller helt det potentiella behovet av informationsstyrning i bemärkelsen kunskapsöverföring. Informationsstyrning i bemärkelsen överföring av normer och värderingar skulle naturligtvis kunna komma i fråga... för att föra upp åtgärden på dagordningen”.³⁸⁷ Skulle slutligen allmännyttan ställas mot den privata nyttan i en situation då en åtgärd gynnar samhällets men inte individens intressen, då är informationsstyrning dömt att misslyckas. Att vädja till människors goda vilja, att de skall agera oegennyttigt till förmån för det allmänna är tämligen osannolikt. Här behövs kraftfullare styrning. Denna situation kan till viss del upplevas i det svenska skogsbruket idag, där den politiska målsättningen har en väsentligt högre ambitionsnivå än lagkravet när det gäller naturvården. Att det verkligen *finns* betydande klyftor mellan attityder och beteende, och att det även om människor *förstår* behovet av miljöskydd inte är givet att varje individ handlar i enlighet med detta om det står i strid med hans eller hennes personliga målsättningar och intressen, poängterar Gunningham och Grabosky. Som exempel tar de södra Australien, där erfarenheter visar på att även när människor *har* fått tillräcklig information och visat stöd för behovet av skydd för exempelvis biologisk mångfald, så vill många *ändå* kalhugga sin mark. Endast rättslig reglering (kopplad till ekonomisk kompensation) hindrade dem då från att göra detta.³⁸⁸

Men gemensamma intressen är inte alltid tillräcklig motivation för att förändra det individuella handlandet. När det gäller gemensamma kollektiva nyttigheter (gemensamhetsvärden), *värden som flera har rådighet över* tillsammans, hamnar *egenintresset* ofta i konflikt med *allmänintresset*. På miljöområdet kan det handla om att spara på våra gemensamma naturresurser, att förhindra ökad förorening och förorening. För de flesta människor är det betydelsefullt med ren luft, vatten och orörd natur, men man ser det kanske inte så allvarligt för helheten om man själv förorenar lite. I dessa fall hjälper det inte så mycket om det offentliga ger information om hur man bäst skall värna om de gemensamma värdena. Skall man uppnå bestående förändringar som verkligen gör skillnad, måste det till en *mer djupgående attitydförändring*

386 Vedung 1995 s 11f.

387 Ibid s 12.

388 Se Gunningham och Grabosky 1998 s 68f. Jfr även diskussionen i kapitel 3.

som på sikt kan leda till att en högre grad av solidaritet och ansvar för gemensamma värden upparbetas. Och att förändra människors värderingar är en långt svårare och mer långsiktig uppgift än att upplysa om vilka beteenden som skadar eller gynnar miljön. Ett sätt att ändra människors attityder – och på sikt beteenden – är att ge dem bättre insikt i vad som främjar deras *egenintresse*. Eckhoff framhåller att information har sin främsta betydelse som styrmedel genom *att ge människor större insikt i vad som främjar deras egna intressen*.³⁸⁹ Till detta behöver dock knytas någon form av incitament eller ekonomiska fördelar som drivkraft, för att informationen skall ha effekt. Påverkansförsök av denna art har drivits i relativt stor utsträckning både av det offentliga och av privata organisationer. Exempel är kampanjer för sjövätt, fjällvätt, trafikultur, mot narkotika och alkohol. Hur mycket som kan uppnås genom dessa kampanjer är svårt att säga, men om massmedia samtidigt har gått in för att aktivt medverka så är chansen för påverkan större. Människors gemensamma intresse att bevara naturresurser och stoppa miljöförstöring, kan naturligtvis också stärkas genom liknande informationsverksamhet. Men som nämnts har appeller till gemensamma intressen svårt att slå rot när individen vet att det han/hon gör betyder lite för helhetssituationen.

Att information kan användas i förberedande syfte som ett första steg innan andra åtgärder sätts in, är något som Vedung har formulerat genom "legitimeringsteorin". Beslutsfattarna kan ha en *optimistisk* syn på informationsprogrammets verkan, och hoppas på att problemet kan skall kunna lösas genom det mildaste styrmedlet används, och att hårdare ingrepp – kanske i form av regleringar – skall kunna undvikas. I dessa fall används ofta hot om regleringar för att understödja betona att det är viktigt att programmet eller kampanjen följs. Den *pessimistiska* varianten av legitimeringsteorin utgår från att beslutsfattarna redan har bestämt sig för att införa andra, mer handlingsinskränkande styrmedel, men att man först så att säga vill bereda marken genom att mjuka upp opinionen. "Eftersom de informativa styrmedlen är billiga, lätta att genomföra och framförallt byggda på frivillighetens grund förmodas allmänheten ha lättast att acceptera dessa. När hårdare styrning senare tillgrips kan beslutsfattarna legitimera sitt handlande med att mildare ingripanden redan prövats men befunnits otillräckliga".³⁹⁰

En snarlik strategi kan tillgripas när staten av taktiska skäl *vill dra uppmärksamheten från starkare styrmedel som man tänkt genomföra*. Teorin är att krav på att införa informativa styrmedel då endast är ett *symbolgrepp*, en avledning för att vinna allmänhetens förtroende genom att visa att man håller på att hantera situationen. "Symbolteorin" är en benämning som Vedung har myntat för denna företeelse, och Baumol och Oates berör liknande fenomen då de diskuterar "voluntaric response" eller "campaigns of moral suasion":

389 Se Eckhoff 1983 s 242.

390 Se Vedung 1995:16. Som exempel på pessimistisk tillämpning av legitimeringsteorin tar han den svenska bilbälteslagen som föregicks av en tids informering och propaganda för trafiksäkerhet. När detta inte fick önskad effekt gick riksdagen in med en reglering. Drag av den optimistiska legitimeringsvarianten finner man i svenska energisparprogram, exempelvis i kampanjen "Minska ransoneringsrisken" och i elsparkkampanjen på 1970-talet.

When an effective environmental program (that threatens some vested interests) is proposed, often those threatened find it expedient to urge the superiority of voluntary compliance, in order to block the enactment of the program...The fear of this sort of diversion under the cover of voluntarism has not been entirely groundless.³⁹¹

Strategin som Baumol&Oates har funnit belägg för är att företag som har intresse av att kunna fortsätta miljöförörenande verksamhet utan ingrepp, aktivt stödjer informationskampanjer som arbetar mot t ex reglering och avgift på engångsglas för att försvaga allmänhetens krav på kraftfullare ingrepp..

Gunningham och Grabosky påpekar att utbildnings- och informativt baserade instrument ofta överlappar varandra och gör följande indelning:

- (i) education and training
- (ii) Corporate environmental reporting
- (iii) CRTK – Community right to know and pollution inventories
- (iv) product certification
- (v) award schemes

Även Gunningham och Grabosky betonar vikten av *sammanfallande allmän- och egen nytta* då de pekar på att informativa instrument blir mer effektiva när de utnyttjar adressaternas *egenintresse* för att bli ekonomiskt attraktiva och vad de benämner "självreglerande" (self-enforcing), och således ge fortsatta incitament för miljöskydd och uthållighet. Målgrupper som har blivit informerade om fördelarna med bevarandet av exempelvis biologisk mångfald och naturvärden i specifika kontexter (t ex ekoturism) blir mer benägna att utveckla självreglerande mekanismer som söker bevara dessa värden genom att, t ex, samtycka till att inte ankra på korallrev eller att endast köra på bestämda spår. Men självintresse är inte ett absolut nödvändigt rekvisit för att en utbildningskampanj skall lyckas. Det har visat sig att både enskilda individer och företag kan vara villiga att offra ekonomiska intressen om de har blivit uppmärksammade på/medvetna om betydelsen av att hindra miljöförstöring och hur de kan bidra till detta. I en OECD-rapport konstateras att:

people and businesses often care deeply about contributing responsibly to the public good (business also care about reputation), and governments can use information, communication, encouragement, peer pressure, and education strategies to convince the public of the need for change.³⁹²

(i) *Education and training* är grundläggande då det gäller att *förändra beteenden, attityder och expertis* så att de överensstämmer med de miljömässiga policyimperativen. Gunningham och Grabosky utgår från att en stor del av olämpligt beteende i miljösammanhang inte beror på själviskhet, utan snarare på *okunnighet*. Med utgångspunkt i detta så blir motivationen att iakttä miljöhänsyn starkare ju mer kunskap man har om miljöfrågor och vilka åtgärder som finns att välja på. Information om miljöfrågor genom statliga utbildningskampanjer och sponsrad utbildning både är och kommer

391 Baumol och Oates 1979 s. 293. Exemplet hämtat från Vedung 1995.

392 OECD (1994) Meeting on Alternatives to Traditional Regulation. p 8.

att bli ett allt viktigare komplement till andra former av styrning. Detta instrument kan skräddarsys för att passa de behov som finns hos olika sektorer, och framförallt att fylla ut informationsklyftor som kan hämma miljöåtgärder hos små och medelstora företag. En nyckelfunktion hos informationsinstrumenten när de implementeras på företagsnivå, är att de internaliserar miljömedvetenhet och ansvarstagande i beslutsfattandet. Med utgångspunkt i termen "upplyst självintresse" betonar de återigen att utbildning och upplysning fungerar bäst som påverkansinstrument när det är möjligt att dra fördel av självintresset hos målgruppen. När "upplysta" användare har ett självintresse av att t ex bevara den biologiska mångfalden så kan utbildningskampanjer som är ändamålsenligt utformade stärka den positiva bilden och på så sätt bidra till långsiktiga förändringar.

Tillgång till utbildning och information kan också hjälpa till att förbättra skötseln vad gäller kollektiva naturresurser, inte minst viktigt när det gäller t ex naturturism. Ett sätt då kan vara att utbilda privata entreprenörer som arbetar på den praktiska nivån, så att de kan ge sina kunder och klienter bra och tillförlitlig information.

(ii) Corporate environmental reporting

Miljörapportering från företag är ett användbart sätt för företag att sprida information om miljödokumentation, antingen som en del av årsrapporten eller som ett enskilt dokument. Särskilt intressant på en internationell nivå är utvecklingen av "eco-balance sheets" och "full-cost accounting". Det finns dock svårigheter som man måste komma till rätta med, t ex reliabilitet och oberoende verifikation och kontroll

(iii) CRTK – Community right to know and pollution inventories

Tillgång till information är en nödvändig förutsättning för effektiv samhällsinput då det gäller beslutsfattande i miljöfrågor. För att tillmötesgå detta har ett antal länder infört bestämmelser om spridande av information om föroreningar och kemiska risker. Vanligtvis benämnd "CRTK", är denna information avsedd att informera samhället om de miljömässiga påverkan av ett företags aktiviteter och om ett företags policy för minskning av utsläpp mm.

En central komponent i CRTK är inventeringar; ingen ansvarig VD vill se sitt företag exponerat i botten på prestationslistan. Det förmodas att den efterföljande reaktionen från styrelsen troligen har större effekt än något vite eller bot som föreläggs av en administrativ myndighet. När resultaten publiceras kan detta också, i sin tur, informera marknaden, inklusive myndigheter och NGOs, som ges en möjlighet att reagera. Främst avsett som komplement till andra styrinstrument.

(iv) product certification

Miljömärkning och certifiering ger staten en viktig roll att utforma standards och miljöledningssystem (eco-labelling schemes). Detta kan hjälpa till att informera konsumenter, och att stödja marknaden för miljömässigt godkända varor och tjänster. Att utforma väl fungerande miljöledningssystem är dock ingen lätt uppgift; kriterier

och procedurer för certifiering kan bli så omtvistade att de leder till fastlåsta positioner och dödläge (jfr miljöcertifieringen i den svenska skogssektorn, kapitel 6). Gunningham och Grabosky (1998) hävdar, att med undantag för det tyska Blue Angel så har de flesta nationella generella miljömärkningar mött starkt motstånd från industrin vilket kraftigt har minskat deras spridning och effektivitet. Förutom problematisk utformning är det höga kostnader förknippad både med etablerandet och hanteringen av systemen. Det kan också finnas anledning att ifrågasätta om den information som ges i certifieringsystemen verkligen ger "full information". Av dessa orsaker har en del regeringar dragit sig tillbaka och lämnat utformandet till organisationer och privata entreprenörer

(v) *award schemes*

Ett exempel på denna form av "styrning" är den högt ansedda utmärkelsen *European Better Environment Awards for Industry*, som EU har instiftat. Belöningar och utmärkelser på denna nivå har givetvis hög publicitetspotential, och därigenom kan publiciteten som åtföljer en sådan utmärkelse fylla en både utbildande och upplysande funktion och öka det allmänna medvetandet genom att fokusera på kritiska frågor. Awards har dock sina begränsningar; framförallt kan de förlora i värde genom att användas allt för flitigt.

I de flesta fall kan informativa instrument *implementeras* utan alltför stora administrativa kostnader, och på så sätt är de kostnadseffektiva. Denna kategori styrinstrument är dock *inte* tillräckligt kraftfull för att användas som enda instrument, särskilt i de fall då det finns en *spänning mellan allmänna och privata intressen*. Till skillnad från regleringar saknar de informativa instrumenten tvångsmoment, och till skillnad från de ekonomiska medlen är inga materiella resurser knutna till dem. Adressaterna är inte på något sätt tvingade att ta till sig de fakta eller följa de råd och rekommendationer som ges. De belönas inte heller materiellt om de anammar och lyder. "Det enda som erbjuds är argument".³⁹³

Styrmedlen har alla sin fördelar och nackdelar, beroende på den situation i vilken de används. Men många gånger är det största hindret för deras användning att de innebär målkonflikter av olika slag.

4.3 Genomförandet av miljöpolitiska mål

Styrningens genomförbarhet, dvs de faktiska förutsättningarna för *implementeringen* av politikens medel, är ett ständigt aktuellt tema i den miljöpolitiska debatten. Om och om igen uttrycks förvåning, irritation och även ilska över att till synes välformulerade mål som anvisats både medel och resurser ändå inte ger de förväntade effek-

393 Vedung 1998 s 115.

terna. Det bristande genomslaget hos miljöpolitiken är snarare regel än undantag, och vissa forskare vill även se genomförandeproblemen som "en normal företeelse".³⁹⁴ När politiken skall omsättas i åtgärder och praktisk handling är en mängd myndighetsaktörer på flera olika förvaltningsnivåer involverade, men även intresseorganisationer, yrkes- och branschanslutningar, liksom olika klientgrupper. En hierarkisk indelning av de olika implementeringsnivåerna kan enligt Vedung (1998:180f) göras i fyra led:

1. myndigheter
2. mellanhänder eller interorganisatoriska nätverk
3. gräsrotsbyråkrater
4. brukarmedverkan

Enligt klassisk implementeringsforskning är en grundläggande förutsättning för att politiska mål skall kunna förvandlas till åtgärder och önskade utfall att berörda aktörer på alla fyra nivåerna inte bara *förstår* besluten utan också *kan* och *vill* genomföra dem.³⁹⁵ Problemet ligger i att dessa tre förutsättningar sällan uppfylls samtidigt. Även om genomförarna förstår målen och vill förverkliga dem, kan det finnas en rad omständigheter som påverkar deras förmåga att handla; ekonomiska, sociala, kulturella och inte minst administrativa faktorer kan göra att till synes självklara lösningar blir svåra eller omöjliga att genomföra. Att nå en gemensam förståelse för varandras *problembilder* är därför av största vikt för att nå en lyckad implementering och en ökad effektivitet i den operativa miljövården – vilket på sikt också kan bidra till en mer insiktsfull miljöpolitik. Detta betonas bland annat av Emmelin&Lerman (2004), som i sin studie av miljöregler visar på betydelsen av att aktörerna har ett rimligt mått av gemensam förståelse, vilket framförallt förutsätter viss tydlighet och entydighet hos politiska mål så att konsekvenserna kan förstås, förutsägas och accepteras.

De ofta förekommande genomförandeproblemen: *förseningar*, *fördyringar* och *lägre än förväntad aktivitet* beror naturligtvis på olika faktorer inom de skilda politikområdena, men två övergripande *gemensamma* förutsättningar som ofta ställer hinder i vägen är dels problem som anknyter till val av *styrmedel*, dels problem som beror av *aktörerna* själva: organisation, värderingar och resurser. Hinder som har sitt ursprung i den *rättsliga styrningen* kan ta sig uttryck i luddiga och diffusa eller motstridiga lagregler,³⁹⁶ eller t o m i skilda paradigmer vilket Emmelin och Lerman beskriver som dilemmat med "*konkurrerande normsystem*" för miljöskydd respektive planering. Rätten kan i dessa fall genom ett utvidgat utrymmet för tolkning i tillämpningen ge upphov till rättsosäkerhet och legitimitetsproblem. Konflikter inom rättssystemet kan även uppstå mellan det miljörättsliga styrmedlet och andra rättsregler³⁹⁷ som till-

394 Se t ex Lundqvist L.J. et al. 1997 s 21.

395 Se Lundqvist, L. 1987:87ff; Gjelstrup 1991:19f; Vedung 1998:180ff; Lundqvist, L.J. 1997:19f.

396 Lundqvist L.J. et al. 1997.

397 Även icke-lagstadgade *rättsprinciper* som t ex gäller legalitet, proportionalitet och rättssäkerhet kan inverka vid tillämpningen.

kommit för att tillgodose syften som i praktiken fungerar som hinder mot genomförandet av miljöregleringen. En grundläggande konflikt finns här i de regelverk som har sin utgångspunkt i en inriktning på bevarande respektive förändring av markanvändning. Komplicerade och tidsödande *procedurer* för styrningen kan också utgöra hinder för ett effektivt genomförande. Ett exempel är kravet på miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) som när det infördes 1991³⁹⁸ genom sin utformning som ett generellt krav för *alla* prövningsärenden – stora som små – kom att innebära att ett stort antal beslutsinstanser berördes utan att det fanns några samordnande procedurregler.³⁹⁹ Genom miljöbalkens obligatoriska samråd och utvecklade krav på dokument har systemet ytterligare kommit att belasta administration och övriga inblandade aktörer.⁴⁰⁰

Aktörerna kan också själva skapa hinder för genomförandet; olika värderingar kan ta sig uttryck i kompetensvister där andra professionella kriterier än de miljömässiga sätts i främsta rummet.⁴⁰¹ Revirstrider kan även uppstå genom oklar organisering och ansvarsfördelning mellan olika myndigheter. Den horisontella "fragmentisering", som sedan slutet av 1980-talet inneburit att allt mer av miljöansvaret "sipprat" ner till sektorsmyndigheterna, kan vara både resursödande och tidsmässigt ineffektivt. En annan problematisk interaktionssituation som kan uppstå på aktörsnivå är tillfällen då balansen mellan de inblandade intressena styrande/styrd rubbas. Det kan då leda till att de intressen som skall kontrolleras istället "fångar in" byråkratin, eller ifrågasätter legitimiteten i styrningen – att tro på budskapet men inte på budbäraren.⁴⁰² Slutligen är det på myndighetsnivå, särskilt för gräsrotsbyråkrater, av stor betydelse att det finns tillräckliga *basresurser* för att föra ut politiken. Otillräckliga ekonomiska medel medför att förvaltningen kommer att lida brist på personal och utrustning, vilket i sin tur medför att personalen varken kan eller hinner genomföra sina uppgifter på ett fullgott sätt. Risken för oönskat beteende ökar och miljötillsynen och därigenom miljökvaliteten blir försämrade.

För att kunna hantera denna mängd av aktiviteter och interaktionssituationer och kombinera dem på ett sätt som *ökar* genomförbarheten av miljöpolitiska beslut, är det av största vikt att ha en väl genomtänkt *regleringsstrategi* som kan skapa den optimala kombinationen av styrmedel och aktörer. Gunningham och Grabosky (1998) hävdar att det i nästan alla kontexter behövs en mix av instrument och ser det som en av poli-

398 MKB som beslutsunderlag infördes redan 1987 vid planläggning av statliga vägar (Väglagen 1971:948), medan ett generellt krav på MKB infördes 1991 då naturresurs lagen (1987:12) kompletterades med ett bemyndigande för regeringen att kräva MKB i tolv olika sektorslagar, exempelvis naturvårdslagen, vattenlagen m fl (se prop.1990/91:90). De följande åren utvidgades kraven på MKB-underlag, bl a genom att flera sektorslagar kopplades till NRL, men också genom att krav infördes i flera speciallagar som t ex skogsvårdslagen.

399 Idag uppgår antalet berörda regelverk till ca 50. Se Emmelin och Lerman (2004) för en mer initierad diskussion om denna fråga.

400 Miljöbalken 6 kap 7 §.

401 Se Lundqvist et al (1997) som diskuterar problemet med de kommunala miljötjänstemännens professionalisering samtidigt som miljöfrågorna hamnar i lokala nämnder och förvaltningar med andra kriterier.

402 Lundqvist 1997:21; Emmelin och Lerman 2004. Infångningsteorin utgår dels från att myndigheterna kan bli beroende av de intressen de avser att styra, dels att den enskilde gräsrotsbyråkraten kan bli det i ett specifikt fall.

cyns viktigaste uppgifter att utröna *vilka* kombinationer av instrument, och *vad* för slags urval av aktörer som med störst sannolikhet kommer att förstärka istället för att motverka varandra. Även Wandén betonar vikten av att ett flexibelt styrsystem, framförallt för att kunna hantera presumtiva och potentiella målkonflikter och dilemman: ”Ju flexiblere styrmedel miljöpolitiken förfogar över, desto större är möjligheterna att lindra, om inte eliminera målkonflikterna. Det blir då lättare att skraddarsy lösningar för de ofta komplicerade situationer där miljöhänsyn och andra intressen måste sammas”.⁴⁰³ Just konflikter mellan olika intressen som innebär avvägningar och kompromisser kan sägas utgöra den största svårigheten i miljöpolitiken, där motsättningarna antingen kan gälla målsättningar inom den egna sektorn – *interna* målkonflikter – eller mellan miljösektorn och andra politikområden – *externa* målkonflikter. Av särskilt intresse för min studie är de *procedurella* målkonflikterna som berör frågor om *vem* som skall genomföra politiska beslut och på *vilken nivå* – konflikter mellan behovet av central styrning och önskemålet om lokalt engagemang – vem har ansvaret, vem skall göra vad? Kompromisser mellan mål och aktörer är oundvikliga på miljöarenan. Frågan blir då hur man kan nå de *bästa* kompromisserna.

4.3.1 Olika former av konflikter som kan påverka genomförandet

När man genomför en politik med hjälp av rättsliga, ekonomiska eller informativa styrmedel är det ganska vanligt att någon form av *målkonflikt* uppstår – antingen inom den egna sektorn eller mellan olika politikområden. Politiska mål kan naturligtvis även fungera oberoende av varandra, samverka eller t o m förstärka varandra (synergier), men i vissa fall kan de vara oförenliga (konflikter eller dilemman). *Synergi* råder således mellan två åtgärder som leder till samma mål, exempelvis då ett företag kan kombinera miljömålsättningar med lönsamhet. *Konflikt* råder mellan två åtgärder där den ena leder till ett mål som den andra motverkar, ett exempel är då regionalpolitiska sysselsättningsmål skall vägas mot miljömål. Målkonflikten som uppstår kan antingen vara *intern*: t ex mellan olika miljömål, eller *extern* mellan miljömål och andra samhällsmål. Det kan vidare vara fråga om en *oäkta* målkonflikt som egentligen inte är en konflikt utan bara ett symptom på bristande effektivitet; dåligt utformat styrsystem eller slarvigt formulerade mål. En *äkta* målkonflikt leder däremot oundvikligen till avvägningar eller val mellan olika mål eller alternativ, och går inte att komma ifrån. Slutligen kan det finnas en form av målkonflikt som är *tekniskt* lösbar, som kan hanteras genom att man använder bättre teknik.

Stig Wandén har behandlat denna problematik på ett mycket konstruktivt och insiktsfullt sätt.⁴⁰⁴ Han beskriver målkonflikter ur två perspektiv, dels som (i) en avvägning mellan *alternativ* – *vilket* mål skall få företräde, dels som (ii) ett val mellan *aktörer* – själva *tillämpandet* av styrmedlet – *hur* miljöpolitiken skall genomföras. Han poängterar dock att vissa kriterier måste vara uppfyllda för att man överhuvudtaget skall kunna tala om målkonflikter. För att kunna definiera en målkonflikt mås-

⁴⁰³ Wandén 1997 s 56.

⁴⁰⁴ Wandén 1997a, 1997 b; 2003.

te målen för det första vara något snär precis formulerade och exakta. Då målsättningarna är vaga och generella – vilket inte sällan är fallet med övergripande miljömål – kan det vara svårt att avgöra om det verkligen föreligger en målkonflikt eller ej. För det andra kan det i praktiken ofta vara svårt att säga om det rör sig om en *äkte* målkonflikt, eller om det är fråga om en motsättning som kan lösas genom effektivare styrmedelsval eller med bättre teknik.

	OÄKTA KONFLIKTER	TEKNISKT LÖSBARA KONFLIKTER	ÄKTA KONFLIKTER
INTERNA KONFLIKTER	Ineffektiv miljövård	Miljötekniska ineffektiviteter	Konflikter mellan olika miljömål
EXTERNA KONFLIKTER	Ineffektiv förvaltning	Tekniska ineffektiviteter	Konflikter mellan miljömål och andra mål

Figur 4.1 Olika slags målkonflikter och deras orsaker (Wandén 1997:23)

4.3.1.1 Interna traditionella målkonflikter

Förutsatt att målen är tillräckligt precisa syftar den första traditionella tolkningen – (i) avvägning mellan *alternativ* – *vilket* mål skall få företräde – på situationer där för- och nackdelar hos två eller flera handlingsalternativ skall vägas mot varandra. En målkonflikt uppstår då om det styrmedel som används innebär att det ena målet nås på bekostnad av ett annat mål. I denna första, traditionella tolkning anknyter Wandén till Webers uppfattning om det målrationala handlande som kännetecknar det västerländska industrisamhället; att väga för- och nackdelar hos olika medel i syfte att nå ett bestämt mål, vilket sedan förverkligas av en hierarkiskt uppbyggd förvaltning med strikt skilda funktioner – att fastställa respektive förverkliga mål. Inom ramen för denna tolkning kan de *traditionella, interna* målkonflikterna vara av tre slag:

a) *oäkte* "konflikter" som är ett exempel på ineffektiv miljövård, antingen beroende på en ineffektiv miljöpolitik eller på att man inte använder befintliga styrmedel på ett optimalt sätt. Det kan vara svårt att i praktiken avgöra om konflikten är oäkte eller äkte: om man försöker eliminera konflikten genom att exempelvis utnyttja styrmedlen på ett bättre sätt, kan det få till resultat att någon parts intressen åsidosätts, och man har då i grunden en sk äkte målkonflikt. Att ge konkreta exempel på obestridliga ineffektiva styrmedel, dvs oäkte målkonflikter, är svårt, såväl internt som externt.

b) interna konflikter som kan lösas med hjälp av *bättre teknik* är relativt vanliga inom miljöområdet. Miljövänliga lösningar som inte leder till väsentliga uppoffringar på andra områden kan man finna exempel på inom transport-, energi- och avfallsområdet. Både regleringar (t ex utsläppsbegränsningar) och ekonomiska styrmedel (skatter, avgifter se ovan) kan vara effektiva styrmedel för att stimulera till ny teknik, förutom naturligtvis satsningar på forskning och utveckling.

c) *äkte interna* målkonflikter innebär alltid en avvägning, en kompromiss mellan olika mål. Äkte interna målkonflikter är inte ovanliga inom skogssektorn där exempelvis målet om ökad virkesproduktion kan främjas genom ökad vitaliseringsgödsling, som visserligen skulle ge mer växtkraft men också på sikt innebära en minskning

av den biologiska mångfalden. Ytterligare en konflikt mellan målet om att bevara och förstärka den biologiska mångfalden och klimatmålet inom skogsbruket skulle kunna uppstå om man med hjälp av regleringar beslutade om ökad skogsplantering för att öka bindningen av koldioxid, vilket skulle främja klimatmålet men samtidigt kanske begränsa mångfalden i kantzoner och gränsområden. Ökad beskogning skulle också kunna ställa målet om minskad förurning mot målet om minskad övergödning; lövskog binder svavel bättre än barrskog som å andra sidan binder kväve bättre än lövskog. En konflikt skulle då kunna uppstå när staten ger ekonomiska bidrag till ökat lövinslag i planteringar, som alltså teoretiskt skulle kunna försvåra en önskvärd minskning av kväveläckage.⁴⁰⁵ Ekonomiska styrmedel kan ofta bidra till att skapa äkta interna konflikter av denna typ.

4.3.1.2 Externa traditionella målkonflikter

Till skillnad från de interna målkonflikterna mellan olika miljömål, uppstår de *traditionella externa* målkonflikterna när miljömål strider mot andra samhälleliga mål. Även här kan en indelning göras i oäkta, tekniskt lösbara respektive äkta målkonflikter:

d) *oäkta externa* målkonflikter är svåra att hitta även externt, men beror även här på ett ineffektivt styrsystem eller slarviga målformuleringar; ett effektivitetsproblem snarare än en motsättning. Den externa oäkta "konflikten" beror ofta på en ineffektiv förvaltning.

e) *tekniskt lösbara externa* konflikter som kan lösas med hjälp av en bättre, utvecklad teknik: bättre produktionsteknik, bränslesnålare fordon, miljövänligare varor. Ett exempel är tekniskt bättre bilar med renare och bränslesnålare motorer, som kanske leder till ökad trafik men minskar ändå de totala utsläppen.

f) när det gäller *äkta externa* målkonflikter måste fördelar i form av bättre miljö och bättre hälsa måste vägas mot nackdelar i form av sociala och ekonomiska uppoffringar, några gånger kanske även i form av sämre miljö i andra avseenden. Även externt är det ganska lätt att hitta exempel på äkta målkonflikter; inom skogsbruket kan t ex det produktionsmål som uttrycks i skogsvårdslagen och de regionalpolitiska sysselsättningsmålen strida mot det övergripande miljö kvalitetsmålet att bevara biologisk mångfald – det gynnar den materiella välfärden men skadar miljön. Ett artificiellt sätt att hantera denna och liknande konflikter diskuteras av Wandén då han pekar på att:

ett omdebatterat sätt att lösa den sortens konflikter är att tillämpa ekonomiska styrmedel och "sätta ett pris på miljön" så att ekonomiska kalkyler får bestämma avvägningarna mellan miljön och andra hänsyn. Det innebär att man – exempelvis genom att mäta folks vilja att betala för en orörd natur – anger värdet (i kr och ören) hos de hotade skogarna och jämför det värdet med värdet för skogsbolagen av att avverka dem. Är skogarnas ekonomiska miljövärden högre än bolagens avverkningsvinster, får de stå kvar, annars inte...Bortsett från att

⁴⁰⁵ Resonemanget här anknyter i stora delar till Wandén 1997.

det finns stora praktiska svårigheter att inom rimlig tid ge ett tillförlitligt ekonomiskt värde på miljön, kan metoden ibland leda till att det är ekonomiskt lönsamt att avverka unik skog, nämligen om folk inte är beredda att satsa på att bevara den utan föredrar att använda sina pengar till annat. Och det innebär tydligen att man på sin höjd har funnit ett mekaniskt sätt att klara sig ur en svår avvägningssituation.⁴⁰⁶

4.3.2 Miljömålens prioritet i avvägningssituationer

Wandén har i en rapport om miljöstyrning (2003) ytterligare utvecklat tankegången om *externa* målkonflikter då han skiljer mellan två slags motsättningar: *kompromissbara konflikter* och *dilemman*. Den kompromissbara målkonflikten innebär en avvägning som kan vara möjlig att lösa genom en kompromiss. Det finns dock en speciell form av konflikt som *inte* kan lösas genom kompromisser: *dilemmat*, som innebär att man måste välja antingen det ena målet (åtgärden) eller det andra. Vidare skiljer han mellan *potentiella* (möjliga) och *aktuella* (verkliga) synergier, konflikter och dilemman. Ett exempel på en möjlig, potentiell målkonflikt föreligger mellan skogspolitikens produktions- och miljömål i och med att ett skogsområde kan användas antingen för att maximera produktionen eller för att bevara den biologiska mångfalden. I vissa fall uppstår ingen målkonflikt om miljöhänsynen är så begränsad att den inte hindrar produktionen, medan motsättningen i andra fall kan resultera i en äkta målkonflikt, t ex då ett kalhygge riskerar att förstöra naturvärden som inte kan återställas.⁴⁰⁷ En hypotes som förs fram är att externa målkonflikter ofta orsakas av att verksamheter i de olika politikområdena får en sådan *volym* att de hotar miljön, medan synergier ofta uppstår genom att verksamheter genomförs på ett *effektivare* sätt.

Utgångspunkten för detta resonemang är (som ovan diskuterats) att målstrukturerna ser olika ut för olika statliga verksamheter (politikområden), där Wandén använder sig av en organisatorisk indelning (vem som har ansvaret) i *systemmål-produktionsmål-hänsynsmål-processmål*. Indelningen gör det enklare att se hur olika mål kan hänga ihop: stödja varandra eller strida mot varandra, vilket gör det lättare att identifiera konflikter och förutse dilemman. De övergripande miljökvalitetsmålen kan enligt denna indelning klassas som en särskild sorts hänsynsmål, medan skogsbruket som politikområde faller under produktionsmålen.

Systemmålen, som väsentligen utgörs av målen för den ekonomiska politiken och hanteras av statsmakterna och statsbudgeten, ställs ofta mot såväl produktionsmål som hänsynsmål i det årliga budgetarbetet. En djupgående, potentiell konflikt mellan systemmål och miljömål ligger i det generella kravet på full sysselsättning, som i sin förlängning kan försvåra miljövärden. Frågan huruvida ekonomisk tillväxt och god miljö kan förenas är här en central frågeställning, som får olika svar beroende på perspektiv och argument.

406 Wandén 1997 s 28.

407 Se Wandén 2003 s 17f.

Produktionsmålen, som hanteras av en eller flera myndigheter, avser enskilda verksamheter inom den offentliga eller privata sektorn. Genom utbildning och forskning kan en del av produktionsmålen vara förenliga med och stödja miljömålen, t ex genom att öka kunskaperna om miljöfrågor. En annan grupp av dessa mål kan innebära potentiella konflikter med miljömålen, främst då det gäller mål för fysiska aktiviteter inom infrastruktur och näringsliv. Skogspolitikens målsättningar uppmärksammas ofta i debatter som rör dessa mål.

Hänsynsmålen som berör alla myndigheter, utgörs av mål som sträcker sig över flera områden. De riskerar ofta att råka i konflikt med vissa produktionsmål. Ett exempel är de nationella miljö kvalitetsmålen som rymmer en potentiell konflikt mellan målsättningar om bevarad biologisk mångfald och skogsbrukets mål för ekonomisk tillväxt, ökad sysselsättning och regional balans, stöd till glesbygdens sysselsättning och god avkastning (genom ökad avverkning).⁴⁰⁸ Risken för konflikter inom denna grupp av mål ökas också av vissa implicita *organisatoriska* egenskaper som t ex att flera myndigheter är inblandade med sinsemellan oklar ansvarsfördelning, otydliga målgrupper, inga resursramar etc. Detta innebär enligt Wandén att miljömål löper faran att sättas efter andra mål. I en tidigare utredning visas just på risken att *miljömål lågprioriteras i avvägningssituationer*, de tenderar därmed att bli andrahandsmål eller restriktioner: "Att miljövärden och andra områden får nationella mål och lagstöd innebär inte med automatik att de prioriteras i praktisk politik – trots att de brukar åtföljas av mycket retorik!"⁴⁰⁹ Även andra typer av hänsynsmål möter motstånd, och ansvariga myndigheter tycks överhuvudtaget ha svårigheter att hävda denna typ av mål gentemot övriga intressen.⁴¹⁰ Det finns många förklaringar och antaganden till varför det är så svårt att hävda hänsynsmålen gentemot andra politikområden. En förklaring som Wandén redovisar är att det beror på *ekonomiska* "realiteter" som tvingar de andra områdena att koncentrera sina resurser till egna uppgifter när det är ont om medel och brist på synergier. En annan tänkbar förklaring är *systemproblem*; med Luhmanns terminologi kan man här hävda att miljöproblemen får otillräcklig resonans: bristande kommunikation resulterar i att ekologiska störningar inte får tillräcklig uppmärksamhet i det moderna samhället.⁴¹¹ Den tredje förklaringen ligger på aktörsnivå, där en utgångspunkt kan vara Guattaris idé om att det är *aktörernas mentalitet* som försvårar miljö tänkandets genomslag, och att det därför behövs en ny miljöetik som ser till att miljö aspekterna får större uppmärksamhet.⁴¹² Wandén hävdar att det i varje fall i ett kortare perspektiv är nödvändigt att se över hur man *praktiskt* kan förbättra de institutionella förutsättningarna för hänsynsmålen, särskilt då det gäller miljömålen.

Processmålen gäller slutligen *hur* arbetet skall bedrivas för de statliga verksamheterna: effektivt med bevarad rättssäkerhet, demokratiskt med samråd och insyn. Genom

408 Jfr Wandén 2003 s 31.

409 Se Naturvårdsverkets rapport 5213, Övergödningen – ett styrproblem (2002) samt Wandén 2003 s 37.

410 Som några exempel kan nämnas arbetsmiljöarbete enligt arbetsmiljölagen, jämställdhetsplaner i enlighet med jämställdhetslagen osv.

411 Se Luhmann 1989 Ecological Communication, kap. 17.

412 Guattari (1989) Les trois écologies. Han skiljer där mellan miljömässig, social och mental ekologi.

att processmålen berör enskilda statliga verksamheter och ansvarsfördelningen mellan olika nivåer, ligger betoningen på *individuella aktörers* betydelse för och möjlighet att påverka systemen. Dessa mål har stor inverkan på den lokala nivåns möjligheter till att medverka i beslutsprocesser och engagera sig i det praktiska miljöarbetet, samtidigt som balansen till och behovet av central samordning och överblick måste upprätthållas. Obalans kan generera konflikter genom att kommuner, företag och enskilda på den lokala nivån måste göra avvägningar mellan miljömålen och andra önskemål och intressen. Kommuner vill ha ökad sysselsättning, och precis som företagen vill de ha ett ekonomiskt överskott. Enskilda kan ha önskemål om konsumtion och resande som står i motsättning mot vissa miljömålsättningar. Den enskildes ställning inom denna grupp av mål kan då det gäller allmänintresset leda till djupgående motsättningar då det ställs mot egennytta, och orsaka såväl potentiella som aktuella konflikter och dilemman. Målet för politikområde "Rättväsende" är att värna om den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet, vilket innebär att allmänna intressen inom miljövard och bevarande inte utan vidare kan sättas över den enskildes intressen, exempelvis äganderätt och förfoganderätt över egendom (jfr diskussionen i kapitel 6 nedan). Den enskildes fri- och rättigheter kan då komma att strida mot de nationella miljömålen, såväl som mot miljömålsättningarna i skogspolitiken. Detta är av stor betydelse för förutsättningarna att genomföra det skogspolitiska miljömålet, och äganderättsproblematiken inom skogsbruket är därför ständigt aktuell i debatten.

4.3.3 Procedurella målkonflikter

Den andra tolkning av målkonflikter som Wandén diskuterar – som han benämner *procedurella* målkonflikter – är konflikter som gäller (ii) valet mellan *aktörer* – själva *tillämpandet* av styrmedlet – HUR miljöpolitiken skall genomföras. Framförallt handlar det om vem som skall styra och på vilken nivå. Konflikter kan då uppstå mellan behovet av att ha en övergripande centralstyrning inom miljöpolitiken och önskemålet om att stimulera lokala initiativ och engagemang:

Mängden miljöpolitiska mål kan leda politiker och byråkrater att vilja ta ett fast grepp om miljövarderna och dess styrmedel, inte minst för att de ofta anser sig veta bäst. Men en sådan centralisering kan döda entusiasmen och idéerna på den lokala nivån, där ju miljöproblemen konkretiseras. (1997:30)

Rollfördelningen inom miljövarderna – vem har ansvaret, vem skall göra vad – gäller inte bara de interna miljöfrågorna, utan också det övergripande samspelet mellan miljövarderna och andra politikområden. Det ökande antalet *externa* målkonflikter indikerar att befogenhets- och uppgiftsfördelningen inom miljöpolitiken kommer att få en än mer framskjuten roll i framtiden, då miljömålsättningar i allt större utsträckning kommer att vägas mot sociala och ekonomiska hänsyn, och centralstyrning och lokal delaktighet måste balanseras. Detta understryker behovet av en väl fungerande kommunikation och samverkan mellan olika nivåer och sektorer, där en stel central-

styrdd beslutsstruktur med hierarkiska kommunikationsvägar och låsta roller inte främjar dialogen. Istället bör *nätverk* som bygger på mer informella kontakter mellan de olika nivåerna och sektorerna byggas upp och stärkas. Att konsensus på den retoriska nivån inte medför enighet om problemförståelse och konkreta åtgärder betonas av Emmelin och Lerman, som med hjälp av Hajers begrepp ”diskurskoalitioner” visar att om sektorerna delar en diskurs i tillräcklig grad så kan också ”samverkan mellan miljösektorn och andra samhällssektorer... byggas upp genom gemensamma begrepp, problemförståelse och uppfattningar om ändamålsenliga problemlösningar”.⁴¹³

Genom att lyfta fram och belysa de oförenliga rolluppfattningar som kan skapa motsättningar vid genomförandet, betonar Wandén vikten av att nå en gemensam förståelse för varandras *problembilder*: att genom en öppen och fri dialog nå rimliga – och oundvikliga – kompromisser. Här är således *rolltolkning* och *samsyn* nyckelord, snarare än den mål-medel analys som gäller för de traditionella målkonflikterna. Grunden för de procedurrella konflikterna har många beröringspunkter med Habermas diskursetiska syn på samverkan, där han betonar vikten av att ha en någotsånär gemensam syn på våra roller i samhället. Habermas och andra debattörer⁴¹⁴ utgår från att samhället påverkas och formas av yttre generella villkor som kan ses som ofrånkomliga och orubbliga även då de innebär en ojämlik resursfördelning. Men samtidigt *kan* dessa villkor påverkas och förändras beroende på hur de uppfattas och tolkas; om vi ifrågasätter de regler som styr den sociala och ekonomiska verkligheten finns det också en möjlighet att tolka och tillämpa dem på *nya sätt*, vilket ger förutsättningar för att förändra denna verklighet. Här finns således en inneboende spänning som innebär att det sociala systemet påverkas både av sina egna oberoende lagar/villkor och av hur det uppfattas av individerna. Habermas beskriver denna spänning (och förutsättning till förändring och samspel) genom begreppen ”livsvärld”: hur individerna upplever sin situation, och ”systemvärld”: hur samhället och dess institutioner fungerar. Livsvärlden kan sägas representera våra tankemönster och beteenden i den värdesfär som består av traditioner, kultur, teknik, vetenskap, konst och moral. Den existerar parallellt med systemvärlden, dvs samhället som ett övergripande, ibland autonomt och svärpåverkbart politiskt handlingssystem med regler, institutioner, marknadskrafter etc. Giddens gör en liknande åtskillnad mellan *social integration* och *systemintegration*, där han betonar samspelet (och spänningen) mellan individernas aktiviteter och samhällets systemegenskaper.⁴¹⁵

413 Se Emmelin och Lerman 2004 s 124f. Hajer (1993) använde begreppet ”diskurskoalitioner” för att illustrera Storbritanniens och de nordiska ländernas olika syn på försurningsproblematiken. *Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice*.

414 Här avses framförallt inriktningar som ryms inom den sk socialt inriktade idealismen, vars utgångspunkt är att vi har en relativt stor handlingsfrihet att påverka och förändra samhället, men att den begränsas av systemets egna, oberoende lagar. Bl a har kritiska teoretiker som Jürgen Habermas, postmodernister som Foucault, men även Giddens och Beck diskuterat tankemönster och socialt system utifrån dessa förutsättningar. Se Habermas 1988; 1996; 1997. Jfr även den initierade diskussionen i Wandén 1997b.

415 Se Giddens 1986; 1994.

För att främja samverkan och i möjligaste mån undvika procedurella målkonflikter måste man sträva efter att nå en gemensam *kunskap och tolkning* av systemens olika delar och hur människorna fungerar i dem. Först då kan det råda en viss enighet om allas roller och uppgifter. Slutsatsen blir att för att kunna bedriva en effektiv och väl fungerande miljöpolitik måste kommunikationen mellan människor fungera, och olika aktörers rolluppfattningar får inte strida för mycket mot varandra eftersom man i så fall inte får någon gemensam tolkning av vad som behöver göras. Myndigheter och organisationer således bör i enlighet med detta snarare sträva mot att befästa Habermas informella och fria samtal än att behålla Webers strikta hierarkier.⁴¹⁶

Hur väl vi än definierar våra roller och uppgifter i genomförandet av miljöpolitiken, så är procedurella målkonflikter i grunden ett resultat av hur vi som individer ser på samhället och naturen, vilka prioriteringar vi anser vara viktiga. Vi kan aldrig helt undvika dessa konflikter så länge människor har olika uppfattningar om hur samhället fungerar och vilken roll de har i det. Wandén framhåller särskilt *personliga* uppfattningars och värderingars betydelse då man bedömer och karaktäriserar miljöproblemen (och givet detta hur man löser dem).⁴¹⁷ Procedurella målkonflikter kan då uppfattas som ett slags konflikter om vilka roller vi människor har i de samhällsliga skeendena. – vilka roller en politiker, en företagare, en miljöbyråkrat och en vanlig konsument har i miljöpolitiken. På vilken nivå styrningen skall ske och hur man ser på befogenhetsfrågorna blir då beroende av hur man anser att samhället skall fungera; skall styrinstrumenten utgå från marknadssystemet, den representativa demokratin eller skall de anpassas till lokalt självstyre? Anser man att *marknaden* skall styra, att det är ett effektivt och rättvist system som speglar människors önskemål och värderingar, så blir ekonomiska styrmedel och resonemang viktiga i miljöpolitiken. Här kan man se marknadens efterfrågan som en form av nedifrån-och-upp (*bottom-up*) styrning. Regelstyrning och byråkrati kan då te sig hindrande och ineffektiva. Är man inte helt övertygad om marknadens förmåga att ta ansvar för miljön, kan regler och förordningar istället vara det naturliga styrmedelsvalet. Styrningen sker då uppifrån-och-ner (*top-down*) och staten får en intervenerande roll i miljöfrågorna. Här får då *den representativa demokratin* centrala organ – riksdag och regering – genom de centrala myndighetsorganen mycket att säga till om. Uppfattningen att enbart regeringen och centrala miljömyndigheter skulle ha ansvar för miljöpolitiken genom traditionell regelstyrning är det väl få som delar idag (se diskussionen ovan).

Den lokala nivåns ansvar för miljö är etablerat sedan decennier och därmed nödvändigheten av en dialog mellan alla som är engagerade på miljöpolitikens olika nivåer. Behovet av att decentralisera styrmedlen visar sig inte minst i de konkreta situationer då det behövs en mer detaljerad insikt. Då vara det vara en klar fördel med *lokalt* engagemang och medinflytande – både av gräsrotsbyråkrater och medborgarna själva – och att genom nedifrån-och-upp styrning låta den *direkta demokratin* få större utrymme. Tilltron till de enskilda människornas förmåga att handla miljömässigt klokt om de får tillräcklig kunskap om konsekvenserna av sitt agerande gör att informativa styrmedel, med utbildning, forskning och olika former av kunskapsöverfö-

416 Jfr Wandén 1997 s 64.

417 Wandén 1997 s 30f, s 61.

ring blir viktiga. Regler och ekonomiska styrmedel kan ur detta perspektiv närmast verka hindrande för förtroendet för "gräsrotsnivåns" förmåga, och motverka entusiasmen och idéerna på den lokala nivån. Som jag tidigare diskuterat behövs alla tre synsätten; inget har generellt företräde utan det viktiga är att skapa den bästa kombinationen av styrmedel givet den aktuella situationen.

4.3.4 Vilka målkonflikter går att lösa?

Genom resonemanget ovan har jag försökt belysa att samspelet mellan miljöfrågor och andra samhällsfrågor inte sällan ger upphov till konflikter. Motsättningar kan finnas mellan olika miljöpolitiska mål, men tendenser visar på ett ökande antal externa konflikter mellan miljöfrågor och andra önskvärda mål som t ex hög sysselsättning, ett effektivt transportsystem eller ett ekonomiskt livskraftigt skogs- och jordbruk. Dessa avvägningar har sin ideologiska grund i oenigheten om vilka mål som är viktigast: skall samhället rätta sig efter naturen och ekologiska mål sättas före socioekonomiska, eller skall ekonomiska och sociala resonemang tillmätas lika stor vikt som de ekologiska. Emmelin och Lerman tar fasta på avvägningsproblematiken i sin diskussion om miljökvalitetsmålen i relation till begreppet "hållbar utveckling". De menar att inom ramen för "miljömålsretoriken" så definierar de *ekologiska* kriterierna utrymmet för de andra två komponenterna, social och ekonomisk hållbarhet. Detta skulle innebära att miljömålen har blivit normer som "definierar ekonomins och politikens spelplan".⁴¹⁸ Att ekologisk hållbarhet tillmätts ett överordnat värde har också betydelse för "vem som får problemformuleringsprivilegium och tolkningsföreträde i målkonflikter".⁴¹⁹ Bristen på systemtänkande och därmed riktlinjer för avvägningar mellan nationella miljömål och andra mål, utgör enligt Wandén den väsentligaste orsaken till problemen med att förverkliga miljöpolitiken. Svårigheten att anlägga en helhetssyn på miljövårdens roll i politiken i dess helhet får framförallt konsekvenser för genomförandet av en uthållig utveckling på det lokala planet, i enlighet med intentionerna i Agenda 21.⁴²⁰ Att vi i det framtida utformandet och genomförandet av miljöpolitiken inte enbart kan förlita oss på teknik och naturvetenskapliga lösningar blir alltmer uppenbart:

Tidigare gick det i hög grad att lösa miljöproblemen genom att eliminera ineffektiviteter och tillämpa ny, bättre teknik. Men intrycket är att de "lätta" lösningarna börjar ta slut, och att miljövården nu måste ta itu med de mer övergripande och ödesdigra frågorna om vilket samhälle vi människor vill ha. Samhällsvetenskaperna måste med an-

⁴¹⁸ Emmelin och Lerman 2004 s 121 och 111. Framförallt verkar författarna anse att problemet ligger i att *delmål* och *indikatorer* i miljömålsarbetet tas fram *separat*. Detta resulterar i att ekologisk hållbarhet *definieras separat* och att den då ges status av att vara "grundläggande och premissättande för social och ekonomisk hållbarhet", dvs de ekonomiska kriterierna "antas vara fundamentala och social och ekonomisk hållbarhet får hålla sig inom det utrymme som de ekologiska definierar".

⁴¹⁹ Ibid s 108.

⁴²⁰ Se SNV Rapport 4680.

dra ord spela en central roll i den miljöstrategiska forskningen och i arbete med att utforma en ny miljöstrategi.⁴²¹

Trots avsaknaden av övergripande, jämförande utvärderingar av olika styrmedel kan man göra vissa grundantaganden vad gäller förutsättningarna för att lösa eller lindra målkonflikter. En första utgångspunkt måste då vara den konkreta situationen: målkonflikter måste lösas från fall till fall beroende på omständigheterna. Ekologiska, ekonomiska och sociala faktorer måste vägas mot varandra, och det är därför av stor betydelse att styrsystemen utformas på ett flexibelt sätt så att olika situationer kan hanteras. Ju fler ju fler styrmedel man har till sitt förfogande, desto lättare blir det att nå bra och nyanserade avvägningar.

4.3.5 Rättens roll i målkonflikter

I en studie av ramlagstiftningens förutsättningar belyser Hydén på ett intressant sätt de möjligheter som finns för att hantera målkonflikter i *intervenerande* sammanhang.⁴²² Rättens roll är här främst att jämka samman motstridiga mål för att undvika konflikter mellan olika samhälleliga målsättningar.⁴²³ En intresseavvägning är alltid utgångspunkten, och därifrån finns det enligt Hydén tre vägar att gå för att undvika eller lösa presumtiva målkonflikter. De två första konfliktlösningssmetoderna anknyter till Wandéns indelning i "traditionella" målkonflikter, medan det tredje sättet närmar sig de "procedurella" målkonflikterna. Hydén beskriver för det första hur man genom en *generell lösning* redan i förväg kan försöka förebygga en konflikt genom att balansera de olika intressena med hjälp av en "avvägningsnorm". Ett exempel är att direkt i lagstiftningen ange vilken miljökvälité man anser önskvärd. Ett andra sätt är att söka finna en *individuell lösning* i varje särskilt fall, då man väger de inblandade intressena mot varandra utan att i förväg ta ställning till hur denna avvägning skall göras. Det kan ske genom olika slag av prövning och tillståndsgivning enligt miljöblaken. En tredje möjlighet kan kallas en "*maktlösning*": att reglera konflikten genom att ta ställning till maktfrågan vem eller vilka som skall vara berättigade att fatta de avgörande besluten. Detta kan ske genom att t ex reglera sammansättningen på det organ som skall besluta i frågan.

421 Wandén 1997 s 59.

422 Begreppet "målkonflikt" definieras av Hydén utifrån *rättens roll* i intervenerande sammanhang: "utgångspunkt för regleringen är att det föreligger en målkonflikt, en konflikt mellan verksamhetens intresse av att kunna bedrivas så ekonomiskt rationellt som möjligt och humana intressen kopplade till behovet av frisk luft, god hälsa respektive social trygghet". Rättens funktion blir då "att sammanjämka motstridiga mål i syfte att undvika konflikter mellan olika samhällsintressen". 1984: 53f. Med *intervenerande* normer eller ingrepp avses här olika försök till styrning av marknadsekonomin; genom korrigerande åtgärder såsom skatter, avgifter, subventioner eller regleringar kan staten försöka "nå korrespondens mellan företagsekonomisk och samhällsekonomisk effektivitet i det särskilda fallet". 1984:52f.

423 Rättens funktion i detta sammanhang är att genom de regler som införs försöka begränsa eller eliminera negativa externa effekter, exempelvis i form av olika miljöstörningar/miljöföroreningar.

Med utgångspunkt i antagandet att kompromisser är oundvikliga när det gäller *äkte* målkonflikter – som i skogsbruket t ex kan handla om avvägningen mellan bevarande och nyttjande – kan termen ”*avvägningsnorm*” användas i betydelsen att kompromissituationer genererar avvägningsnormer, vilket innebär regler som anger *vilka intressen* som skall vägas mot varandra. Problemet är att avvägningsnormerna oftast saknar anvisningar för *hur* dessa intressen skall viktas. Poängen med Hydéns resonemang är att han visar på att lagstiftaren genom detta inte tar ställning till *hur* konflikten skall lösas, utan lämnar över det till det administrativa systemet, till en praktik som utvecklas hos *genomförandeaktörerna*. Konfliktlösningen blir på så sätt institutionaliserad i det administrativa systemet. Hydén anknyter här till den reflexiva rätten genom att visa hur rätten givet detta kommer att återspegla de intressen som skall regleras utan att materiellt ange vilket resultat som åsyftas med regleringen.⁴²⁴ När det gäller att motivera varför lagstiftaren inte tar ställning till hur målkonflikten skall lösas, menar Hydén vidare att argumentation bär en klar prägel av den reflexiva rätten:

”Det gängse sättet i detta sammanhang är att hänvisa till att frågorna är så tekniska och komplicerade att man dels har svårigheter att överhuvudtaget i lagstiftning ange lösningar på problemen och dels att man inte vill låsa rättsutvecklingen genom att ange vad som är en samhällsligt acceptabel lösning från tid till annan”.⁴²⁵

4.3.6 ”Smart” styrning

I detta kapitel har jag diskuterat styrningssituationen som en process där mål, medel och genomförande utgör en helhet. Med utgångspunkt i miljöpolitikens *mål* har jag belyst de övergripande strukturella och institutionella tendenser som präglat utvecklingen under de senaste decennierna, och mer specifikt de nationella miljökvalitetsmålen med fokus på bevarandet av biologisk mångfald (Emmelin och Lerman 2004). Denna utveckling visar på en trend mot decentralisering och en avhierarkisering mellan styrande och styrd, vilket i sig kan innebära att den miljöpolitiska styrningen får en mjukare form, från tvingande regler och kontroll till styrformer som präglas av förhandlingar och samförstånd (Lundqvist et al. 1997). Den målgrupp som skall ”styras” och kontrolleras tar då ett större eget ansvar, och statens roll blir snarare att ”möjliggöra”, än att verka styrande och intervenerande.

Genom en översikt av de olika miljöpolitiska *styrmedel* som finns tillgängliga för att genomföra politiken, visar jag på en successiv förändring mot ett vidgat ”regleringsutrymme” för alternativa och kompletterande styrformer (Vedung 1995, 1998; Gunningham och Grabosky 1998; Pananyoutou 1994). Valet av styrmedel måste dock anpassas till en rad olika förutsättningar och begränsningar. I styrningssituationer som omfattar komplexa, systemrelaterade miljöproblem, såsom förlusten av bio-

424 Se Teubner 1982.

425 Hydén 1984:57.

logisk mångfald, har den konventionella regelstyrningen sin begränsning; i alla fall verkar otillräckliga ekonomiska resurser och statlig "överbelastning" medverka till att en ytterligare expansion av sådan styrning inte är fruktbar. Det handlar överhuvudtaget om att finna *alternativ och komplement till den direkta statliga styrningen samtidigt som den konventionella reglering som trots allt till viss del måste finnas, kan göras effektivare och tydligare.*

Gunningham och Grabosky (1998) visar i sin undersökning att man inte behöver fastna i diskussionen mellan regleringens och avregleringens vara eller icke-vara, och att det är fullt möjligt att undvika både den ineffektivitet som en konventionell, direkt reglering uppvisar och de problem som en avreglering skapar. Genom att designa vad de kallar "*smart regulation*" finns det möjligt att skapa ett effektivt skydd för miljön även i en situation med minskade statliga resurser, genom att använda olika kombinationer av flexibla styrmedel i en kontext som involverar ett större antal av de berörda aktörerna. Staten kan då fungera som "motor" och samarbetspartner, och främja kollaborativa strukturer och samverkan.

Genomförandet av naturresursstyrning är i många situationer beroende av sammanfallande allmän- och egen nytta. Med utgångspunkt i ett "*upplyst självintresse*", betonar flera författare att upplysning och utbildning är effektiva påverkansinstrument i situationer då det är möjligt att dra fördel av självintresset hos målgruppen. Ett sätt att ändra människors attityder – och på sikt också beteenden – är således att ge dem bättre insikt i vad som främjar deras *egenintresse*. Eckhoff (1983) framhåller att information har sin främsta betydelse som styrmedel i styrningssituationer då egenintresset kan gynnas, men att det ofta också behövs någon form av incitament eller ekonomiska fördelar som drivkraft, för att styrningen skall bli effektiv. När offentliga och privata målsättningar *överensstämmer* kan dock information vara ett mycket ändamålsenligt och kostnadseffektivt styrinstrument, och detta styrmedel har också fått ökat utrymme i kontexter med minskad statlig styrning (Gunningham och Grabosky 1998). Detta tydliggjordes genom 1993 års skogspolitiska beslut, då den rättsliga och ekonomiska styrningen minskades, vilket gav ökat utrymme till rådgivning och kunskapsöverföring.

Vedung (1995) menar att den situation där information kan förväntas ha störst effekt och då det finns starkast skäl att använda detta instrument, är då individen i målgruppen *inte vet* att handlandet ligger i både hennes eget och det allmännas intresse. I situationer då individen är medveten om att handlandet ligger i *samhällets intresse* men inte inser att det även gynnar henne själv, kan information motivera individen till ett ändrat beteende. Även då individen känner till att handlandet ligger i hennes *eget intresse*, men inte förstår att det även gynnar samhällsnyttan, skulle information kunna öka handlingsbenägenheten. Om det däremot föreligger en styrsituation då individen *har kunskap* om att åtgärden gynnar både henne själv och samhället, men *ändå inte* handlar, så beror det på annat än brist på kunskap och behovet av informationsstyrning bortfaller. Skulle slutligen allmännyttan ställas mot den privata nyttan, i en situation då en åtgärd gynnar samhällets men *inte* individens intressen, då är informationsstyrning dömt att misslyckas. Att vädja till människors goda vilja, att de skall agera oegennyttigt till förmån för det allmänna är tämligen osannolikt.

Här behövs kraftfullare styrning. Denna situation kan till viss del upplevas i det svenska skogsbruket idag, där den politiska målsättningen har en väsentligt högre ambitionsnivå än lagkravet när det gäller skyddet av värdefull skogsmark.

Eckhoff (1983) visar på den konflikt mellan ”*gemensamhetsintressen*” och ”*gemensamhetsvärden*” som är vanlig på miljöområdet; även om det föreligger gemensamma intressen är detta inte alltid tillräcklig motivation för att förändra det individuella handlande. När det gäller gemensamma kollektiva nyttigheter (gemensamhetsvärden), värden som flera har rådighet över tillsammans, hamnar egenintresset därför ofta i konflikt med allmänintresset. I dessa fall hjälper det inte så mycket om det offentliga ger information om hur man bäst skall värna om de gemensamma värdena. Skall man uppnå bestående förändringar som verkligen gör skillnad, måste det till en *mer djupgående attitydförändring* som på sikt kan leda till att en högre grad av solidaritet och ansvar för gemensamma värden upparbetas. Och att förändra människors värderingar är en långt svårare och mer långsiktig uppgift än att upplysa om vilka beteenden som skadar eller gynnar miljön.

Att det verkligen *finns* betydande klyftor mellan attityder och beteende, och att det även om människor *förstår* behovet av miljöskydd inte är givet att varje individ handlar i enlighet med detta om det står i strid med hans eller hennes personliga målsättningar och intressen, poängterar också Gunningham och Grabosky (1998).

Förvaltningsmyndigheterna är en av de viktigaste aktörerna vid uttolkandet av de miljöpolitiska målsättningarna, och Wandén (1997) och Wandén och Danielsson (2000) visar på hur ett effektivt genomförande av politiken kan hindras, dels av motsättningar mellan olika miljöpolitiska mål, men även av olika problemuppfattningar hos aktörerna. Det stora antalet ökande antal externa *målkonflikter* mellan miljöfrågor (ex. bevarandet av biologisk mångfald) och andra önskvärda mål som t ex ett ekonomiskt livskraftigt skogsbruk, understryker behovet av en väl fungerande samverkan och kommunikation mellan olika nivåer och sektorer. En centralstyrd hierarkisk beslutsstruktur främjar inte dialogen, utan istället bör nätverk som bygger på mer informella kontakter mellan de olika nivåerna och sektorerna byggas upp. Att genom en öppen och fri dialog nå en gemensam förståelse för varandras problembilder, ökar också förutsättningarna för att nå rimliga – och på miljöarenan oundvikliga – *kompromisser*.

Hydén (1984) belyser *rättens* möjligheter att hantera målkonflikter i intervenerande sammanhang. Med utgångspunkt i antagandet att kompromisser är oundvikliga när det gäller äkta målkonflikter – som i skogsbruket kan handla om avvägningen mellan produktion och bevarande – kan kompromissituationer sägas generera avvägningssnormer. Dessa regler anger vilka intressen som skall vägas mot varandra, men inte hur detta skall ske. Frågan lämnas över till det administrativa systemet, till en praktik som utvecklas hos genomförarna, den offentliga förvaltningen. Konfliktlösningen blir på så sätt institutionaliserad i det administrativa systemet.

K A P I T E L 5

Offentlig miljöförvaltning i förändring

5.1 Inledning

*Where law ends, discretion begins and the exercise of discretion may mean either beneficence or tyranny, either justice or injustice, either reasonableness or arbitrariness.*⁴²⁶

Ovanstående citat visar på den motsättning som jag vill belysa i detta kapitel: det utrymme för *handlingsfrihet* som i många fall är en förutsättning för att den statliga styrningen skall bli effektiv på förvaltningsnivå, bär i sig en möjlighet till *godtycke* i beslutsfattandet och myndighetstillämpningen. I kapitel 4 diskuterade jag den första förutsättningen för en framgångsrik skogspolitik: att de övergripande *nationella* målsättningarna och policyformuleringarna utformas så att de kan utgöra en hanterbar ram för implementeringen på regional och lokal nivå. Utfallet av detta genomförande beror sedan dels av den *organisationsstruktur och kultur* som föreligger inom den offentliga förvaltningen, men också av *individerna*, de tjänstemän på fältnivå som är de yttersta förmedlarna av politiken till skogsägarna. För att belysa detta använder jag en modell med tre perspektiv på offentlig förvaltning, som tydliggör de olika roller den offentliga förvaltningen kan ha, dess värdegrunder och sätt att arbeta, samt det utrymme för handlingsfrihet/diskretion som finns implicit i olika förvaltningsstrukturer. Modellen representerar en förändrad syn på administrationens uppgifter, där statens roll har utvecklats från att ”ro” i riktning mot att ”styra” fram till en roll som ”möjliggörare”, genom att svara upp mot kraven på den utökade medborgardialog och delaktighet som framhålls som nödvändig för en hållbar utveckling. Den utveck-

426 Davies 1969 cit. i Bottomley 1973 s 220.

ling som skett inom offentlig administration kan, med utgångspunkt i ett governanceperspektiv, beskrivas som ett skifte i förvaltningens sätt att arbeta; styrning, reglering och organisering har förändrats från mer traditionella hierarkiska strukturer till modernare, flexiblare processer grundade i samverkan. Genom en förstärkt dialog med markägaren och ett vidgat "regleringsutrymme" genereras också ett incitament att skapa delade intressen och ansvar mellan allmän- och enskilda intressen.

Ur ett rättssociologiskt perspektiv är den klassiska frågan om effektiva styrformer här av särskilt intresse: är den traditionella command och control-styrningen ändamålsenlig, eller bör den kompletteras och/eller ersättas med en flexiblare soft law-inriktning, för att balansera allmänintresse och egenintresse i skogsbruket – en balans som både kan uppfylla de samhälleliga målsättningarna och ge den enskilde skogsägaren tillfredsställande ekonomiskt utbyte. Hur effektiva är styrmedlen i detta hänseende? Hur skapas legitimitet och förtroende för de olika medlen? Hur välgenomtänkta styrmedlen än är, är de verkningslösa om de inte finner acceptans hos dem de avser att styra. Perfekt uträknade styrsystem spelar ju ingen roll om inte aktörerna kan hantera och acceptera dem.

Bakom denna problematik ligger en annan viktig frågeställning inom rättssociologin, nämligen rättens förmåga att skapa "uthållig" reglering. I vilken utsträckning en lag är *normbildande* och/eller *bekräftar* rådande samhällsnormer inom det område som regleras, varierar inom olika samhällsområden. De normer som blivit "uthålliga" under de olika lagstiftningsperioderna inom skogssektorn kan sägas vara de som accepteras av skogsägarna. De normer som inlemmas i lagstiftningen över tid har – framförallt under de senaste decennierna – satts av skogsbruket själv; det är också här den praktiska kunskapen finns. Skogsvårdslagstiftningen har då haft betydelse genom att formulera minimikraven och utgöra en ram för implementeringen. Vissa regleringar har haft en bredare samhällsförankring och har därmed överlevt olika lagöversyner. Andra har blivit mer kortlivade, och fungerat som lösningar på mer akuta problem. Vid sidan av lagen har skogsvårdsstyrelsernas arbete utan tvekan varit det mest avgörande för skogstillståndet. Genom rådgivning till skogsägarna – ibland också förmaningar – har deras närvaro på fältnivå givit stadga och en ram åt skogsskötseln, en ram som under vissa perioder var lite mer "tydlig" än under andra.

5.2 Utvecklingen av den offentliga förvaltningens roll och värdegrunder

På regional och lokal nivå formar således både organisationsstruktur/kultur och individ utrymmet för de beslut som fattas, och därför vill jag påstå att det fria skönets arena är förvaltningsrättens och den offentliga administrationens arena. Handlingsfriheten och *beslutsutrymmet* inom den statliga förvaltningens olika sektorer har sedan början av förra seklet tilldragit sig stort intresse, och varit föremål för en rad olika

studier.⁴²⁷ Med sitt välkända uttalande "it is getting harder to run a constitution than to frame one" uppmärksammade Woodrow Wilson redan 1887 svårigheterna med en snabbt växande, komplex administrativ apparat.⁴²⁸ Andra tidiga teoretiker fokuserade framförallt på att skapa administrativa strukturer med så hög effektivitet (*efficiency*) som möjligt; hierarkiska organisationer med en strikt arbetsdelning.⁴²⁹ Effektivitet sågs dock inte som det ultimata kriteriet av alla vid denna tid. En helt avvikande – och redan då framsynt uppfattning – hade Dimock, som utmanade genom att konstatera att en administration som bygger på "mekanisk" effektivitet är "coldly calculating and inhuman" medan "a successful administration is warm and vibrant. It is human."⁴³⁰ Även Waldo, en av sin generations främsta teoretiker inom "public administration", lyfte fram andra kriterier och värdegrunder vid sidan av effektivitetskravet. Demokrati i betydelsen att involvera medborgarna och vara lyhörda för deras behov var enligt Waldo "sanna" ideal för alla organisationer byggda på demokratisk grund.⁴³¹ Dessa tilltalande avvikelser från effektivitetstänkandet blev dock som mest kontrapunkter i en utveckling som stadigt rörde sig i riktning mot ideal som "scientific management", "bureaucratic management" och "administrative management". Herbert Simons klassiska *Administrative Behavior* från 1945 sammanfattar den vetenskapliga, behavioristiska forskningsfasen genom sitt positivistiska upplägg. För Simon var det viktigt att skala bort bedrägliga "values", dvs de värderingar som annars riskerade att krångla till/fördunkla diskussionen om organisationers struktur och effektivitet. Genom att introducera begreppet "rationalitet" (*rationality*) och likställa det med "effektivitet" (*efficiency*) utvecklade han den sk *inducements-contributions* modellen, där ledarna för en organisation genom ett system för uppmuntran och motivation kunde kontrollera och säkra samarbete och lojalitet på lägre nivåer i hierarkin. För Simons "administrative man" är ett rationellt beteende det beteende som på ett effektivt sätt främjar organisationens väg mot det uppsatta målet:

Administrative man accepts the organizational goals as *the value premises* of his decisions, is particularly sensitive and reactive to the influences upon him on the other members of the organization, forms stable expectations regarding his own role...and has high moral in regard to the organization's goals (min kurs.).⁴³²

Några år efter Simons studie kom en intressant tolkning av administrativt beteende som var närmare knuten till den traditionella "economic man" – positionen: *public*

427 Betydelsefulla ur ett rättssociologiskt perspektiv är särskilt Davies 1969; Stjernquist 1976; Lipsky 1980; Adler och Asquith 1981; Hetzler 1984; Eckerberg 1987; Åström 1988; Eckhoff och Graver 1991; Andenæs 1992; Hawkins 1992 samt Sandfort 2000.

428 Woodrow Wilson, som senare blev USAs president, förespråkade från början en marknadsanpassad uppbyggnad av administrationen: "the field of administration is a field of business". Wilson framhöll också betydelsen av att göra en klar uppdelning mellan administration och politik i sitt dictum "Administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions." Med detta ville han uppmärksamma risken för att tjänstemännen inom administrationen kunde utsättas för påverkan av korrupta politiker. Wilson. W. [1887] 1987 s 200, 209f.

429 Se t ex White (1926) och Willoughby (1927).

430 Dimock 1936 s. 120.

431 Waldo 1948. Se även Waldo 1952 s 81-103.

432 Simon, Smithburg och Thompson 1950 s 82.

choice theory. Public choice-teoretikerna menar att det underlättar förståelsen för mänskligt beteende om vi utgår från att individen, "the economic man" är en rationell, i grunden egoistisk nytto-maximerare, som alltid söker största möjliga nytta till lägsta möjliga kostnad i varje beslutssituation.⁴³³ Public choice-perspektivet blev senare den teoretiska basen på vilken den sk *New Public Management*-filosofin kom att byggas. Denna inriktning har under de senaste decennierna vunnit alltmer mark och kommit att tjäna som ett normativt skifte i synen på den offentliga administrationens roll – "the nature of the profession".⁴³⁴ Resultatet har blivit en förändrad syn på den offentliga myndighetsutövningen/styrningen överhuvudtaget,⁴³⁵ med genomgripande reformer som söker ersätta "the traditional rule-based, authority-driven processes with market-based, competition-driven tactics."⁴³⁶ Offentliga myndighetsföreträdare manas att "steer, not row" i betydelsen att de inte skall acceptera att bära hela bördan av att tillhandahålla samhällsservice och tjänster själva. Istället skall de – genom olika marknadsbaserade instrument och processer – dela ansvaret med marknaden och privata aktörer.⁴³⁷ Det handlar dock inte om att staten skall drivas som en ren affärsverksamhet, utan den gemensamma nämnaren för alla inriktningar som grundas på public management-idén är användandet av marknadsmekanismer och terminologi där relationen mellan myndighet/organisation och kund/målgrupp innebär "involving transactions similar to those that occur in the marketplace." (min kurs.)⁴³⁸

Public management-idén bearbetades och utvecklades i USA framförallt av Osborne och Gaebler som i sin bästsäljande *Reinventing Government* (1992) myntade uttrycket "steering rather than rowing". Genom att följa de tio principer som ställs upp i boken hävdas det att offentliga "entreprenörer" kan åstadkomma genomgripande förändringar inom den statliga förvaltningen. Enligt Osborne och Gaebler har de hierarkiska institutionerna med sin omfattande byråkrati och stelbenta regelutlämpning spelat ut sin roll (*the Old Public Administration*). De tillhör den industriella eran, och när vi nu befinner oss i en tid som till stor del domineras av informationsflöden och kommunikation måste även institutionerna anpassas genom att bli flexibla och nätverksbaserade.⁴³⁹ Den offentliga sektorn måste fokusera på att vara lyhörd och ge medborgarna möjlighet att själva finna lösningar på sina problem (empowerment). För att detta skall kunna åstadkommas är statens främsta uppgift att fungera som en *katalysator*. Istället för att "ro", dvs fokusera på att uppnå enstaka politiska målsättningar (policymål), skall man "styra": genom att kombinera olika former av styrning och delat ansvar uppnå en balans mellan tillgängliga resurser och behov. En viktig princip i detta nya "paradigm" är övergången från en centraliserad beslutsmakt

433 Se t ex Dunleavy 1991.

434 Jfr diskussionen i Denhardt och Denhardt 2003.

435 Se t ex Osborne och Gaebler 1992; Osborne och Plastrik 1997; Kettl 2000; Pollitt och Bouckaert 2000.

436 Kettl 2000 s 3.

437 Denhardt och Denhardt 2003 s 13 menar att detta kan ske bl a genom att "define programs that others would then carry out, through contracting or other such arrangements".

438 Denhardt och Denhardt 2003 s 13.

439 Se även Hydén 2006 samt diskussionen om rättskulturer i kapitel 3.

till en *decentralisering* där "decision-making has been extended throughout the organizations".⁴⁴⁰ Varje nivå, nationellt, regionalt och lokalt, representerar en "marknad" för den offentlige entreprenören, en mångfald av individer, intressen och sociala och ekonomiska krafter. Genom att acceptera detta kan entreprenören möta förändringar och problem – inte genom att på traditionellt sätt försöka kontrollera hela situationen – utan genom att med innovativa strategier skapa en miljö som tillåter marknadskrafterna att så effektivt som möjligt kunna bidra med lösningar.

Osborne och Gaebler presenterar sina tio principer som ett nytt begreppsmässigt system, "a shift i the basic model of governance", ett slags "checklista" för att tydliggöra den (oundvikliga) utveckling som de menar redan pågår inom den offentliga förvaltningen.⁴⁴¹ Även Kettl har observerat denna utveckling, och genom vad han kallar "the global public management revolution" fokuserar han särskilt på betydelsen av att ersätta traditionell byråkrati och command och control-reglering med marknadsbaserade incitament. Han hävdar att genom att ersätta "top-down, rule-driven systems with bottom-up, results-driven systems" möjliggörs en ökad decentralisering av beslutsfattandet, vilket också ger "front-line managers" ökad drivkraft i deras arbete.⁴⁴² Att etablera nya offentliga roller och finna rätt balans och nivå för reformer i linje med public management måste naturligtvis ske i linje med nationell kontext och kultur, men Jonathan Boston hävdar att en gemensam, övergripande princip som måste iakttas vid tillämpandet av alla public management inriktningar är "the separation of commercial from non-commercial functions" inom organisationen/förvaltningen.⁴⁴³ Genom det starka fokus som public management lägger på privat äganderätt och fri konkurrens blir *ekonomiska styrmedel* och olika slag av *civilrättsliga avtal* centrala styrningsformer. Då krävs en tydlig uppdelning av kommersiella och icke-kommersiella funktioner hos den statliga aktören för att skapa en rättvis och jämlik arena för fri konkurrens (jfr diskussionen nedan om Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet).

Ytterligare utveckling av dessa tankegångar har skett i riktning mot olika postmoderna tolkande förhållningssätt (interpretive approaches) där särskilt diskursanalysen har fått stor betydelse för förståelsen av offentliga organisationer. De teoretiker som ansluter sig till det postmoderna perspektivet är speciellt kritiska till nutida rationalistiska tendenser som ger ökat utrymme åt framförallt teknisk expertis, vilket ökar risken för att hamna i en "monologic communication".⁴⁴⁴ Istället betonas vikten av en *utökad medborgardialog* för att ge ny kraft åt administrationen, och återupprätta en känsla av legitimitet i den offentliga sektorn.⁴⁴⁵ Även om de postmoderna teorierna sinsemellan har vissa avgörande skillnader, så verkar de kunna enas om samma slutsats:

440 Osborne och Gaebler 1992 s 25.

441 Ibid s 321. Idéerna som sådana har dock i stor utsträckning sin grund i värderingar hos the New Public Management.

442 Kettl 2000 s 1-2.

443 Boston 1991 s 9.

444 Specifikt gäller detta rational choice-teorin, jfr McSwite 1997.

445 Se t ex McSwite 1997; Fox och Miller 1997.

[because] we are dependent on one another in the postmodern world, governance must increasingly be based on sincere and open discourse among all parties, including citizens and administrators...The ideal of authentic discourse sees administration and citizens as engaging fully with one another, not merely as rationally self-interested individuals being brought together to talk, but as participants in a relationship in which they engage with one another as human beings.⁴⁴⁶

5.2.1 Tre perspektiv på offentlig förvaltning

För att förstå de olika perspektivens betydelse för den administrativa utvecklingen, är det viktigt att betona att det inte bara handlar om införandet av en ny teknik och metod att organisera, utan att förändringen i grunden beror av att varje modell bär med sig *en ny uppsättning värden*. Det är också mot dessa värdegrunder som kritiken till största delen riktar in sig. När det gäller *the New Public Management* pekar kritikerna dels på spänningen mellan perspektivets starka betoning på decentralisering (för att underlätta för marknadsanpassade instrument) och behovet av central samordning i den offentliga sektorn. Men framförallt höjs kritiska röster mot möjliga negativa effekter av ökad privatisering i förhållande till demokratiska värden och medborgarintressen/allmänintresset; att ett administrativt "entreprenörskap" kan komma att underminera demokratiska och konstitutionella värden såsom "fairness, justice, representation och participation". Public management-förespråkarna är i sin tur kritiska till de värdegrunder som de anser representerar den "gamla" sortens tröga, centraliserade byråkratier inom *the Old Public Administration*: hierarkiska beslutskedjor, stelbent och rigid regel tillämpning. Att – som Osborne och Gaebler – ställa *the Old Public Administration* mot *the New Public Management* är dock att förenkla problematiken enligt Denhardt och Denhardt (2003). Det innebär vid första anblicken att New Public Management verkar vara det helt överlägsna alternativet för den moderna administrationen. Men att ställa ett marknadsorienterat administrativt "entreprenörskap" som en motpol till den industriella epokens centraliserade byråkrati fungerar inte. Den "gamla" sortens administration har haft – och har fortfarande – en betydelsefull uppgift att fylla på den offentliga sektorns område: försvarsmakten, social trygghet, transportsystemet, hälso- och sjukvård och miljöskydd är exempel på områden där *the Old Public Administration* har gjort det möjligt att på ett effektivt sätt hantera svåra, komplexa problem och att upprätthålla en balans mellan politikens och administrationens roller. De flesta offentliga myndigheter är i grunden fortfarande organiserade enligt denna modell, eller har den åtminstone som standard. Denhardt och Denhardt menar därför att den utveckling som skett inom offentlig förvaltning under det senaste seklet *inte* kan omfattas av begreppet "new" public management som ställs mot "old" public administration, och att dessa två inriktningar inte fullt ut kan beskriva den moderna förvaltningens teori och praktik. Istället presenterar de ett tredje alternativ som de kallar **the New Public Service** med mottot "*serving, not steering*", ett antagande om hur man kan organisera modern of-

⁴⁴⁶ Denhardt och Denhardt 2003 s 41-42.

fentlig förvaltning med utgångspunkt från ett *governanceperspektiv* där "public service, democratic governance and civic engagement" står i centrum.⁴⁴⁷

Som en replik på Osborne och Gaebler's uppmaning att *styra*, inte ro båten, menar Denhardt och Denhardt att även om vi har förstått och accepterat ansvaret för att vi måste styra istället för att bara ro, så kan det innebära att en modell bara har bytts mot en annan som i själva verket ger administratörerna *ännu* mer makt:

[the] shift from rowing to steering may have not only left the administrators in charge of the boat – choosing its goals and directions and charting a path to achieve them – but also given them more power to do so. In our rush to steer, perhaps we are forgetting who owns the boat – the citizens...In other words, with citizens at the forefront, the emphasis should not be placed on either steering or rowing the governmental boat, but rather on building public institutions marked by integrity and responsiveness.⁴⁴⁸

I den "gamla" public administration-modellen begränsades statens roll genom förvaltningen till att leverera tjänster och ge service på ett så effektivt sätt som möjligt. Eventuella problem löstes genom att förändra och anpassa organisationens struktur och kontrollsystem. Den därefter dominerande "nya" public management-inriktningen fokuserade på egenintresset och såg det därför som en viktig uppgift för staten att frigöra marknadskrafterna för att öka individens valmöjligheter och uppnå ökad effektivitet. Individerna sågs som kunder och problem som uppstod hanterades genom olika stimulansåtgärder. I kontrast till dessa bägge modeller lyfter den "nya" public service-modellen fram *medborgarskapet* som det centrala för alla demokratiska styrningsformer genom att hävda att "citizens are seen as the owners of government."⁴⁴⁹ Denhardt och Denhardt hävdar därmed att *allmänintresset* går utöver det "kollektiva" *egenintresset* (enskilda intresset). Den statliga förvaltningens huvuduppgift är enligt denna inriktning *att möjliggöra en utökad medborgardialog och deltagande som kan skapa värderingar och intressen gemensamma för stat och medborgare*. Värden såsom effektivitet (efficiency) och produktivitet behöver inte förkastas i den här modellen, men måste sättas in i en större kontext av demokrati, gemenskap (community) och allmänintresse. The New Public Service kan, med sin demokratiska värdegrund, fungera som en ram inom vilka andra värden och metoder som innefattar de bästa delarna av old public administration och new public management kan ingå.

Inom public service-inriktningen betonas framför allt administrationens syn på allmänheten som "medborgare" istället för "kunder" (*serve citizens, not costumers*). I detta ligger också ett incitament att skapa delade intressen och ansvar mellan allmän- och enskilda intressen (*seek the public interest*). Genom kollaborativa processer och gemensamma ansträngningar uppnår man de mål som man ställt upp (*think strategically, act democratically*). Sammanfattningsvis innebär "serve, rather than steer" att staten, genom förvaltningen, tillhandhåller möjligheter och service för att stödja ett utvecklat medborgarskap ("high citizenship"):

447 Denhardt och Denhardt 2003 s 170.

448 Ibid s 23.

449 Ibid s 169.

It is increasingly important for public servants to use shared, value-based leadership in helping citizens articulate and meet their shared interests rather than attempting to control or steer society in new directions.⁴⁵⁰

Olika perspektiv på förvaltning – enligt Denhardt och Denhardt alla normativa – har således under olika perioder betonat skilda värden mer eller mindre starkt: *rationalitet, effektivitet, hierarki, uppifrånstyrning, command-and-control, egenintresse, produktivitet, individualitet, marknadsstyrning, decentralisering, nerifrånstyrning, demokrati, dialog, allmänintresse, samverkan* osv. Deras påverkan kan skifta och vara singulär eller kombinerad. En av inriktningarnas värdegrunder kan t ex vara förhärskande under en period, medan övriga är underordnade och har mindre inflytande. Under nästa period finner man kanske påverkan från alla perspektiven mer eller mindre starkt inom olika sektorer av förvaltningen (jfr kapitel 3 om rättskulturer). För att göra det möjligt att lättare se från vilket perspektiv denna påverkan kommer och därmed föra resonemanget vidare till *en praktisk nivå*, har jag gjort en enkel jämförande sammanställning av de tre inriktningarna och deras värdegrunder i relation till några viktiga aspekter av offentlig förvaltning:

	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Den offentliga förvaltningens roll	<i>Att ro</i> Skapa och implementera politiskt definierade målsättningar uppifrån och ner Fokus på singulära, sektorsvisa policymål	<i>Att styra</i> Fungera som en katalysator Låta marknadskrafterna bidra med lösningar genom att kombinera olika styrformer och dela ansvaret	Att möjliggöra Vara mellanhand, samarbetspartner, "dirigent" Skapa gemensamma värden och intressen mellan stat och olika grupper genom medborgardialog och samverkan
Organisationsstruktur/kultur <i>Värdegrunder</i>	<i>Uppifrånstyrning</i> Hierarki Byråkrati Rationalitet Effektivitet Monolog Command-and-control "Hard Law"	<i>Decentralisering</i> Offentliga entreprenörer Egenintresse Individualitet Marknadsdrivna processer "Empowerment"	<i>Dialog</i> Kollaborativa strukturer med delat ledarskap Samverkan Demokrati Medborgarskap Nätverk "Soft Law"
Sätt att uppnå politiska mål	<i>Administrera</i> program och planer genom den offentliga förvaltningen	<i>Skapa incitament och mekanismer</i> för att motivera och stimulera medverkan av privata och ideella aktörer/grupper	<i>Bygga koalitioner</i> av allmänna, ideella och privata intressen / aktörer
Handlingsfrihet/Diskretion <i>Enskild beslutsfattare</i>	<i>Begränsad</i> handlingsfrihet för den enskilde beslutsfattaren	<i>Vidsträckt</i> handlingsutrymme för den administrativa entreprenören	En <i>viss</i> handlingsfrihet nödvändig, men den måste kontrolleras och redovisas
Hur allmänintresset uppfattas	Allmänintresset definieras och uttrycks genom <i>lag</i>	Allmänintresset utgörs av/representerar den samlade <i>individuella nyttan</i>	Allmänintresset är ett resultat av en dialog om <i>gemensamma värderingar</i>

Figur 5.1 Tre normativa perspektiv på offentlig förvaltning⁴⁵¹

⁴⁵⁰ Ibid s 43.

⁴⁵¹ Modifierad efter Denhardt och Denhardt 2003 s 28f.

De tre inriktningarna representerar en förändrad syn på administrationens uppgifter, där statens *roll* har utvecklats från att "*ro*" i riktning mot att "*styra*" fram till en roll som "*möjliggörare*": att tillhandahålla tjänster som ökar statens möjligheter att svara upp mot kraven på den utökade medborgardialog och delaktighet i olika processer, som framhålls som nödvändig för en hållbar utveckling i olika offentliga dokument och utredningar. Den organisatoriska *strukturen* har motsvarande utveckling från *byråkratisk* till *decentraliserad* till *samverkande*. Det *diskretionära* "maktutrymmet" för beslutsfattaren varierar: från att vara begränsat under den hierarkiska "old public" administrationen när det sin vidsträckta motpol genom det administrativa entreprenörskapet inom "new public management". "New public service"-modellen pläderar för nödvändigheten av ett visst handlingsutrymme, men det skall vara begränsat och utövas med ansvar och öppenhet och skyldighet att redovisa. *Måluppfyllelsen* sker i ett "old public administration"-synsätt genom att myndigheten genomför de politiskt definierade målsättningarna uppifrån och ner. De administrativa entreprenörerna inom "new public management" förväntas skapa strategier och incitament som kan motivera till måluppfyllelse genom att utnyttja marknadsmekanismerna, medan "new public service"-förvaltaren genom samverkan och koalitionsbyggande skapar gemensamma intressen och värderingar som leder till det uppställda målet. *Allmänintresset* definieras och uttrycks hos den byråkratiska old public administrationen främst genom lagstiftningen, medan det av new public management-förvaltningen uppfattas som ett utfall av de samlade individuella intressena. Inom new public service-inriktningen står medborgarskapet i centrum och styr därför även statens roll; allmänintresset definieras som resultatet av den dialog mellan staten och medborgarna som skall mynna ut i delade värderingar och intressen.

5.3 Governance och "soft law"-styrning på miljöområdet

Som jag diskuterat ovan i kapitel 3 är "*governance*" idag ett populärt begrepp för olika disciplinernas studier av staten och dess relation till det omgivande samhället. Genom att använda begreppet governance som ett multiteoretiskt analysredskap, kan man beskriva och studera ett förmodat grundläggande skifte i den offentliga förvaltningens sätt att arbeta: hur styrning, reglering och organisering har förändrats från mer traditionella hierarkiska strukturer till modernare, flexibla processer grundade i samverkan. Vilken betydelse denna utveckling har haft och kommer att få för handlingsfriheten i beslutsfattandet och om risken för godtycklig myndighetsställning ökar, är en intressant och viktig fråga som jag återkommer till nedan.

En governanceinriktad styrning innebär *inte* att statens roll förminskas eller förlovar i betydelse, utan att denna roll *förändras*. Den statliga styrningen ses fortfarande som viktig och betydelsefull, men formerna förändras. En av de bärande idéerna inom governanceperspektivet är ju att statens roll har "urholkats" och att centralmaktens förmåga att styra samhället "uppifrån" har försvagats. Detta kan delvis hän-

föras till den ökade specialiseringen och komplexiteten inom den offentliga sektorn (jfr ovan kap 3), vilket medfört både vertikala och horisontella skiften där verksamheter och beslutsfattande delegeras uppåt, utåt och nedåt/inåt.⁴⁵² Den politiska processen kommer härigenom att vidgas och bli mer öppen för påverkan från andra aktörer, och staten fungerar i större utsträckning som "facilitator", "möjliggörare" och samarbetspartner. I en sådan governancekontext kan den formella regelstyrningen kompletteras med "mjukare" normer,⁴⁵³ som uttrycks genom t ex handlingsprogram, riktlinjer och standards, rådgivning och information. Med styrningstermer kan man tala om att det sker ett skifte från "hard law" (command and control) till "soft law".⁴⁵⁴

Governanceutvecklingen och förvaltningens förändrade roll har enligt Eckerberg och Joas (2004) varit särskilt märkbar just på *miljöområdet*, där man kan observera en ökad utveckling av självstyrande processer och instrument i linje med public management-idéer och nätverkssamarbete. Inom public management-perspektivet strävar man efter att skapa förutsättningar för förändrade styrformer genom *decentralisering* och *privatisering* i olika former.⁴⁵⁵ En del förespråkare menar dock att det krävs mer radikala förändringar och vill omskapa den statliga styrningen till ett slags administrativt entreprenörskap: "steering, not rowing". Ännu ett steg i denna utveckling innebär New Public Service- inriktningen som presenterar ett alternativ till hur den moderna förvaltningen kan organiseras.⁴⁵⁶ New public service-idén lyfter fram *medborgarskapet* (citizenship) som det centrala i styrningsprocessen, och menar att statens viktigaste uppgift är att skapa förutsättningar för en utökad medborgardialog och samverkan, för att på så sätt skapa gemensamma värderingar och intressen för stat och medborgare. Genom mottot "serving, not steering" betonas administrationens syn på allmänheten som medborgare (till skillnad från new public management som talar om kund/klient). Häri ligger således ett incitament till ett delat ansvar mellan allmänna och enskilda intressen, att göra "allmänintresset till ett egenintresse".

5.3.1 Governance genom nätverksprocesser

Samverkan i olika former av nätverk där offentliga, privata och frivilliga aktörer deltar, utgör en kompletterande "soft law" mekanism som har fått allt större uppmärksamhet också inom skogssektorn. Nätverkens struktur och sammansättning kan variera alltifrån sk "issue networks" med relativt otydliga gränser, till mer avgränsade och strukturerade sk "policy communities".⁴⁵⁷ Gemensamt för de olika nätverkstyperna är dock att de baseras på aktörernas gemensamma *resursberoenden*. Nätverkssamarbetet kan därmed sägas fungera som ett "plussummespel": ömsesidiga beroende- och in-

⁴⁵² Se Eckerberg och Joas 2004.

⁴⁵³ Van Kersbergen och van Waarden (2004) talar här om "information management".

⁴⁵⁴ Se exempelvis Mörtz et al. 2004; Abbott och Snidal 2000. Se definitionen av "soft law" i kapitel 3.

⁴⁵⁵ Jfr Hirst 2000; van Kersbergen och van Waarden 2004; Pollitt och Bouckaert 2000.

⁴⁵⁶ Denhardt och Denhardt 2003.

⁴⁵⁷ Se Rhodes 1997 ang. "issue networks" resp. Pierre och Peters 2000 om "policy communities".

tresseförhållanden skapas genom att de olika aktörerna *tillsammans* förfogar över olika typer av resurser, medan ingen på egen hand har tillräckliga resurser för att lösa det problem som nätverket samlats kring.⁴⁵⁸ Statens roll i en nätverksprocess innebär inte att utforma regler, direktiv eller krav på resultat enligt en command and control-modell, utan att *skapa struktur och ramar* genom övergripande problemformuleringar för hur nätverket skall organiseras, finansieras och hur det skall arbeta. Staten har också möjlighet att *påverka föreställningar* hos deltagarna om vad problemet är vad hur det skall lösas, dvs "att konstruera identitet och mening".⁴⁵⁹ Genom denna "metastyrning"⁴⁶⁰ kan nätverken utveckla en högg rad av självstyre och uppfylla en av sina viktigaste funktioner: som *lärandeprocess*. Ett optimalt resultat av en nätverksprocess är att aktörerna genom gemensamt lärande kan ompröva och revidera sina idéer och bedömningar och på så sätt förhandla sig fram till en samsyn. I det initiala skedet av *substantiellt* lärande diskuterar deltagarna ofta frågor av mer teknisk natur: vem som berörs av problemet, vilka regler som styr, orsakssamband etc, och även om man når viss enighet i dessa frågor behöver det inte betyda att deltagarna utvecklar en gemensam problemuppfattning. Fortfarande kan aktörerna dock göra olika bedömningar om rådande tillstånd, om önskvärda framtida tillstånd och vägen dit. För att processen skall gå framåt behöver den gå över i nästa fas av lärande: det *strategiska* lärandet genom vilket aktörerna lär sig förstå de övriga deltagarnas uppfattningar och preferenser. På så sätt kan deltagarna få en uppfattning om hur effektiva deras egna strategier är och på vilka sätt de måste ta hänsyn till de andra för att nå det mål de vill uppnå. Ofta pågår ett nätverk över en längre tidsperiod och ger därigenom deltagarna möjlighet att reflektera över och diskutera vilka arbetssätt som fungerar bäst. De substantiella och strategiska faserna har då övergått i ett *institutionellt* lärande som ger förutsättningar för att utarbeta och implementera metoder för gemensam problem- och konfliktlösning.⁴⁶¹ Genom förhandlingar, kompromisser och överläggningar kan en grund för en gemensam policy utvecklas: en ömsesidig överenskomelse där aktörerna accepterar en gemensamt utvecklad policy som resultatet av en process som ses som rättvis och jämlik.

Två undersökningar som belyser både svårigheterna med att verkligen genomföra en govenanceinriktad samverkan, och framgången om man lyckas, är Göran Sundströms (2005) studie av Skogsstyrelsens roll i formuleringen av skogliga sektorsmål, samt Birger Venneslands (2004) undersökning av förutsättningarna för nätverkssamarbete i det norska skogs- och lantbruket. Sundströms analys av de olika aktörernas roller i sektorsrådets arbete under framtagandet av ett måldokument, visar på en process som med utgångspunkt i en *governancepräglad samverkan* (nätverk), till stora delar kom att präglas av government-styrning (hierarki). Detta skedde framförallt genom att de etablerade institutionerna inom skogssektorn kom på kollisionkurs: framförallt visade sig idéerna om målstyrning och konsensuspräglat samarbete var

458 Se exempelvis Kjær 2004 s 41f; Sundström 2005 s 8.

459 Sundström 2005 s 10. Jfr Sørensen 2004.

460 Se Sørensen 2004.

461 Se Taylor 1997 s 449f och Rothstein 1997 s 63ff som diskuteras i Sundström 2005.

svåra att förena med det traditionella sättet att arbeta inom sektorn.⁴⁶² I en nyligen genomförd norsk studie visar Vennesland på betydelsen av samarbete i olika *nätverk* för markägare som ägnar sig åt naturturism eller andra aktiviteter som alternativ till skogsbruket. Två typer av nätverk har kunnat identifieras i undersökningen: dels *lokala (horisontella) nätverk* som knutits för samarbete och kunskapsutbyte med andra i bygden, dels *regionala/nationella (vertikala) nätverk* som startats för samarbete och kunskapsutbyte utanför bygden. Undersökningen visar på en mycket stor sannolikhet att lyckas för de företag som anslutit sig till båda formerna av nätverk.⁴⁶³ Myn-digheternas engagemang visade sig vara av stor betydelse för nätverken; genom att fungera som samordnare för kompetensutveckling, nätverksbyggande och utvecklande av samverkansformer mellan markägare, turistföretag, lokalbefolkning och övriga aktörer skapades en gemensam intressegrund samtidigt som presumtiva konflikter kunde förebyggas.

5.4 Myndigheter med ansvar för miljö- och naturvårdsfrågor i skogsbruket

Vad är det för typ av offentlig förvaltning vi behöver när det gäller hanteringen av naturresurser? Är den offentliga förvaltningen i första hand till för att genomföra statens målsättningar eller för att ge service och hjälp till medborgarna? Är det möjligt att skapa en förvaltning som gynnar både miljön, medborgaren och den privata äganderätten? Hur fungerar den skogliga myndigheten i relation till dessa målsättningar?

Detta är frågeställningar som är av största betydelse för den enskilda skogsägaren, och den fortsatta normbildningen om vad som skall anses vara god skogsvård och god skogsskötsel. Inom den skogliga sektorn ställs dessa frågor på sin spets genom det handlingsutrymme som skogsvårdslagen medger vid uttolkningen och tillsynen.

Skogssektorn uppvisar en rad egenskaper som gör den intressant att studera ur ett *governanceperspektiv*, då Skogsstyrelsens arbetssätt, präglad av samarbete, samsyn och frivillighet, har klara drag av vad forskarna idag kallar governance. För att få en fördjupad förståelse av hur organisationen harmonierar med de tre ovan beskrivna perspektiven på offentlig förvaltning, studerar jag Skogsstyrelsens organisation och upp-gifter, samt ger en kort beskrivning av de övriga myndigheter som har ansvar för frågor som rör skogsbruk och miljö.

⁴⁶² De *institutioner* som Sundström refererar till i skogssektorn är "samarbetskontraktet", intresseorganisationers positioner, idéer om målstyrning, konsensusinriktat samarbete, ansvarsutkrävande samt renodling.

⁴⁶³ Vennesland studerade nystartade småskaliga företag, sk microenterprise (max 5 anställda). Sannolikheten att lyckas för de nystartade företag som *inte* var involverade i någon form av nätverk var endast 25%. För dem som endast deltog i lokala nätverk ökade möjligheten att lyckas till ca 70%, och för dem som samtidigt var engagerade i både horisontella och vertikala nätverk steg sannolikhetsgraden för framgång till 94%.

En intressant och viktig fråga i sammanhanget är i vilken utsträckning den implementerande myndigheten skall få möjlighet att *forma* och "*skapa*" policy? Myndigheternas roll är inte bara att *genomföra* politiken, utan också att i viss mån *formulera* den genom ytterligare preciseringar och nedbrytningar. Detta framgår inte minst av det *utökade* sektorsansvaret där myndigheterna ges stort utrymme att vara med och formulera såväl delmål som sektorsansvarets innebörd.⁴⁶⁴ Principen om sektorsansvar har blivit mest uttolkad inom miljöområdet, där uppställandet av sektorsövergripande miljö kvalitetsmål får ses som ett miljöpolitiskt nytänkande genom att den tidigare mer detaljerade styrningen nu har ersatts med krav på att *mål och resultat* ska uppnås.⁴⁶⁵ Att målen är sektorsövergripande innebär att de skall fungera som *utgångspunkter för ytterligare precisering*, både inom respektive sektor och geografiskt. För de myndigheter som hanterar areella näringar, t ex Skogsstyrelsen, är utvecklingen mot ett ökat sektorsansvar för miljön särskilt påtaglig då ansvaret omfattar miljön i mycket *vid* mening: biologisk mångfald, landskapsbild och kulturmiljö.⁴⁶⁶ Miljöansvaret omspannar således begreppet "naturvård", ett begrepp som under senare år vidgats betydligt: från områdesskydd och skydd av arter, till att omfatta ekosystemens hela, långsiktiga produktionskedja, *ekosystemtjänsterna*,⁴⁶⁷ vilket ger miljöarbetet en ännu starkare koppling till hållbar utveckling.⁴⁶⁸ Detta medför i förlängningen också att det blir svårare att inom förvaltningen definiera *gränserna* för frågor som rör naturvården, exempelvis kopplingarna och gränssnitten mellan naturvård och andra politikområden, en utveckling som tydliggjorts under senare år.⁴⁶⁹ Den stärkta kopplingen mellan regional utvecklingspolitik och miljövard såväl nationellt som inom EU, är ett exempel på detta. För att möta utvecklingen krävs, förutom ett fortsatt sektorsöverskridande samarbete, även delvis *nya arbetsformer* och ökade möjligheter för olika kompetenser att mötas.

Den offentliga sektorns struktur samt ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan de olika delarna är mer eller mindre ständigt debatterad. När resursknapphet och besparingskrav gör sig alltmer gällande, renodlas också diskussionen och koncentreras till vissa principfrågor. Ett flertal av dessa berör *Skogsstyrelsens* verksamhetsområde,

464 Wandén och Danielsson 2000 s 5. Om hur problematiskt det i praktiken kan vara att formulera skogliga sektorsmål, se Sundström (2005) *Målstyrningen drivs åt skogen*.

465 I propositionen *Miljöpolitiken inför 1990-talet* (prop.1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr. 1987/88:373) uttalades att alla samhällssektorer har ett miljöansvar inom sitt verksamhetsområde. Sektorsansvaret har sedan dess utvecklats och samma tanke återfinns i miljöbalken och i verksamhetsförordningen (1995:1322) vad avser de statliga myndigheterna. Ansvaret beskrivs utförligare i prop. 1997/98:145.

466 Se t ex 1988 och 1991 års miljöpolitiska beslut, 1993 års skogspolitiska beslut, 1994 års beslut om en strategi för BMF.

467 "Ekosystemtjänster" beskrivs i skr. 2001/02:173 s 6 som "de ekologiska tjänster som ekosystemen tillhandahåller och de genetiska resurserna." Ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga är också en av de fem värdegrunder som utgör grundstenarna i naturvårdspolitiken (se prop. 2000/01:130).

468 En viktig roll i denna utveckling har konventionen om biologisk mångfald (CBD) och Agenda 21 spelat.

469 Vi kan se exempel på detta inom handelsområdet (t ex reglering av införsel av främmande arter) eller då det gäller miljö- och kvalitetsmärkningssystem som kan uppfattas som otillbörliga handels hinder etc.

exempelvis frågor gällande sektorsansvar kontra fördjupad regional samordning, renodling av myndighetsrollen samt ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting. Problematiken med att försöka *förena ett övergripande statligt ansvar med en decentraliserad förvaltning* är dock inte specifik för den skogliga sektorn, utan har lett till en övergripande dualism i uppbyggnaden av den statliga förvaltningsapparaten. Att finna en balans mellan sektorsmyndigheternas övergripande samordningsansvar på den nationella nivån, och den statliga förvaltningens ansvar för den tvärssektoriella samordningen på den regionala nivån, är ett dilemma som varit ständigt aktuellt sedan inrättandet av sektorsmyndigheterna (se diskussionen i kapitel 4). Som ovan påpekats utmärks den offentliga förvaltningen i Sverige av en stark decentralisering, en "administrativ pluralism" som innebär att både *regional och lokal nivå* har fått nyckelroller vid det decentraliserade genomförandet av miljöpolitiken. Det är därför av stor betydelse för möjligheten att nå miljömålsättningarna att de lägre nivåerna får tillräckliga resurser och stöd för sitt miljöarbete, något som betonas exempelvis i OECD:s granskning av miljöarbetet i Sverige.⁴⁷⁰ Tillräckliga stöd och resurser ökar också möjligheten till *enhetlighet* i genomförandet och *effektivitet* i handläggningen.

Genom att antal miljöpolitiska ställningstaganden har statsmakterna stadfäst en ansvarsfördelning mellan de myndigheter som har hand om planering och beslutsfattande på det skogliga området. I praktiken är dock avgränsningarna av vad som ligger inom respektive myndighets ansvar inte helt enkla att göra, eftersom ansvarsområdena med viss nödvändighet överlappar varandra.⁴⁷¹ I relationen skogsbruk-naturvård innebär sektorsansvaret att skogsbruket måste ta ett eget ansvar med stöd av sin sektorsmyndighet, Skogsstyrelsen. Men förutom Skogsstyrelsen företräds samhällsintresset, den offentliga naturvården, också av andra myndigheter: Naturvårdsverket, länsstyrelsernas naturvårdsenheter och Riksantikvarieämbetet.

5.4.1 Central nivå

På den centrala nivån har *Naturvårdsverket* ett övergripande ansvar med en samordnande, vägledande och pådrivande roll för naturvårdsfrågor. Det generella ansvaret innebär att fortlöpande utveckla strategiska, mätbara övergripande miljömål och i samverkan med sektorsmyndigheterna följa upp dem och utarbeta riktlinjer och aktionsplaner. I fråga om flera av miljökvalitetsmålen delas Naturvårdsverkets samordningsansvar med andra myndigheter som har ett särskilt ansvar för miljö- ochushållningsfrågor, exempel är *Riksantikvarieämbetet* som har ett sektorsövergripande miljöansvar för kulturmiljön, och *Boverket* som har motsvarande ansvar för fysisk

⁴⁷⁰ OECD Environmental Performance Review of Sweden 2004 i prop. 2004/05:150, Bilaga 2.

⁴⁷¹ Naturvården berör flera olika politikområden och skär tvärs igenom miljömålsstrukturen, något som är tydligt när det exempelvis gäller friluftspolitiken, där målsättningar som rör friluftslivet redovisas under en rad olika miljökvalitetsmål. Friluftspolitiken berör t ex förebyggande hälsoarbete (hälsopolitik), integrering av friluftsliv i skola och barnomsorg (skol- och utbildningspolitik) samt folkrörelse- och kulturpolitik.

planering och hushållning med mark och vatten. Härtill har Naturvårdsverket som företrädare för den offentliga naturvården (tillsammans med länsstyrelserna), huvudansvaret för att de för naturvård mest värdefulla skogsområdena undantas från skogsbruk och säkerställs som naturreservat eller i vissa fall som nationalparker.

Som sektorsansvarig myndighet för skogsbruket har *Skogsstyrelsen*⁴⁷² att tillse att miljömålen iakttas i skogsbruket, och Skogsstyrelsen är också en av de 18 myndigheter som har sk *särskilt* sektorsansvar, ett utökat ansvar för att driva arbetet med *ekologiskt* hållbar utveckling i respektive sektor. Skogsstyrelsen är ansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*, men eftersom sektorns miljöpåverkan sträcker sig utanför detta område medför det särskilda sektorsansvaret ett miljöansvar för samtliga relevanta miljö kvalitetsmål. De mål som främst berörs är *Begränsad klimatpåverkan*, *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Myllrande våtmarker* samt det nyttillkomna sextonde målet *Ett rikt växt- och djurliv*. En viktig uppgift för myndigheten är att utarbeta preciserade åtgärdsprogram och nationella strategier, som sedan skall kunna konkretiseras genom program och planer på region- och distriktsnivå. I och med det skogspolitiska beslutet 1993 fick Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram sk *sektorsmål* i syfte att konkretisera och klargöra politikens innehåll. Dessa sektorsmål skall sedan, i dialog med miljö vårdsmyndigheterna och skogsbruket, anpassas till regionala och lokala förutsättningar. Enligt Skogsstyrelsen är resultatet av denna dialog *den tolkning av skogspolitiken som Skogsstyrelsen i samverkan med sektorns övriga aktörer har enats om* (jfr Sundström 2005).

5.4.2 Regional och lokal nivå

Länsstyrelserna har, förutom det övergripande ansvaret att regionalt anpassa och precisera de nationella miljö kvalitetsmålen, också ett viktigt samordningsansvar för det regionala mål- och uppföljningsarbetet (STRAM), som är en väsentlig del av arbetet med regionala miljöstrategier. Med bred förankring hos övriga regionala myndigheter, organ, kommuner och andra aktörer i länet skall länsstyrelserna arbeta för att samordna miljö målsarbete med tillväxt- och sysselsättningsskapande åtgärder. Övergripande utför eller medverkar länsstyrelserna till många åtgärder på regional nivå som behövs för att nå miljömålen. Exempel är skydd av värdefull natur- och kulturmiljö, prövning och tillsyn enligt miljöbalken, hantering av plan- och naturresursfrågor samt miljö åtgärder i lantbruket. Tillstånd och beslut som berör skogsbruket och hanteras av länsstyrelsen är dels frågor om vattenförvaltning, t ex tillstånd till *markavvattning*, beslut om bildande av *naturreservat*, tillstånd till *täkter* av olika slag samt övergripande *samråd* då det gäller ingrepp och verksamheter i naturmiljön. Länsstyrelsen har också tillsynsplikt enligt kulturminneslagen, och kan bevilja bidrag till bevarande av fornlämningar och vissa åtgärder för att bevara kulturarvet.

⁴⁷² Skogsstyrelsen miljöansvar har av regeringen definierats i bl a *En ny skogspolitik* (prop.1992/93:226, bet. 1992/93:JoU215, rskr. 1992/93:352, samt i *Uppföljningen av skogspolitiken* (prop.1997/98:158, bet. 1998/99:MJU3, rskr. 1998/99:32).

Tillsammans med länsstyrelsen skall *Skogsstyrelsen* genom sin operativa verksamhet i regioner och distrikt, verka för att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås, samt delta i arbetet med landsbygdsutveckling och strukturrationalisering.⁴⁷³ Även då det gäller samordning och förmedling av EU-stöd (ex. strukturfonder) och projekt, är samarbete viktigt mellan de olika myndigheterna, både regionalt och lokalt. Som sektorsmyndighet har Skogsstyrelsen det huvudsakliga ansvaret för naturvård på skogsmark: *generell hänsyn*, *formellt skydd* och *frivilliga avsättningar*. För såväl formellt som frivilligt skydd är den *nationella strategin* för formellt skydd av skog (2005) grundläggande. Men även *regionala* strategier, handlingsplaner och måldokument som löpande utvecklas och revideras är viktiga arbetsredskap. Skogsstyrelsen skall också utföra kartsammanställningar, initiera och delta i samrådsmöten, förmedla forskningsresultat och delta i vägnätsplanering. Att tillsammans med berörda myndigheter och aktörer inrätta *samrådsgrupper* för att diskutera skogliga frågor och hantera presumtiva konflikter, är en viktig uppgift som främst hanteras på den *lokala* distriktsnivån.

På den lokala nivån ansvarar *kommunerna* för att anpassa miljömålen till lokala förhållandena, och vid behov även utveckla egna mål och åtgärdsprogram. Hur kommunerna genomför detta arbete varierar, men samordning med det lokala Agenda 21-arbetet och införande av miljöledningssystem är vanligt förekommande. Kommunerna har en viktig roll framförallt då det gäller den fysiska planeringen, men har utöver detta både ansvar för och möjlighet att engagera sig i miljövårdsarbetet, t ex genom miljöbalkens områdesskydd, genom att utföra inventeringar och genom att restaurera och anlägga biotoper.⁴⁷⁴ Engagemanget och aktivitetsgraden varierar dock mellan olika kommuner när det gäller konkreta naturvårdsåtgärder. En viss ökning av antalet reservatsbeslut har dock kunnat skönjas. De flesta kommuner är också skogsägare, och då är det oftast fråga om *tätortsnära skog*. Skogliga åtgärder i de kommunägda skogarna kräver därför ofta mer av särskild hänsyn och behov av samråd och rådgivning. En viktig uppgift för kommunerna är därför att medverka till att få till stånd ett bättre mångbruk i tätortsnära skogar. Ett problem är att det föreligger relativt stora skillnader mellan olika kommuner när det gäller både den skogliga *kompetens* som finns tillgänglig, och det engagemang och ambition i frågor som rör de skogliga frågorna.⁴⁷⁵ Detta understryker betydelsen av ett väl fungerande samarbete mellan kommunerna och Skogsstyrelsen för att anpassa den tätortsnära naturen för rekreation och friluftsliv, något som blir allt viktigare i takt med att den sociala dimensionen av hållbar utveckling stärks. Både på regional och lokal nivå skall Skogsstyrelsen övergripande delta i kommunernas arbete med Agenda 21 samt bidra med

473 Ett exempel är de regionala tillväxtprogrammen.

474 Kommunerna har tillgång till sju landstingskommunala stiftelser för naturvård och friluftsliv, samt vissa miljöfonder som finansieras av landstingen.

475 Något som kan försvåra Skogsstyrelsens kontakter med kommunen som myndighet ligger också i den kommunala organisatoriska uppdelningen på olika nämnder, vilket innebär att skogliga frågor kan beröra mer än en nämnd. Ofta kan det också vara oklart vilka frågor som ligger på den politiska nivån och vilka som skall avgöras på tjänstemannanivå. I de kommuner som har anställt kommun ekologer med samordnande ansvar, underlättar detta kontakterna och arbetet avsevärt.

underlag för planeringsarbete inom kommunerna, och fungera som remissinstans för översiktplanerna.

5.5 Den skogliga myndighetens roll, struktur och värdegrunder

I följande del av detta kapitel vill jag med utgångspunkt från de tre perspektiven på offentlig förvaltning, försöka få en fördjupad förståelse av Skogsstyrelsens myndighetsutövning och verksamhet ur ett governanceperspektiv. Först beskriver jag kortfattat organisationens *roll och värdegrunder* (struktur, arbetssätt och uppgifter) som under perioden 1903-1993 har uppvisat drag av både Old Public Administration (OPA), New Public Management (NPM) och New Public Service (NPS). Därefter diskuterar jag *implementeringen* som i figuren motsvaras av sätt att uppnå politiska mål (skogspolitiska styrmedel), och utrymme för handlingsfrihet. Jag belyser också avvägningen mellan *allmän- och egenintresset*, vilket svarar mot uppfattning av allmänintresset i modellen. Samtliga dessa aspekter av organisationen påverkar den enskilda beslutsfattarens handlingsutrymme, vilket ytterst blir avgörande för de val skogsägaren gör.

5.5.1 Arbetssätt och uppgifter

Den första januari 2006 blev den nationella chefsmyndigheten Skogsstyrelsen och de tio skogsvårdsstyrelserna, en och samma myndighet, *Skogsstyrelsen*.⁴⁷⁶ Denna omställning satte punkt för en myndighetstradition som varit både politiskt innovativ och förvaltningsrättsligt unik för svenska förhållanden.⁴⁷⁷ Redan från början grundlades myndighetens inriktning: lokal förankring genom *kommunikation* och *direkt kontakt* med markägaren, i syfte att motivera och upplysa för att i mesta möjliga mån slippa ta till lagens påbud.⁴⁷⁸

Den variation som förekom under relativt långt tid mellan olika skogsvårdsstyrelser tillämpning av *skogsvårdslagen*, kan enligt flera författare hänföras till framförallt länsjägmästarnas olika syn på hur frekvent lagens formella delar skulle användas.⁴⁷⁹

476 Skogsstyrelsen består nu av ett huvudkontor i Jönköping, en serviceavdelning, en skogsavdelning samt fem regioner med sammanlagt 43 distrikt. Verksamheten regleras närmast av förordning (2005:1160) med instruktion för Skogsstyrelsen, samt verksamhetsföreläggningen (1995:1322). Skogsvårdsstyrelsen på Gotland ingår i länsstyrelseorganisationen.

477 Ekelund och Hamilton, 2001 s 113, hävdar att "det vid sidan av skogsvårdsstyrelserna knappast finns någon annan samhällsinstitution som tidigt fått ett särskilt arbetssätt föreskrivet."

478 Carbonnier sammanfattar synen på 1903 års lag "Denna lags styrka ligger uti handhavandet, ej uti formen. Skogsvårdsstyrelsen är en mycket lyckligt funnen lösning härfor, varförutan denna lag varit snart sagt värdelös." "Svensk skogspolitik i belysning av kristiden" i Skogen 1918 s 170.

Stjernquist beskriver i sin undersökning om skogsvårdsstyrelsernas verksamhet under åren 1905-1960 hur två handlingsstrategier blev alltmer tydliga i den konkreta uttolkningen av lagen: den ”hårda” linjen som tillämpades av personal som beskrivs som ”Ordergivare”, respektive den ”mjuka” linjen som företrädades av ”Rådgivarna”.⁴⁸⁰ De länsjägmästare som anslöt sig till den mjuka linjen – den linje man följde i de flesta länen – såg skogsägarna som kunniga och ansvarsställande brukare av sin skog. De uppmanade sin personal att inte i onödan nämna lagen i kontakten med skogsägaren; det var viktigt att undvika att framstå som en ”myndighet”. Istället skulle man förmedla kunskaper och lägga fram det så att åtgärder i skogen framstod som skogsägarnas egna beslut. Målet var att skogsvårdsstyrelserna skulle ”arbeta på att göra sig själva överflödiga.”⁴⁸¹ Den hårda linjen var en mer legalistisk uppifrånsstyrning där man utgick från att bönderna saknade såväl ekonomisk som personlig förmåga att bedriva ett godtagbart skogsbruk, och att de därför måste tvingas till detta. Genom hot om rättsliga sanktioner skulle de inges en hälsosam respekt för lagen och myndighetens arbete. Kontakterna mellan personal och skogsägare var därför mycket formella och präglades av ordergivning och kontroll där länsskogvaktarna mer eller mindre gick ”med avverkningsförbudet i fickan.”⁴⁸² Efter några decennier vann den mjuka linjen alltmer mark, och på 1950-talen hade de flesta skogsvårdsstyrelser anslutit sig till en ”rådgivarstrategi”.

Detta informella, case-to-case arbetssätt, kom att etableras som skogsvårdsorganisationens ideologi och präglade hela dess framtida inriktning och kultur. Det var ett sätt att arbeta som, enligt Per Stjernquist ”på ett enastående sätt kom att avvika från det traditionella myndighetsmönstret”, där orderstrategin följde ett mönster som var allmänt spritt i myndighetsvärlden.⁴⁸³ Myndigheten fick genom sin självständiga ställning (formellt en landstingskommunal enhet, direkt underställd jordbruksdepartementet), en stark position och självkänsla i utövandet. Självständigheten, som varade i nästan åtta decennier, har uppfattats både positivt och negativt: den har setts dels som en flexibel ”give-and-take” kommunikation med skogsägarna: en nödvändig förutsättning för genomförandet av en genomgripande reformlagstiftning, men också som ”en liten stat i staten med länsjägmästaren som kung”.⁴⁸⁴

Den inriktning som den statliga styrningen fick genom 1903 års skogspolitiska beslut kan i viss mån sägas innebära att man satte medlet före målet, eller att *medlet*

479 Se framförallt Per Stjernquists undersökning av skogsvårdsstyrelsernas olika sätt att arbeta i ”*Laws in the Forests*” (1973), men även Ekelund och Hamilton (2001) som visar på betydande skillnader i sättet att använda det rättsliga instrumentet.

480 Stjernquist 1973, 2001. Se också Stjernquist och Widerberg 1985 samt Stjernquist 1997. Den mjuka linjen tillämpades från början framförallt i Jönköpings och Blekinge län, medan den hårda linjens anhängare var i majoritet i Älvsborgs län.

481 Stjernquist 2001 s 229.

482 Stjernquist och Widerberg 1985 s 146.

483 Stjernquist 2001. Ekelund och Hamilton (2001:113) hävdar att ”det vid sidan av skogsvårdsstyrelserna knappast finns någon annan samhällsinstans som tidigt fått ett särskilt arbetssätt föreskrivet.”

484 Gösta Skogvall i Jubileumseko 2005 s 48. Personalen på en skogsvårdsstyrelse bestod till en början av länsjägmästaren, länsskogvaktare, förmän, plantörer och plantskolearbetare. Under en period upprättades också i vissa kommuner sk *skogsvårdskommittéer*, i syfte att avlasta styrelserna i dess arbete. De avvecklades dock efter hand, när antalet länsskogvaktare ökade i distrikten.

blev ett mål i sig.⁴⁸⁵ En förutsättning för att överhuvudtaget kunna kommunicera det rättsliga programmet till skogsägarna var ju, som ovan beskrivits, inrättandet av en myndighet som hade till huvuduppgift att föra ut de politiska målsättningarna. *Lagen legitimerade och lade grunden för tillämpningen av andra styrmedel, där upplysning och rådgivning sattes i främsta rummet.* Genom en tålmodig övertygelsestrategi byggd på kommunikation och kunskapsöverföring lyckades fältpersonalen skapa acceptans och legitimitet för lagkravet bakom normen ”god skogsvård” och ”god skogsskötsel”, genom att *aktivera ett egenintresse som låg i linje med samhällsintresset.*

Kommunikation baserad på lokal förankring är fortfarande det viktigaste arbetsredskapet för Skogsstyrelsens distriktsverksamhet, men villkoren har förändrats. Den nya *kunskapskrävande* skogspolitiken i kombination med minskade resurser, utökat sektorsansvar, nya skogsägargrupper och förändrade kontaktmönster, ställer liksom omvärldsförändringarna i övrigt krav på anpassning och utveckling av arbetsmetoder och organisationsstruktur. Det är främst två förutsättningar som på ett mer direkt sätt har inneburit att organisationen måste förändra sitt arbetssätt: införandet av ett jämställt *miljömål* som fordrar *nya kunskaper och metoder*, samt förändringarna i *skogsägarstrukturen* vilket kräver *ändrade kontaktmönster*.

Införandet av ett jämställt *miljömål* har medfört betydligt mer komplexa förutsättningar för skogsbruket, och väsentligt ökat kraven för att utveckla och befästa kunskaper om skogsskötsel och miljö. I offentliga dokument uttrycks i sammanhanget mycket tydligt att *en förstärkt dialog med markägaren* är en förutsättning för att målet skall kunna nås. En utvecklad medborgardialog är i linje med Skogsstyrelsens övergripande verksamhetsidé och ideologi med den lokala förankring som än idag ”i stor utsträckning [bygger] på *det personliga mötet* mellan skogsvårdskonsulenten och skogsägaren” (min kurs)⁴⁸⁶. Myndigheten framhåller själv att den största effekten nås just vid enskild rådgivning – samtidigt som det också är den mest kostsamma arbetsformen. Men att förstärka dialogen genom att öka utrymmet för rådgivning, kunskapsuppbyggande och annan attitydpåverkande verksamhet, kräver också ökade resursinsatser från samhällets sida.⁴⁸⁷ Till detta kommer en förändrad *ägarstruktur* med ägarskiftet som innebär en förskjutning från traditionella fastboende skogsbrukare till personer med annan huvudsysselsättning och bostadsort. Tillkomsten av nya skogsägarkategorier har resulterat i att gruppen privata skogsägare har tillförts nya värderingar kring skogsbruk (inte minst i miljöfrågor), vilket får konsekvenser för av styrningsform.⁴⁸⁸ I de utvärderingar som har utförts av den ändrade skogspolitiken, uppmärksammas särskilt att utbildning och avgiftsbelagd rådgivning *inte* har fått den

485 Enander (2001) påpekar att målet för skogsvårdsstyrelserna *inte* var att skapa goda relationer till skogsägarna, utan att detta skall ses som ett medel för att nå det egentliga målet, ett tillfredsställande skogstillstånd. Per Stjernquist (1976, 1997) menar å sin sida att arbetssättet var en förutsättning för att överhuvudtaget få genomfört det rättsliga programmet, och att acceptansen av fältpersonalen därigenom ersatte den bristande acceptansen av lagen.

486 Skogsstyrelsens Underlag för fördjupad prövning 1999-2001 s 72.

487 Såväl i underlag för fördjupad prövning 1998 som i underlag 2002 betonar Skogsstyrelsen den obalans som ”råder mellan de uppgifter statsmakterna lagt på organisationen och tillgängliga resurser.” (2002:23).

488 Se kapitel 7, olika skogsägarkategorier.

förväntade utvecklingen.⁴⁸⁹ Med hänsyn till skogspolitikens betoning på betydelsen av ökade kunskaper för skogsägarna, försvårar detta möjligheterna till måluppnåelse.

Förutsättningen för att Skogsstyrelsen skall kunna verka effektivt och uppfylla målsättningen att sätta markägaren i centrum, synes vara att verksamheten fortsätter att vara lokalt baserad och att det finns tillräckliga personella och materiella resurser. De omorganiseringar och rationaliseringar som genomförts under en dryg tjugooårsperiod har dock inneburit att personalen reducerats med ca 2/3, en radikal förändring för organisationen i stort och inte minst för den operativa verksamhetens möjligheter till enskild rådgivning.⁴⁹⁰ Regionaliseringen som genomfördes 1997 då de tidigare länsbaserade 22 skogsvårdsstyrelserna fördes samman i tio regioner, var en stor omställning för fältpersonalen, men bildandet av en Enmyndighet 2006 har medfört en total omstrukturering som till viss del bryter upp den grundorganisationen tidigare vilat på. Förutsättningarna för basuppgifterna lagtillsyn och rådgivning har härigenom förändrats.

5.5.2 Skogspolitiska styrmedel – sätt att uppnå politiska målsättningar

De skogspolitiska styrmedlen har vägt olika tungt under olika perioder beroende på politiska målsättningar, konjunkturer, teknisk och industriell utveckling, skogsbrukssätt, forskning mm, men de styrmedel som myndigheten använder sig av idag är i stort sett de samma som de medel som etablerades genom 1903 års skogspolitiska beslut. Den klassiska tredelning som jag utgår från i kapitel 4, kan direkt tillämpas på skogssektorn där ”*käppen*” representeras av *reglering* enligt skogsvårdslagen och dess föreskrifter samt övrig lagstiftning och internationella överenskommelser tillämpliga på skogsbruket, ”*predikan*” är den *informativa styrningen* genom rådgivning, utbildningar och kampanjer och ”*moroten*” motsvarar *ekonomiska* bidrag och statligt stöd i olika former. Till de skogspolitiska styrmedlen brukar också räknas *uppdragsverksamheten*, den service som skogsvårdsmyndigheten tillhandahåller åt skogsägarna i form av stämpling, skogsbruksplaner, värdering mm, samt *inventeringar* och *forskning*.

Det arbetssätt som redan från början varit en ideologisk inriktning hos organisationen är användandet av flera styrmedel samtidigt, där de olika *kombinationerna* samverkar och förstärker varandra: lagtillsyn ger tillfälle till rådgivning och information, kunskapsöverföring genom kampanjer och kurser kan skapa intresse för skogsbruksplaner och personlig rådgivning etc. Under skilda politiska perioder har dock de olika styrmedlen fått en mer eller mindre framträdande roll givet de värdegrunder som format och påverkat förvaltningen under respektive period. I vilken mån den statliga styrningen under de olika perioderna riktat in sig på att *tvinga* (lag, bindande föreskrifter etc), *motivera* (information, kunskapsuppbyggnad, övertygelse, propa-

489 SUS 1998 och SUS 2000. Dock bör uppmärksammas att satsningen på kampanjen ”MiljEURådgivning” som gav skogsägare tillgång till avgiftsfri miljörådgivning, troligen medfört att efterfrågan på enskild rådgivning minskade under perioderna 1995/96 och 1997.

490 Enligt Skogsstyrelsen (1998, 2006) fanns 1984/85 ca 3 000 fast anställda, 1992/93 ca 2 200, 1997/98 ca 1 000, 2006 ca 1000.

ganda etc) eller *stimulera* (ekonomiska incitament, ersättningar av olika slag) den enskilda skogsägaren till att vidta de åtgärder som dels ligger inom lagkravet – den rättsliga målsättningen – och dels går *utöver lagkravet* – den politiska målsättningen, varierar således.

5.5.3 Styrningens inriktning under olika perioder

Ur ett rättssociologiskt perspektiv är det av särskilt intresse att studera hur de skogspolitiska målen varierat och påverkat det kvalitativa innehållet i styrningen under de olika perioderna; vilket eller vilka styrmedel som har stått i fokus och hur de har kombinerats. Av betydelse för min studie är att framförallt de drivkrafter som initierat lagstiftningsprocessen, dvs *vilka faktorer som format rättens innehåll* (jfr Enander 2001). Övergripande kan man idag se en förändrad problematik: rätten har ett egenvärde, men både ”käppen” och ”moroten” är nedtonade. För att få en överblick över hur denna utveckling har växt fram, gör jag först en kort sammanfattning av styrningens inriktning under de olika politiska perioderna. Därefter diskuterar jag de olika styrmedlens separata betydelse: käppen, predikan och moroten, och hur myndigheten, Skogsstyrelsen, har tillämpat dem.

Såväl inledningen som avslutningen på förra århundradet präglades av omvälvande förändringar för det svenska skogsbruket. Det förra seklet inleddes med en mjukstart – en skogsvårdslag som, även om den var återhållsam och ställde begränsade krav på skogsägarna, ändå var en milstolpe i förändringsprocessen och uppbyggnaden av skogen som produktionsresurs. 1993 kom så ett skogspolitiskt beslut som kan betraktas som ännu en milstolpe genom den förändrade synen på skogens värden; naturvård och miljöhänsyn blev nu ett lagstadgat mål för skogsbruket. Däremellan har såväl skogstillståndet, driftsformerna som synen på skogen genomgått en förändring som det nästan borde ta två sekel för att inrymma.

Under de perioder då samhället mer aktivt ingripit för stödja sysselsättningen i skogsbruket, förbättra dess lönsamhet eller anpassa skogsproduktionen efter industrins behov, så har detta främst skett genom ”käppen”, dvs direkt *regelstyrning* genom skogsvårdslagen och dess föreskrifter, samt genom *ekonomiska styrmedel*. Kompletterande och understödjande har under alla perioderna det *informativa styrinstrumentet* samt *uppdraagsverksamheten* varit, även om de under kortare perioder haft en mer tillbakaskjuten plats. Utvecklingen från 1903 års skogspolitiska beslut över 1923 och 1948 års politik visar på en klar strävan mot en skärpt samhällelig styrning, där 1979 års skogsvårdslag får sägas utgöra kulmen på en allt starkare centraliserad styrning.⁴⁹¹ 1993 års skogspolitiska beslut innebar en ny inriktning, en avreglering med mottot ”frihet under ansvar” där mycket av skogsvården och naturhänsynen bygger på frivillighet; en ”frivillighet” som ändå inte är jämförbar med ”frivilligheten” under den första skogsvårdslagens tid.

491 Stjernquist (1976:21) beskriver skogsvårdslagarna under perioden 1905-1960 som ett av de tidigaste exemplen på modern planlagstiftning där lagstiftningen använts för att uppnå samhällspolitiska mål.

Genom de första gemensamma skogsvårdslagarna 1903 och 1923 lades grunden för de vägledande normerna om god skogsvård och god skogsskötsel. Lagkraven var dock mycket blygsamma, det viktiga var att genom *informativ styrning* stimulera och motivera till självverksamhet och skapa en normbildning om skogsvårdsarbetets nödvändighet. För att göra det möjligt för den enskilda skogsägaren att uppfylla de krav på återväxtåtgärder som lagen ställde, infördes också olika former av *statligt stöd och bidrag* till olika skogsvårdsåtgärder. Under de följande perioderna ökade *lagkraven* på skogsägaren, vilket inte minst visar sig i det "ekonomiska" tänkande som särskilt starkt lyftes fram i 1948 års skogsvårdslag, och i de detaljerade *anvisningar till lagen* som Skogsstyrelsen utfärdade.⁴⁹² Fortfarande var lagen dock uppbyggd på principen att åtgärderna i första hand skulle utföras *frivilligt*, men en *ökad styrning* kunde märkas genom skärpta bestämmelser om ytterligare skydd för den växande skogen, samt en ransoneringsregel. Skogstillståndet förbättrades i snabb takt efter 1950-talet genom omfattande restaureringsprogram, men råvaruförsörjningen till den expanderande skogsindustrin var ständigt aktuell i den politiska debatten. I slutet av 1970-talet blev situationen mer akut då man befarade virkesbrist, och sammantaget med den ekonomiska lågkonjunkturen bidrog detta till att den lag som infördes genom 1979 års skogspolitiska beslut, fick karaktären av "uppifrånstyrd" detaljreglering med en omfattande *tvingande* reglering. Den *rättsliga styrningen* var nu, tillsammans med ett utökat *ekonomiskt statligt stöd*, de styrmedel som kom att dominera ända fram till 1993 års avreglering. Tillsynen och *rådgivningen* inriktades under perioden framförallt på att få skogsägarna att producera mer råvara, och flertalet skogsvårdskonsulenter vittnar om att de under denna period tvingades hänvisa till lagen mer än tidigare.

Under hela 1980-talet pågick ett intensivt politiskt förändringsarbete inriktat på att utvidga och ytterligare styra upp skogspolitiken. Dels gällde det industrins virkesförsörjning, men nu var även de ökade *miljökraven* en fråga som inte längre kunde förbises. Ökade produktionskrav ledde i sin tur till växande miljökrav. Skogsvårdslagstiftningen blev dock under 1980-talet alltmer produktionsinriktad genom ytterligare tvingande bestämmelser, och hävdade i stort sett samma intressen som stor-skogsbruket – den övergripande målsättningen var att så rationellt och kostnadseffektivt som möjligt förse skogsindustrin med virke.

Ett decennium senare var förutsättningarna förändrade; för första gången sedan den första skogsvårdslagens införande var nu skogstillståndet och virkesförrådet sådana att det fanns ett politiskt utrymme för att utöka miljövårdskraven i skogsbruket och även politiskt manifesteras detta genom lagstiftningen. Genom det skogspolitiska beslutet 1993 *avreglerades* nu många av de tidigare tvingande skötselåtgärderna, för att lämna utrymme för ett mer mångfacetterat skogsbruk med alternativa skogsbrukssätt. Man ansåg att den normbildning som pågått under nästan ett helt sekel hade gett önskvärd effekt, och skogsägarna skulle nu kunna ta ett större, självständigt ansvar för sin skog. *Miljöansvaret* skulle uppfyllas dels genom den *generella vardags-*

492 Juhlin-Dannfeldt (1952:127) beskriver denna utveckling som att "de fackligt utbildade skogsmännen hade tidigare en övervägande ideellt betonad uppfattning om skogens vård, men de började nu övergå till en mera ekonomisk blick på skogsbruket."

hänsyn som skogsägaren måste iaktta enligt skogsvårdslagen, och dels som ett *lagstadgat* krav på formellt skydd enligt miljöbalken (naturreservat och biotopskydd). Utöver detta förväntades skogsägaren också göra *frivilliga* åtaganden i form av naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar.

Genom figur 5.2 vill jag med utgångspunkt i de skogspolitiska beslut som manifesterades genom lagändringar 1903, 1923, 1948, 1979 och 1993 ge en översikt över de *styrmedel* som använts under de olika perioderna, och hur de har kombinerats. Styrningens inriktning under de olika perioderna kan ibland tangera och överlappa varandra, och kan därför finnas med i flera rutor i figuren. Uppdelningen medger inte ett heltäckande styrningsspektra, och därför har jag ibland fått göra generaliseringar med betoning på det styrmedel som vägt tyngst under perioden.

	Reglering ”käppen”	Information/kunskap ”predikan”	Ekonomiska incitament ”moroten”	Uppdrags-verksamhet Inventeringar
1903	SVL: abstrakt ramlag med få riktlinjer	Individuell rådgivning, upplysning	Bidrag till skogsvård och skogsodling	Frö- och plantförsäljning, stämpling, skogsodling mm
1923	SVL: ramlag, mer konkret men tekniskt komplicerad	Individuell rådgivning, upplysning	Bidrag till skogsvård och skogsodling	Frö- och plantförsäljning, stämpling, skogsodling mm
1948	SVL: ramlag med SKS detaljerade handlingsanvisningar	Individuell rådgivning, grupprådgivning, upplysning	Bidrag till dikning, röjning, skogsbilvägar	Frö- och plantförsäljning, stämpling, skogsodling mm
1979	SVL: ramlags-karaktär men med omfattande detaljreglering NVL, NRS	Individuell rådgivning, upplysning, grupp-rådgivning, utbildningsskampanjer, litteratur	Bidrag till skogsodling (5§3-skogar), röjning, dikning, Skogsbilvägar mm	Skogsbruksplaner, rådgivning, stämpling, värdering ÖSI
1993	SVL: avreglerad ramlag MB: (biotopskydd, naturreservat)	Individuell rådgivning, grupprådgivning, upplysning, utbildningsskampanjer, litteratur, Naturvårdsavtal	NOKÅS-bidrag Ädellövsbidrag mm.	Skogsbruksplaner, rådgivning, stämpling, värdering NB-inventering, sumpskogs-inventering

Figur 5.2 Övergripande styrningsformer under perioden 1903-1993

5.6 Regelstyrning – det rättsliga instrumentet

Lagstiftningens uppgift är att klargöra de minimikrav samhället ställer på skogsägaren, särskilt med avseende på det långa tidsperspektiv som råder inom skogsbruket. Val av åtgärdstidpunkt av karaktären ”nu eller nästa gång” kan inom skogsbruket innebära att nästa gång” blir om ca 10 år. Även om den samlade bedömningen av *vilka* åtgärder och *när* de skall utföras bör ligga hos skogsägaren och inte hos myndigheten, så kan behövliga åtgärder som inte är av tvingande karaktär riskera att bli eftersatta. Det är då lagstiftningens uppgift att klargöra minimikraven exempelvis för vad som är ”ändamålsenligt” eller ”uppenbart otillfredsställande” skogstillstånd, och vad ”inom godtagbar tid” innebär. Samtidigt är det viktigt att lagen är förankrad och vinner förtroende hos målgruppen. Att lagstiftningen legitimeras genom acceptans och moraliskt stöd hos adressaterna, kan vara avgörande för förutsättningarna för att driva igenom de samhälleliga målsättningarna (allmänintresset) och betydelsen av att inte göra alltför långtgående ingrepp i den enskilde ägarens dispositionsrätt (egenintresset). Redan vid mitten av 1800-talet debatterades denna grundtanke då exempelvis Rydin poängterade att ”så länge den (skogslagstiftningen) saknar det moraliska stöd hos nationen, som är den enda säkra garanti för lagarnas efterlevnad, skulle den nu, lika litet som förut, på en sådan väg uppnå sitt mål.”⁴⁹³ Utan förankring och acceptans hos målgruppen, dvs de enskilda skogsägarna, skulle lagen falla platt till marken eftersom man vid otillbörliga inskränkningar i den enskilde skogsägarens dispositionsrätt har ”att befara att lagens bud, utan stöd av det allmänna rättsmedvetandet, icke kunna bringas till efterlevnad utan bliva en död bokstav”.⁴⁹⁴

På det nationella planet ger *skogsvårdslagen* (1979:429 ändrad med 1993:553) och skogsvårdsförordningen (1993:1096) tillsammans med Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 1993:2) de grundläggande reglerna för skogen skötsel. Skogsstyrelsen utövar tillsyn enligt skogsvårdslagen, delar av miljöbalken, virkesmätningsslagen och lagen om spridning om bekämpningsmedel. Skogsstyrelsen utfärdar också bindande *föreskrifter* samt *allmänna råd*, som är avsedda att vara vägledande, enligt sitt myndighetsförordnande. Föreskrifter och allmänna råd gäller generellt för alla medan de sk *lagråden* (tidigare råd och anvisningar, ROA) utfärdas på tillämpningsnivån, i det enskilda fallet. Lagråd måste utfärdas innan föreläggande eller förbud meddelas, om det inte är ett särskilt brådskande fall eller särskilda omständigheter föreligger.

Skogsvårdslagen utgör sektorslagstiftning, men parallellt med skogsvårdslagen gäller även *miljöbalken*. Därutöver finns även annan lagstiftning som har viss betydelse för skogsbruket, förutom de internationella överenskommelser och EU-direktiv som utgör grund för skogspolitiken och skall implementeras i den nationella rättsliga tillämpningen.

⁴⁹³ Rydin, F. 1853 s 69.

⁴⁹⁴ 1899 års betänkande s 67.

5.6.1 Internationella konventioner och processer

Sverige har på det skogliga området gjort en rad åtaganden inom ramen för olika konventioner och andra internationella överenskommelser, både i form av rättsligt bindande och icke-rättsligt bindande instrument.⁴⁹⁵ Det internationella samarbetet har resulterat i en rad politiska dokument med kopplingar såväl till miljövard som till skogsindustri och handel. Det skogspolitiska samarbetet bedrivs också inom ramen för EU:s miljöpolitik och genom olika forum och processer, såsom den all-europeiska processen för skydd av Europas skogar och Baltic 21.

Genom de internationella överenskommelserna skapas såväl *rättsliga* som *ekonomiska* styrmedel på olika nivåer: global, regional eller lokal nivå. De *rättsligt bindande* instrumenten kan vara ramkonventioner av *övergripande* karaktär (t ex CBD och klimatkonventionen), eller processinriktade konventioner med mer *konkreta* handlingsprogram (ex CITES).⁴⁹⁶ Även allmänt utformade ramkonventioner och överenskommelser kan dock ha en styrande verkan, genom att de påverkar allmänhetens vetande och kunskap som ett *informativt* styrmedel. *Ekonomiskt stöd* används som incitament för att exempelvis upprätthålla olika former av art- och områdesskydd, och flera konventioner har inrättat fonder för detta ändamål (ex. världsarvskonventionen, våtmarkskonventionen). En viktig form av "styrning" sker också genom de partsammansatta *organ*,⁴⁹⁷ enligt Haas ett slags "*epistemic communities*",⁴⁹⁸ som genom sina möten och utbyte av ståndpunkter tillsammans sätter press på de olika ländernas politiska representanter. Ebbesson framhåller deras samarbete som ett av de viktigaste påtryckningsmedlen i den internationella miljörätten, där skyldigheten att lämna information till de övriga parterna huruvida ett lands förpliktelser har uppfyllts eller inte, är en viktig drivkraft.⁴⁹⁹ Eftersom övriga sanktioner saknas, är detta en form av styrning som är både effektiv och betydelsefullt då det gäller efterlevnaden av olika konventioner och överenskommelser.

Internationella överenskommelser är inte bara av betydelse för den nationella tillämpningen gentemot enskilda individer, utan aktualiseras också för den regionala och lokala *miljöadministrationen* i olika sammanhang. Dels kan det gälla att anpassa implementeringen av övergripande nationella miljömål som t ex miljö kvalitetsmålen, eller att integrera handlingsprogram som Agenda 21, som – trots att det inte utgör något folkrättsligt bindande dokument – är högst relevant för förvaltningsmyndigheternas miljövarsarbete.⁵⁰⁰ Förpliktelserna i olika konventioner kan vara mer eller mindre preciserade, och lämnar ofta öppet *hur* genomförandet skall ske. För att

495 För en fullständig sammanställning se SKS Rapport 1999:2.

496 Se t ex Ebbesson 2000 om olika former av internationella överenskommelser.

497 Organisationer eller kommissioner, t ex internationella kommissioner knutna till en viss överenskommelse.

498 Haas, P.M. 1990. Saving the Mediterranean. New York.

499 Se t ex Lyster, (1985) International Wildlife Law, Cambridge. De kommissioner som etablerats inom ramen för en viss konvention, har naturligtvis också den viktiga uppgiften att genom mer detaljerade beslut eller rekommendationer precisera konventionens allmänt hållna miniminormer.

500 Agenda 21, det handlingsprogram som antogs vid Riokonferensen (se skr 1992/93:13), uppmanar bl a till kretsloppstänkande och återvinning, och betonar den *informativa* styrningen genom att lyfta fram betydelsen av miljöutbildning i skolorna.

kunna tillämpas av svenska myndigheter och domstolar krävs att en konvention skrivs om till nationell rätt genom lag, förordning eller föreskrift. Omskrivningen kan exempelvis ske genom delegation till central myndighet som får utfärda *föreskrifter* för att konkretisera och anpassa internationella rekommendationer och miniminormer.

Nya principer för ett *ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart skogsbruk* slogs fast vid FN:s miljö- och utvecklingskonferens (UNCED) i Rio 1992. En utveckling som befästes genom de dokument som antogs vid konferensen är det holistiska synsätt som kommer till uttryck i ekosystemansatsen, dvs att inta ett helhetsperspektiv vid hanterandet av miljöproblemen.⁵⁰¹ Principerna har därefter preciserats och anpassats till Europeiska förhållanden inom ramen för den all-europeiska processen för skydd av Europas skogar. Flera länder (dock inte Sverige) har också utvecklat nationella skogsprogram (National Forest Programs) för att ytterligare konkretisera och precisera principerna för ett uthålligt skogsbruk.⁵⁰²

Av övergripande, *global* betydelse för skogstillståndet är den ena av de två konventioner som antogs vid Riomötet: *1992 års klimatkonvention*⁵⁰³ (inkl Kyotoprotokollet), en ramkonvention vars mål är att stabilisera utsläppen av växthusgaser på en nivå som inte långsiktigt påverkar klimatet. Konventionen betonar det gemensamma ansvaret, men påpekar samtidigt att det är ett differentierat ansvar vilket innebär att industriländerna skall bära den största bördan i förändringsarbetet. I Kyotoprotokollets konkreta handlingsprogram uppmärksammas jord- och skogsbrukets betydelse för klimatförändringar, och protokollet är av stor betydelse för skogsfrågorna. Parterna skall enligt detta uppmuntra till ett uthålligt skogsbruk och återbeskogning, skydda och stärka "sänkor" för reservoarer för växthusgaser mm. Även *1985 års konvention om skydd av ozonskiktet* (inkl Montrealprotokollet)⁵⁰⁴ är en *global* överenskomst som ålägger parterna att samarbeta, forska och utbyta information i syfte att skydda det stratosfäriska ozonskiktet. I tilläggsprotokollet anges de konkreta begränsningarna, som genom internationella standards skall styra produktion och användande av ozonnedbrytande substanser. Montrealprotokollets syfte är att minska och optimalt eliminera antropogena utsläpp av ozonnedbrytande substanser. För skogens del är nedbrytningen av ozonlagret en konstaterad riskfaktor, med långsiktigt bestående skadliga effekter på skogstillståndet. Ytterligare en viktig ramkonvention om gränsöverskridande utsläpp med betydelse för miljön är *1979 års konvention om lång-*

501 En tydlig utveckling som kan ses inom den internationella miljörätten är, att den från ursprungligen vaga sedvanerättsregler har utvecklats via preciserade regler fram till det helhetsperspektiv som fastlades i Brundtlandrapporten *Our Common Future* 1987, och slutligen manifesterades genom Riokonferensen 1992. Begreppet "hållbar utveckling" blev härigenom det ledord som kommit att genomsyra i stort sett all miljöpolitik och miljö rätt, både på internationell och nationell nivå. Vid Riokonferensen antogs två globala konventioner (klimatkonventionen och CBD) samt ett icke-bindande dokument om Skogsprinciperna. Deltagarna enades också om ett handlingsprogram med riktlinjer för globalt samarbete om uthållig utveckling, Agenda 21.

502 Appelstrand 2002.

503 UNFCCC inkl. Kyotoprotokollet. Prop 1992/93:179.

504 Vienna Convention on the Protection of the Ozone layer/Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer. SÖ1986.69. Prop 1985/86:158, JoU 1985/86:22.

väga gränsöverskridande luftföroreningar,⁵⁰⁵ det första multilaterala avtal som behandlade luftföroreningar i syfte att minska skador på naturresurser. Ett antal protokoll har efter hand lagts till, och under konventionen finns också flera internationella samarbetsprogram, bl a ett som inriktar sig på skog (ICP Forest). Det väldokumenterade ICP-programmet riktar in sig på att ta fram handlingsdirektiv, metoder och mätningar för bedömning av skogsskador etc. Även EU har utarbetat en åtgärdsplan för skydd av skogar mot luftföroreningar som i stor utsträckning bygger på ICP-programmet.

Den andra konvention som antogs vid Riokonferensen är *1992 års konvention om biologisk mångfald (CBD)*.⁵⁰⁶ Konventionen riktar in sig på art- och områdesskydd, och genom att ålägga parterna att bevara den biologiska mångfalden för kommande generationer, ger den uttryck för idén om hållbar utveckling, som härigenom manifesteras genom ett bindande instrument. Konventionen har dock ett bredare syfte än de "traditionella" artbevarande konventionerna, såsom exempelvis Bernkonventionen, våtmarkskonventionen och världsarvskonventionen, som föreskriver skydd för arter "in-situ", dvs i deras livsmiljöer. I begreppet biologisk mångfald innefattar konventionen nämligen också skyddet av "gentekniska resurser", resurser som i mycket stor utsträckning finns i tredje världens regnskogar. Genom att ställa upp förbehåll för industriländernas nyttjande av utvecklingsländernas genetiska resurser, syftar konventionen till att skapa en balans där utvecklingsländernas ställning stärks gentemot industriländernas.⁵⁰⁷ Skogsekosystemen är en mycket viktig del av konventionens ekosystemansats, som föreskriver en helhetssyn som inkluderar ekologiska, ekonomiska, social och kulturella aspekter på ekosystemens bevarande och nyttjande. Ett särskilt arbetsprogram för skogens biologiska mångfald har tagits fram, och i det uppmanas parterna att ta fram nationella planer och handlingsprogram för att används i ett tvärspektoriellt arbete. Artskyddet på global nivå regleras också av *1971 års Ramsarkonvention*, "*våtmarkskonventionen*",⁵⁰⁸ som syftar till att skydda dels fåglar, men också andra djur- och växtarters livsmiljö så att hela ekosystemet bevaras. I konventionen listas de våtmarksområden som parterna skall främja bevarandet av, bl a sumpskogar, vissa kustskogar och mangrove. Parterna åläggs att utse skyddsområden ("CW-områden"), genom att skapa t ex nationalparker eller naturreservat. *1972 års konvention om skydd för världens kultur- och naturarv*, "*Världsarvskonventionen*",⁵⁰⁹ är också av betydelse för skogssektorn. Konventionens utgångspunkt är att vissa miljöer och kulturella områden har ett så stort internationellt skyddsvärde, att de utgör ett slags globalt, gemensamt arv. De parter som ratificerat konventionen åtar sig att säkerställa identifiering, skydd och bevarande av de områden, platser, byggnader och monument som upptas på konventionens världsarvslista. Skogar kan enligt konventionen utgöra sådana områden som är en del av det naturliga arvet.

505 Geneva Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution. SÖ1981:1. Prop 1980/81:31, JoU 1980/81:13.

506 Convention on Biological Diversity. UNEP/Bio.Div./CONF/L.2.

507 Jfr den belysande diskussionen i Ebbesson 2000 s 163ff.

508 Ramsar Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat. SÖ 1975:76.

509 Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. SÖ 1985:8.

En viktig och mer "traditionell" konvention om artbevarande på *regional* nivå är 1979 års *konvention om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö*, "Bernkonventionen",⁵¹⁰ som listar skyddsvärda arter, där skyddsåtgärderna omfattar inte bara att bevarandet av själva livsmiljön för vilda djur och växter, utan även syftar till att förhindra verksamheter utanför själva livsmiljön som kan hämma artens fortbestånd. Bernkonventionen anger tydligt parternas åläggande, och kräver också förebyggande åtgärder i form av bl a markplanering. En kommitté har bildats för att utfärda rekommendationer och övervaka inom ramen för konventionen, vilket ytterligare stärker dess genomslagskraft.

En *handelsinriktad* konvention är 1973 års *konvention om reglering av handeln med vissa utrotningshotade vilda djur och växter (CITES)*.⁵¹¹ Konventionens syfte är att skydda listade utrotningshotade växt- och djurarter från överexploatering genom internationell handel/och därmed utrotning. Ett stort antal av de arter som finns med på någon av CITES tre listor är skogslevande arter, där även ett fåtal kommersiella träd finns uppräknade. I framtiden kan dock ytterligare fler trädarter komma att läggas till listan. En annan konvention av betydelse för internationell handel, är 1994 års *internationella avtal om handel med tropiskt timmer (ITTA)*⁵¹², som är en handelsöverenskommelse med syfte att främja handeln med tropiskt timmer och säkerställa export från uthålligt skogsbruk. Avtalet illustrerar svårigheten mellan att balansera å ena sidan skyddet för miljön och å andra sidan utvecklingsländernas ekonomiska situation. Syftet är inte att begränsa handeln med tropiskt timmer – snarare att främja den – men detta skall ske med utgångspunkt i ett uthålligt skogsbruk.

Upprättandet av *världshandelsorganisationen WTO och dess instrument GATT*, är också av betydelse för det svenska skogsbruket och industrin. WTO/GATT skall stödja frihandel, och reglerar all sorts handel, även handel med skogsprodukter. Olika former av handelshinder aktualiseras inom ramen för denna överenskommelse, t ex om ett land kan begränsa eller förbjuda export av naturresurser med hänsyn till bevarandenaspekter. WTOs arbete med standardisering är också av stor betydelse för skogssektorn; om harmoniseringen av standarder resulterar i krav som kan innebära kostnadsskillnader för tillämpningen i olika länder, skulle detta kunna uppfattas som ett handelshinder.

De hittills uppräknade överenskommelserna är rättsligt bindande, men det finns också ett antal *icke-bindande* instrument och mekanismer som behandlar skog. Ett av de dokument som antogs vid Riokonferensen var de sk *Skogsprinciperna*,⁵¹³ som innefattar icke-rättsligt bindande globala principer om bevarandet av skogar.⁵¹⁴ Även

510 Convention on the conservation of European wildlife and natural habitat. SÖ 1983:30.

511 Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. SÖ 1974:41 (1980:72). Prop 1974:10, JoU 1974:5. Bland de nordiska djurarter som är listade återfinns bl a varg, lo, utter, brunbjörn och ett flertal rovfåglar.

512 International Tropical Timber Agreement.

513 Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests – The Forest Principles. UN Doc. A/CONF. 151/26 (Vol. III).

514 Vid Riokonferensen antogs en deklaration, två globala konventioner (om klimatförändringar resp. skydd för den biologiska mångfalden) samt de icke-bindande Skogsprinciperna. Dessutom enades deltagarna om inrättandet av en Agenda 21, ett handlingsprogram för det 21:a seklet.

om det i dokumentet slås fast att skogslagstiftning är en nationell angelägenhet snarare än en internationell, så är principerna den första globala överenskommelsen om skog. Dokumentet har fått ökad auktoritet sedan antagandet, och åberopas som en grund för ett globalt, holistiskt perspektiv på skogsfrågor. Tillsammans med Skogsprinciperna används *Agenda 21* som en bas för förhandlingar inom olika organ, t ex den mellanstatliga skogspanelen (IPF), det mellanstatliga skogsforumet (IFF) och inom Kommissionen för uthållig utveckling (CSD).⁵¹⁵ I kapitel 11 som behandlar skogsfrågor, uppmanas deltagarna att främja mångbruk i alla typer av skog, att förbättra skydd och bevarande och uthålligt brukande, samt att etablera och förstärka planering, värdering och övervakning.

Slutligen har *den all-europeiska processen för skydd av Europas skogar*⁵¹⁶ till syfte att främja samarbete kring uthålligt brukande. Processen drivs på ministernivå genom ett flertal ministerkonferenser som har antagit gemensamma deklARATIONER och resolutioner för åtgärder man anser angelägna att genomföra. En huvudpunkt vid den senaste ministerkonferensen i Lissabon var att skapa riktlinjer för lyfta fram betydelsen av de socio-ekonomiska aspekterna för ett uthålligt skogsbruk, och placera dem på den politiska agendan. För detta syfte har gemensamma *kriterier och indikatorer* utarbetats för att möjliggöra utvärdering av staternas arbete med att införa ett uthålligt skogsbruk. Gemensamma riktlinjer för genomförandet har sammanställts i en "Code of best practice", som skall underlätta implementeringen av kriterierna.

5.6.2 EU:s miljösamarbete

Även EU-samarbetet tar strategin för *hållbar utveckling* som utgångspunkt, och slår fast att en hög ekonomisk tillväxt skall gå hand i hand med en hållbar användning av naturresurserna. Bibehållandet av biologisk mångfald och bevarandet av ekosystemen är en grundläggande förutsättning för uppfyllandet av denna målsättning, och i EU:s *sjätte miljöhandlingsprogram* är en av målsättningarna att stoppa förlusten av biologisk mångfald senast 2010 (denna målsättning reflekteras i Sverige dels på nationell nivå igenom *miljökvalitetsmålen*, men även på regional och lokal nivå genom de riktlinjer för en "Nationell strategi för formellt skydd av skog" som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket tillsammans tagit fram). I programmet betonas att den ekosystemansats som antagits i konventionen om biologisk mångfald, dvs en helhetssyn på förvaltningen av ekosystemen, skall beaktas i största möjliga utsträckning, och att åtgärderna i övrigt skall koordineras med gällande globala och regionala konventioner och processer. Vid genomförandet av miljöhandlingsprogrammet i skogssektorn skall åtgärder och strategier som är i linje med EU:s skogsstrategi prioriteras. En nyckelfråga för tillämpningen av helhetsperspektivet inom den offentliga miljöförvaltningen, är att driva en fortsatt sektorisering så att miljövärden integreras i alla relevanta politikområden. En utmaning för det fortsatta arbetet inom EU ligger just i

⁵¹⁵ Agenda 21 är ett globalt, icke-bindande handlingsprogram för globalt samarbete kring uthållig utveckling. UN Doc. A/CONF. 151/26/Rev.1 (Vol. 1).

⁵¹⁶ The pan-European process on the Protection of Forests in Europe.

att samordna och utveckla andra politikområden i en hållbar riktning, så att de bidrar till – istället för att motverka – att de fastlagda miljömålen uppnås.⁵¹⁷ En viktig skillnad då det gäller områdesskyddet finns mellan Sverige och de kontinentala medlemsstaterna, som på grund av hårdare exploatering och fragmentering fokuserar starkare på skyddade områden. I detta perspektiv är det särskilt viktigt att Sverige fortsätter att lyfter fram betydelsen av åtgärder på landskapsnivå, och lyfter fram sambandet mellan skyddade områden och det omgivande landskapet. Detta synsätt är inte minst viktigt för det ekologiska nätverket Natura 2000, som annars kan riskera att bli områden i form av ”isolerade öar”.⁵¹⁸ I huvudsak regleras naturvårdsfrågorna inom EU genom fågeldirektivet från 1979⁵¹⁹ samt art- och habitatdirektivet från 1992.⁵²⁰ Dessa två direktiv är också grunden för upprättandet av Natura 2000-skyddet.

5.6.3 Miljöbalken

EU:s miljölagstiftning har stort inflytande på svensk lagstiftning, vilket märks inte minst i Miljöbalken. 1999 reformerade Sverige sin miljölagstiftning genom att anta *miljöbalken* (1998:808). Den tidigare uppsplittrade miljölagstiftningen har nu sammanförts, och genom MB har också miljödomstolar, sanktioner för miljöbrott och miljökvalitetsnormer införts.⁵²¹

I huvudsak har miljöbalken två syften: dels att *samordna* de tidigare fristående 16 miljölagar som inarbetades i balken, dels att på olika sätt *modernisera och utveckla* miljölagstiftningen.⁵²² De allmänna hänsynsreglerna i kapitel 2 är de viktigaste instrumenten för att nå miljöbalkens mål, att främja *en hållbar utveckling* (1 kap. 1 §). Fortfarande gäller dock flera viktiga miljörättsliga författningar utanför balken, ett exempel är *skogsvårdslagen*. Förhållandet mellan miljöbalken och sektorslagstiftningen är en viktig och omdiskuterad fråga. Ändringar har gjort i flera av sektorsförfattningarna för att underlätta en samordning med miljöbalken, men bedömningen av miljöfrågor blir ändå till viss del annorlunda när åtgärder och verksamheter prövas enligt författningar *utanför* balken. Michanek och Zetterberg pekar som ett exempel specifikt ut skogsvårdslagen som en lag som ”har avsevärt svagare regler om miljöhänsyn, utredning av miljöeffekter och inflytande från allmänheten”.⁵²³

Tillämpningsområdet för miljöbalken är inte definierat i lagtexten, men genom sin bredd kommer den ofta att mer eller mindre *överlappa* tillämpningsområdet för

517 Jfr rskr. 2001/02:173 s 128f.

518 Jan Darpö har i en mycket djupgående studie visat på problematiken med implementeringen av Natura2000. Utifrån den rättspraxis som utvecklats av EG-domstolen, Regeringsrätten och Miljööverdomstolen för han en rättspolitisk diskussion kring frågor som är av betydelse för den svenska tillämpningen. Se Darpö 2006, Natura 2000 i Sverige.

519 Rådets direktiv om bevarande av vilda fåglar 79/409/EEG ändrat genom direktiv 97/45/EEG.

520 Rådets direktiv om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter 92/43/EEG ändrat genom direktiv 97/62/EEG.

521 EU:s ramvattendirektiv och IPPC-direktivet (rådets direktiv om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) har införlivats, och betydelsen av miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) klargörs.

522 Se t ex Steneroth Sillén 2004 s 186ff.

andra författningar. Huvudregeln i 1 kap. 3 § stadgar då som huvudregel att såväl miljöbalken som sektorsförfattningen gäller *parallellt* för en och samma åtgärd eller verksamhet. Miljöbalkens krav är tänkta att utgöra en *miniminivå*, och vid överlappningar kan allmänna rättsgrundsatser innebära att en av reglerna tar över. En sådan grundsats är att *speciallag* tar över allmän lag (*lex specialis*), och detta fick betydelse vid diskussionen huruvida skogsvårdslagen skulle inlemmas i miljöbalken eller fortsätta att vara en fristående speciallag. I följdslagstiftningspropositionen, där lagvalsfrågorna ägnas en del uppmärksamhet, anges att de olika lagarnas hänsynsregler skall gälla parallellt.⁵²⁴ I den utsträckning dessa lagar (eller underordnad förordning) *inte* reglerar miljöhänsynen i ett visst avseende, kommer miljöbalkens regler att gälla om balken och lagen i fråga gäller parallellt och inte är oförenliga till sitt innehåll. Förhållandet mellan skogsvårdslagen och miljöbalken följer denna linje och kommenteras särskilt i propositionen.⁵²⁵ Resultatet blev att skogsvårdslagen fick stå kvar som fristående sektorslagstiftning, och skogsvårdslagen och miljöbalken gäller nu parallellt med varandra.⁵²⁶ Om tillämpningen innebär att lagarna medför *olika krav* enligt *lex specialis* principen, så är en grundläggande utgångspunkt att vid bedömningen se till *syftet* med miljöbalken respektive den aktuella sektorsförfattningen.⁵²⁷ Detta innebär bl a att 2 kap 3 § MB *inte* skall gälla om det finns särskilda föreskrifter enligt skogsvårdslagstiftningen. I övrigt gäller dock de allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap. fullt ut även för skogsbruket. Miljöbalken är ju ett slags ”totallag” för miljön, där *hänsynsreglerna* i kapitel 2 ställer mer långtgående krav än vad exempelvis *skogsvårdslagens* hänsynsbestämmelser gör.⁵²⁸

Enligt 30 § skogsvårdslagen kan Skogsstyrelsen utfärda bindande *föreskrifter* om naturvårdshänsyn i skogsbruket. Enligt allmänna lagvalsprinciper kan ibland regler av högre valör ha företräde, t ex lag över föreskrift. Har då Skogsstyrelsens mer *precisa*

523 Michanek och Zetterberg 2004 s 97. Författarna tar också upp kritiken om *otillräcklig samordning* som framfördes vid remissbehandlingen och därefter. Kravet på att *skogsvårdslagen* skulle integreras i balken bemöttes av departementschefen med argumentet att ”balken i så fall skulle behöva reglera annat än miljöhänsynen i skogsbruket” (prop. 1997/98:145 s 189), ett argument som Michanek och Zetterberg inte finner övertygande. Istället menar de att miljöbestämmelserna i skogsvårdslagen borde kunnat integreras i miljöbalken, och att ”restfrågor” hade kunnat regleras i en särskild skogsbrukslag, i linje med uppdelningen av vattenlagen.

524 Förhållandet mellan miljöbalken och skogsvårdslagstiftningen kommenteras särskilt i följdslagstiftningspropositionen, prop. 1997/98:90 s 244f.

525 Ibid.

526 Ibid. s 241, 243.

527 Se Rubenson 2002 s 26. Då olika författningar reglerar samma område sker tolkningen med utgångspunkt i allmänna lagvalsprinciper. I första hand gäller då att de olika lagstiftningarna skal anses gälla parallellt, om inte bestämmelserna är *oförenliga*. Om så skulle vara fallet skall tolkningen ske dels utifrån bestämmelsernas *innehåll*, dels utifrån vilken ”*valör*” bestämmelsen har, dvs grundlag gäller framför lag som i sin tur skall gälla över förordning. Den tolkningsregel som allmänt anses gälla när bestämmelser i två olika författningar är *oförenliga*, är att den mest detaljerade bestämmelsen i sakfrågan skall anse gälla. Dock gäller detta endast så länge den mer detaljerade bestämmelsen är *förenlig* med överordnad *författning*. Det innebär att en *förordning* – hur detaljerad den än är – inte kan gälla över en bestämmelse som har meddelats i överordnad form, dvs i lag eller grundlagsform, om innehållet i den är oförenligt med den överordnande författningen.

528 Därför är det viktigt att de olika hänsynskraven enligt balken integreras i hanteringen av det enskilda fallet, där särskilt skälighetsprövningen enligt 2 kap. 7 § MB är betydelsefull.

föreskrifter företräde över de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken (som ju ändå är av högre ”valör”)? Enligt Michanek och Zetterberg är det just i ett sådant fall särskilt viktigt att se till *syftet* bakom de båda författningarna, samt att notera att miljöbalkens krav anger en *miniminivå*. De *föreskrifter* som Skogsstyrelsen utfärdar är mer begränsade eftersom de endast gäller skyddet för naturvården i *skogen*. Miljöbalkens hänsynsregler är mer långtgående och därför bör ”Skogsstyrelsens föreskrifter ses som speciallagstiftning endast i fall där det enda syftet med ett krav är att skydda naturen och det samtidigt inte är nödvändigt att ställa mer långtgående krav enligt balken än vad som redan framgår av Skogsstyrelsens föreskrifter.”⁵²⁹ Det ”breda och integrerande synsättet” i miljöbalkens hänsynsregler innebär sannolikt att ”de allmänna rättsgrundsatserna i praktiken endast får marginell betydelse vid konflikt med annan författning.”⁵³⁰

Förutom dessa bestämmelser är vissa miljöpåverkande åtgärder inom skogsbruket tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Exempel på sådana åtgärder är *markavvattnings* enligt 11 kapitlet. Ett generellt förbud gäller i södra Sverige upp till Norrlandsgränsen, med tillståndsplikt i övriga landet. Länsstyrelsen kan medge dispens om det finns särskilda skäl. En miljökonsekvensbeskrivning skall enligt 6 kap. 4 § inges i samband med ansökan om tillstånd för markavvattnings eller anmälan om samråd, om det behövs i det enskilda fallet. Andra skogsbruksåtgärder kan omfattas av *samråds*bestämmelserna i 12 kapitlet, som avser arbetsföretag som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön. Dit hör slutlig avverkning i orörd skog, skogsplantering på nedlagd åkermark, omföring av lövskog till barrskog, gödsling samt anläggning av skogsbilväg. Kemiska bekämpningsmedel får enligt 14 kapitlet endast användas om medlet är godkänt för det aktuella användningsområdet. Det finns också vissa gemensamma försiktighetsregler för generell hantering av bekämpningsmedel.

5.6.4 Övrig reglering

Förutom sektorslagstiftningen och miljöbalken styrs och påverkas skogsbruket också av annan lagstiftning och andra politikområden. För den fysiska planeringen av mark och vattenområden, liksom bygglov för byggnader och anläggningar samt markklov för vissa markarbeten gäller *plan- och bygglagen* (1987:10). Reglerna om fastighetsbildning och jordförvärv är också betydelsefulla för skogsägaren, och påverkar såväl fastighets- som ägarstruktur. *Fastighetsbildningslagens* (1990:988 ändrad med 1992:1212) övergripande syfte är att verka för en indelning i rationella brukningsenheter som bidrar till en varaktig fastighetsstruktur, dvs skogsfastigheternas storlek, antal skiften och arrondering. Ägarstrukturen är också ytterst beroende av vem som tillåts äga skogsmark. *Jordförvärvslagen* (1979:230 ändrad med 2005:423) syftar till att reglera vem som skall ha rätt att förvärva fastigheter. Sedan tillkomsten har den haft stor betydelse för ägarbalansen mellan fysiska och juridiska personer genom att den begränsar juridiska personers förvärv av mark. Ett syfte därmed är att främja sys-

⁵²⁹ Michanek och Zetterberg 2004 s 419.

⁵³⁰ Ibid.

selsättning och bosättning i glesbygd. Lagen syftar också till att förbättra fastighetsstrukturen i vissa områden med stark ägosplittring. Från mitten av 1960-talet fram till slutet av 1980-talet var den rättsliga styrningen och regleringen genom dessa lagar som starkast. Efter ett flertal utredningar har en betydande avreglering av båda lagarna skett under 1990-talet.

En lag som ofta skapar svårigheter i det praktiska arbetet för skogsägaren är *kulturminneslagen* (1988:950 ändrad med 2002:620), som förskriver skydd för fasta fornlämningar och byggnadsminnen, som ofta förekommer i skogslandskapet. De viktigaste lämningarna i skogen är gravfält, gravar, resta stenar, boplatser och lämningar av bostäder samt kulturlager. Tillstånd krävs från länsstyrelsen för att ta bort, gräva ut, täcka över eller på annat sätt skada en fast fornlämning enligt 2 kap. 6 §. Påträffas en fornlämning under arbetets gång, måste detta avbrytas och fyndet anmälas till länsstyrelsen (2 kap. 10 §).

Konflikter mellan rennärning och skogsbruk är vanligt förekommande, och regler om ömsesidig hänsyn finns i såväl *rennäringslagen* (1971:437 ändrad med 2001:439) som skogsvårdslagen. Renbetesmarkerna omfattar ca 40 % av Sveriges yta, och renbetesrätten som är grundad på urminnes hävd, tillkommer den som är av samisk härkomst. Enligt 2kap 18 § RF är denna rätt skyddad mot tvångsförfoganden utan ersättning på samma sätt som äganderätten. *Jaktlagen* (1987:259) kontrollerar jakt på vilt genom att ange jakttider, jaktmetoder, fridlysning etc. Skogskötseln påverkar förutsättningarna för de flesta viltarterna, och viltstammarna av främst älg och rådjur påverkar i sin tur genom betetrycket möjligheterna till att producera värdefullt virke. Under 1990-talet har därför politiken lagt ett ökat ansvar på skogsägarna att i samverkan med jägarna på lokal nivå åstadkomma en balans mellan skogsskador och viltstammarnas storlek.

Även skattepolitiken och skattelagstiftningen påverkar på olika sätt skogsbruket, men att beskriva detta ligger utanför syftet med avhandlingen.

5.7 Skogsvårdslagen

Skogsvårdslagstiftningen har från början genomgående varit uppbyggd kring motivation och morot snarare än på tvång. Som en röd tråd genom de olika lagstiftnings-epokerna löper nämligen *frivillighetsaspekten*: att samhället genom kunskap och upplysning skall stimulera och *motivera* skogsägaren att göra valen utifrån egen vilja – och därigenom göra allmänintresset till ett egenintresse. De olika skogsvårdslagarna har dock uppvisat varierande grad av statlig styrning och krav på skogsägaren, och också formats av drivkrafterna bakom lagarna: de ekonomiska och politiska faktorer som utlöst lagstiftningsprocesserna. Övergripande kan sägas att några av de mest betydelsefulla bakomliggande faktorerna som påverkat utformningen av skogsvårdslagstiftningen har varit *skogstillståndet* (1903), *virkesförrådets utveckling* (1923, 1948) och farhågor för kommande *virkesbrist* (1979). Skogsvårdslagstiftningen kom efter

införandet av 1903 års lag successivt att byggas ut med ökande krav på skogsägaren genom 1923 och 1948 års lagar, där en kulmen kan sägas ha manifesterats genom 1979 års hårt detaljreglerade och produktionsinriktade lag. Under 1980-talet tillkom ytterligare bestämmelser som styrde den enskilde skogsägarens möjlighet att sköta sin skog, en utveckling som sedan bröts helt genom 1993 års skogspolitiska beslut och avreglerade skogsvårdslag.

Den lag som trädde i kraft 1905 var som rättsligt styrmedel mycket begränsad, egentligen bara ”ett gott förslag, en stomme”.⁵³¹ Redan i de förslag som föregick 1903 års lagstiftning fanns dock tankar och förslag på de tre regleringsnivåer⁵³² som speglade de grundläggande huvudfrågorna i skogspolitiken: *återväxten*, *ungskogsskyddet* och *ett uthålligt skogsbruk*. Den första – och absolut nödvändigaste nivån – var att säkra återväxterna i det enskilda skogsbruket. Denna nivå var också den enda som man ansåg vara möjlig att genomdriva 1903 därför att tiden – av taktiska, politiska skäl – inte ansågs mogen att ställa för stora krav. Istället måste man inrikta sig på att ”finna en plattform där alla kunde samlas.”⁵³³ Lagen blev således anpassad till det skogspolitiska läget vid denna tidpunkt.⁵³⁴ Redan ett par år efter införandet av 1903 års skogsvårdslag började skogsvårdsstyrelserna rapportera om att den unga skogen skövlades utan tanke på framtiden. Även denna fråga hade som nämnts kommit upp till diskussion i utredningsarbetet inför 1903 års lag, men ansågs ligga på ”nivå två” och därför inte ännu genomförbar. Det dröjde dock till den tillfälliga kristidslagen 1918 års innan ett visst skydd gavs för ungsbogen. Genom 1923 års skogsvårdslag fick den växande ”yngre” skogen ett mer permanent, bestående skydd, med höjd beståndsålder. ”Nivå tre”, dvs en lag som riktade in sig på ett långsiktigt, uthålligt skogsbruk med rationell skogsskötsel som huvudprincip, fanns som nämnts på agendan redan under 1800-talets skogsdebatt, men inte heller här ansågs tiden mogen för ett sådant lagkrav. Det dröjde ända till 1948 års skogsvårdslag innan principen om jämnhet i avkastningen infördes tillsammans med lönsamhetsprincipen, vilka i förening skulle innebära ett paradigmskifte i skogslagstiftningen. Först genom 1948 års skogsvårdslag hade skogsbruket fått den stomme av regler som krävdes för att kunna hävda ett uthålligt skogsbruk: *återväxtplikten*, *skyddet av den växande skogen* och *kravet på jämnhet i avkastningen*.

531 John Rettig, FK, riksdagsdebatten 11 maj 1903.

532 Se den belysande diskussionen om detta i Enander 2001 s 70ff.

533 Konstaterades av 1911 års skogslagsstiftningskommitté, vars förslag kom att ligga till grund för 1923 års skogsvårdslag.

534 Synen på 1903 års skogsvårdslag som alltför ”beskedlig” och ”mjuk” verifieras i 1973 års skogsutredning, som framhåller att först ”år 1923 förelåg den första egentliga skogsvårdslagen” (SOU 1978:6 s 28).

Återväxtplikt	Skydd för den växande skogen	Uthållighetsprincipen	Miljö och produktion jämförda mål
1903 allmän, opreciserad bestämmelse			
1918 Allmän, opreciserad bestämmelse	1918 begränsat begrepp: "ungskog"		
1923 preciserade bestämmelser	1923 utvidgat begrepp: "yngre skog"		
1948 SKS detaljbestämmelser	1948 utvecklingsbar skog	1948 Sociala hänsyn: balans i avkastningen	
1979 detaljreglerad återväxtplikt	1979 detaljreglerat skydd	1979 med produktionsinriktning	
1993 grundläggande återväxtplikt	1993 grundläggande skydd för den växande skogen	1993 med miljö- och produktionsinriktning	1993 Miljömålet på samma nivå som produktionsmålet

Figur 5.3 Skogsvårdslagen – huvudprinciper 1903-1993

5.7.1 Skogsvårdslagens interna struktur: VAD, HUR, VEM

För att studera den gällande skogsvårdslagens (1979:429 ändrad med 1993:553) grad av *målinriktning* och det sätt på vilket *utfyllnaden* sker, kan det vara funktionellt att anknyta till diskussionen i kapitel 3 om ramlagars operationella definition. Jag diskuterar där de olika sammanhang i vilka ramlagstekniken kan och bör användas, dvs det *utrymme* för ramlagstiftning som föreligger i olika rättsliga sammanhang. Enligt Hydén (1984, 2002) kan man analysera ramlagars ändamålsenlighet som styrinstrument i en viss samhällskontext dels genom att se på rättens *externa funktioner* i olika rättskulturer och motivationssystem,⁵³⁵ dels genom att analysera dess interna struktur – de uppgifter rätten har. Som en första utgångspunkt i analysen av den interna strukturen utgår man från hur ramlagen förhåller sig till tre aspekter av *beslutsfattandet*: VEM eller vilka som skall agera (lagens adressat), HUR det skall gå till rent formellt (procedurregler), samt VAD som skall göras och på vilket sätt det skall ske (handlingsdirektiv). Till dessa frågeställningar finns enligt Hydén tre olika typer av rättsregler knutna:

- Konstituerande regler (VEM)
- Handläggningsregler (HUR)
- Handlingsregler/materiella regler (VAD)

⁵³⁵ Se diskussionen i avsnitt 3.2.4.

De konstituerande **VEM**-reglerna hjälper till att strukturera beslutssituationen i det förvaltningsrättsliga regelsystemet, och behandlar kompetens, organisation, personal och resurser hos myndigheten. **HUR** uppgifterna skall utföras bestäms av handläggningsreglerna, som är formella procedurregler med stor betydelse för beslutsunderlaget. Det materiella innehållet styrs i stor utsträckning av handlingsreglerna, som drar upp riktlinjerna för **VAD** som skall göras, alltifrån övergripande målsättningar till mer precisa krav. Handlingsreglerna kan i sin tur delas upp i tre typer av regler (se avsnitt 3.2.4): (i) *pliktreger*, (ii) *avvägningsregler* och (iii) *mål-medelregler*. Både avvägningsregler och mål-medel regler är vanliga i miljösammanhang. Avvägningsreglerna anger *vilka* intressen som skall vägas mot varandra, men oftast inte (i ramlags-sammanhang) *hur* denna viktning skall ske. Skogsvårdslagens inledande portalparagraf (1§) har karaktären av en *avvägningsregel* i det att den anger att en god avkastning (produktionsmål) skall vägas mot bevarande av den biologiska mångfalden (miljömål). Varken i lagen eller dess förarbeten anges *hur* denna avvägning skall gå till, vilket har medfört en problematisk situation på implementeringsnivå. Även *mål-medel regler* där utgångspunkten är en – ofta vag – målangivelse som kompletteras av angivande av de medel som skall användas för att nå målet, är vanliga i miljölagstiftningen. Då det gäller dessa regler kan man inte direkt sluta sig till vilket beteende som är önskvärt utifrån det mål som normen ställer upp. I vissa fall kan en bestämmelse ändå ha ett någorlunda precist normativt innehåll, men sakna faktiskt innehåll, dvs vad det är för problem som skall åtgärdas och hur det skall ske. Regeln behöver därför fyllas ut och tolkas på olika sätt, genom sakkunskap av annat slag än den rent juridiska.

Skogsvårdslagen inleds med en allmänt hållen målformulering (1 §) om att skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Där sägs vidare att vid skötseln skall hänsyn tas till andra allmänna intressen. Utöver en allmän målparagraf brukar en lag av den här karaktären innehålla en angivelse av lagens tillämpningsområde. Så sker också i skogsvårdslagens 2 § som genom en definition av begreppet skogsmark markerar lagens gränser. Vi kan här tala om en slags *vem*-regel i det att lagens krets av adressater indirekt bestäms. Ett annat klassiskt område för reglering i speciallagar av den typ skogsvårdslagen utgör är förhållandet till annan lag. Detta kommer till uttryck i 4 § skogsvårdslagen. Paragraferna 5 och 6 anger *vad*-regler om skyldighet att anlägga ny skog under särskilda omständigheter respektive krav på förnygringsåtgärder för att trygga återväxten av en skog. Dessa *vad*-regler följs av några *vem*-regler varigenom lagen delegerar till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, i detta fall Skogsstyrelsen, att utfärda föreskrifter för speciella ändamål som anges i 7 §. Denna paragraf följs i sin tur av ytterligare en *vem*-regel i 8 § och en *hur*-regel i 9 § om undantag i särskilda fall från tidigare angivna krav.

En av skogsvårdslagens portalparagrafer är 10 §. Denna innehåller en kombination av en *vad*-regel och en *vem*-regel. *Vad*-regeln är en målformulering, nämligen att avverkning av skogsmark skall vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling. Det intressanta rättstekniskt med den kompletterande *vem*-regeln är att den inte bara delegerar till Skogsstyrelsen att fylla målformulering-

en med ett konkretare innehåll, utan att den också innehåller skyddsbestämmelser för visst trädbestånd (under en viss ålder). 11 § är uppbyggd som en *vem*-regel – delegation till Skogsstyrelsen – i kombination med en inskränkande *vad*-regel, vilket också preciseras i skogsvårdsförordningen. Därefter följer återigen en definition, denna gång av begreppet brukningsenhet, som fungerar som en angivelse av tillämpningsområde och därmed indirekt kan ses som en *vem*-regel till precisering av lagens adressatkrets. Denna bestämmelse följs sedan av *hur*-regler (13- 14a §§) med krav på anmälan respektive skogs- och miljöredovisning.

Nästa del av skogsvårdslagen består av regler om krav på tillstånd till avverkning m m. Den inleds med en delegerande *vem*-regel till regeringen där det finns behov av särskilt skydd för skogen. Det anges också (16 §) att Skogsstyrelsen måste ge tillstånd för avverkning i svårföryngrad skog eller i samband skyddsskog. Denna bestämmelses materiella innehåll, själva *vad*-regeln, återfinns i 17 §, som i mer eller mindre allmänna ordalag föreskriver under vilka villkor som tillstånd får meddelas. Denna allmänna reglering specificeras sedan i skogsvårdsförordningen (17 §). För fjällnära skog finns i 18 § en särskild reglering i form av en kombination av *vad*- och *vem*-regel. Där sägs bl a att när tillstånd ges skall det beslutas om vilka hänsyn som skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen ”såsom ifråga om hyggets storlek och förläggning samt tillåten avverkningsform.” I samband härmed finns två *hur*-regler som reglerar på vilket sätt den som är berörd kan begära ersättning för skada, samt att sameby skall beredas tillfälle till samråd före avverkning sker inom ett område där renskötsel får bedrivas. Om avverkning skulle medföra väsentligt bortfall av renbete så att möjligheterna att hålla tillåtet antal renar påverkas, eller att det omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord, får tillstånd inte beviljas (21 §).

Skogsvårdslagen innehåller ett antal bestämmelser som särskilt handlar om ädellövskog. Dessa inleds på sedvanligt sätt med definitioner av lövträd och ädellövskog (22 och 23 §), varigenom tillämpningsområdet avgränsas. Paragrafen kan därför sägas vara en indirekt *vem*-regel. Om den enskilde skogsägaren är osäker på om hans fastighet är att räkna till ädellövskog eller inte, kan förhandsbesked begäras genom 24 § som är en *hur*-regel. När detta väl är avklarat följer en *vad*-regel som föreskriver att åtgärder inte får vidtas som förtar områdets karaktär av ädellövskog. Bestämmelsen följs upp av en *hur*-regel om denna bestämmelses förhållande till annan lag samt om krav på tillstånd till avverkning i ädellövskog. Man kan få bidrag för att trygga återväxten av ädellövskog (28 §, en *hur*-regel).

Efter en bestämmelse om skyddsåtgärder mot insektshärjning (29 §) följer ett par delegationsbestämmelser, *vem*-regler, i kombination med *vad*-regler, varigenom regler dels om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen (30 §) och dels om hänsyn till rennäringen (31 §) kan införas, vilket också har skett genom föreskrifter från Skogsstyrelsen. På samma sätt föreskrivs det (32 §) att regeringen samt efter delegation i skogsvårdsförordningen, Skogsstyrelsen, äger rätt att ställa krav på miljöanalys av vilken inverkan nya metoder för skogsskötsel och skogsodling har på miljön. I skogsvårdsförordningen har regeringen inskränkt detta till att gälla enbart för ”miljöer som är särskilt känsliga” (31 § i förordningen). Skogsvårdslagen avslutas

med ett antal *hur*-regler (33 – 41 §§) som handlar om tillsyn och vad som kan ske vid överträdelse av lagen i form av förelägganden, avgifter, förverkande och påföljder.

Det genomgående intrycket av skogsvårdslagen är således att lagen borde kunna stramas upp. Regleringen är så pass likartad för de olika åtgärder som regleras, anläggning och avverkning av skog, ädellövskog jämte särregler för svårföryngrad och fjällnära skog samt rennäringens intressen, att dessa skulle kunna hållas samman i ett avsnitt som sedan följdes av *gemensamma vem-regler i termer av definitioner och delegationer samt hur-regler i form av tillstånds- och tillsynsregler*. Lagens pedagogiska innehåll hade haft mycket att tjäna på detta. Som det nu är följer lagen en ”skoglig” logik och inte en normativ och regleringsmässig rationalitet. Detta är onekligen till nackdel för lagens intervenerande syften.

5.8 Rådgivning och information, utbildning och kampanjer

Genom 1993 års beslut ändrades avvägningen mellan de skogspolitiska medlen. Den avreglerade skogsvårdslagen gav skogsägaren större frihet, men också ett större ansvar. För att kunna leva upp till detta ansvar måste skogsägaren ha bättre kunskaper, och därmed har det informativa styrmedlet fått en större tyngd. I förarbetena framhålls den viktiga roll som *kunskapsöverföring* och *rådgivning* nu spelar: lagstiftningen anger de grundläggande minimikrav som skogsägaren måste uppfylla, men rådgivning, information och utbildning skall motivera skogsägaren till ett resultat *utöver lagnivån*, vilket förutsätter frivilliga insatser. I enlighet med det skogspolitiska beslutet skall dock skogsägaren ta ett ökat ekonomiskt ansvar för rådgivning och utbildning, och större delen av den *enskilda rådgivningen* är nu därför avgiftsbelagd. Fri miljörådgivning har dock under en period kunnat erbjudas skogsägarna med finansiering av EU-medel. Inom ramen för kampanjen Grönare skog erbjuds också grupp-rådgivning till skogsägare.

Upplysning och kunskapsöverföring har varit ett rättesnöre för den skogliga myndighetens arbetssätt sedan inrättandet av skogsvårdsstyrelserna. Innan man tog till ”käppen”, dvs lagen, skulle man i första hand försöka påverka skogsägarna genom upplysning och övertalning. Organisationen har genom årens lopp gång på gång framhållit detta *konsultativa* arbetssätt med *lokal förankring* som en förutsättning för att kunna påverka skogsbrukets attityder i riktning mot rätt avvägning mellan de båda målen: ”vår bedömning är att störst effekt nås vid *enskild rådgivning* men det är också den mest kostsamma arbetsformen”.⁵³⁶ Förutsättningarna var dock annorlunda före 1994 eftersom verksamheten hade en helt annan bredd då. Genom frö- och plantförsäljningen och den översiktliga skogsinventeringen (ÖSI) blev kontakterna

536 Skogsstyrelsens Årsredovisning 2005 s 7.

med skogsägarna mer frekventa och spridda inom hela skogsägargruppen.⁵³⁷ Under denna period var det också lagkrav på att ha en skogsbruksplan vilket gav förutsättningar för att bygga upp en kontinuerlig kontakt mellan myndighet och skogsägare.

Undersökningar som gjordes av skogsägarnas kontakter med skogsvårdsmyndigheten under första delen av 1990-talet, visar på att mer än hälften (55%) av de privata enskilda skogsägarna vände sig till skogsvårdsstyrelsen när de behövde få råd om sitt skogsbruk.⁵³⁸ Denna grupp dominerades av äldre skogsägare som inte var medlemmar i någon skogsägarförening, och som ägt sin fastighet under lång tid och. Under senare delen av 1990-talet förändrades finansieringen av rådgivningen, vilket också påverkade dess innehåll. Genom EU-medel för omställning av jordbruket fick rådgivningen till skogsbruket en mer påtaglig miljöinriktning. EU-bidragen stärkte också rådgivningens roll, och en enkätundersökning från 2000 (Temo), visade att skogsägarnas kontakter med skogsvårdsstyrelserna befann sig på ungefär samma nivå mot slutet av 1990-talet som innan 1993 års beslut, trots förlusten av frö- och plantverksamheten och ÖSI.⁵³⁹ Andelen skogsägare som hade *regelbundna* kontakter med myndigheten minskade dock från ca 59 % 1992 till ca 36 % år 2000.⁵⁴⁰ En senare kundanalys visar övergripande på ett fortsatt starkt förtroende för det traditionella myndighetsarbetet med rådgivning och information hos samtliga undersökta intressegrupper.⁵⁴¹ Respondenterna i undersökningen var mest nöjda med skogsvårdsorganisationens roll som rådgivare, utbildare och informatör. Minst nöjd var man med uppdragsverksamheten.⁵⁴²

Minskade resurser och personalneddragningar har dock förändrat förutsättningarna för den operativa verksamhetens möjligheter till enskild rådgivning. I utvärderingarna av den nya skogspolitiken uppmärksammas också att *utbildning och avgiftsbelagd rådgivning* inte har fått den förväntade utvecklingen.⁵⁴³ Att utveckla och använda internetbaserad rådgivning och information har påtalats som en möjlig väg att gå, när anslagsnedskärningar och resursbrist gör det omöjligt att prioritera direkta kontakter med markägarna, men samtidigt bygger Skogsstyrelsen sin myndighetsroll i stor utsträckning på just detta möte och framhåller att det är viktigt att betona att det finns gränser för teknikstödet möjligheter.⁵⁴⁴ Många arbetsuppgifter låter sig inte mekaniseras eller rationaliseras utan vidare.

Effekterna av stormen Gudrun tydliggjorde också rådgivningens roll för att bidra till en förbättrad *riskanpassning* av skogsbruket. Genom ökade kunskaper om de risker som olika alternativ inom skogsskötseln kan medföra, får den enskilda skogsäga-

537 Se Andersson, R. *Skogspolitiken idag*, (SUS 2001) s 19ff. I och med 1993 års beslut upphörde frö- och plantförsäljningen i skogsvårdsorganisationens regi, och även ÖSI lades ner. Samtidigt togs kravet på obligatorisk skogsbruksplan bort.

538 IMU-testologen 1990 och 1995.

539 Satsningen på kampanjen "MiljEUrådgivning" som gav skogsägare tillgång till avgiftsfri miljörådgivning, har troligen medfört att efterfrågan minskade under perioderna 1995/96 och 1997.

540 Skogsstyrelsens underlag för fördjupad prövning 2003-2006. *Skog till nytta för alla* (2002).

541 Kairos Future 2005. Kund- och intressentanalys.

542 Ibid. s 20.

543 SUS 1998 och SUS 2001.

544 Skogsstyrelsen (2003) Rapport 9 2003. *Skogsägare på distans. Utvärdering av SVO:s riktade insatser för utbor.*

ren bättre förutsättningar att hantera och anticipera ekonomiska risker i sitt skogsbruk.⁵⁴⁵ Skogsstyrelsen ser det som önskvärt att skogsägarna på ett mer aktivt sätt fattar beslut i strategiska frågor om skogsskötsel och skogshushållning, beslut som har betydelse inte bara för den enskilde utan även för samhället i stort. En *intensifierad och tydligare rådgivning* kan därför "förväntas leda till en större variation i besluten om skogsbrukandet och därmed en ökad riskspridning i ett samhällsperspektiv, en öppning för ett mer mångfacetterat skogsbruk."⁵⁴⁶

Även den ökade politiska betoningen på skogens *sociala värden* och betydelse för rekreation och turism, indikerar ett utökat behov av rådgivning och information, framförallt för att förebygga konflikter vid markanvändning samt för skötseln av de *tätortsnära skogarna*.⁵⁴⁷ Då en relativt stor andel av den tätortsnära skogen och skogen närmast tätorterna med högt rekreationstryck ägs av privata markägare, kan olika åsikter om samhällsansvar och markägarrätt ge upphov till konflikter. Från myndighetshåll har man i dessa fall diskuterat möjligheten av att införa ett avtalsinstrument för rekreation, ett "*rekreationsavtal*" liknande naturvårdsavtalet. Genom att utgå från en skötselbaserad avtalsform baserad på befintliga former för nyttjanderättsavtal, kan man få en struktur som kan anpassas till olika syften och aktörer, t ex reglering av ridvägar på privat mark.⁵⁴⁸

De olika utbildningssatsningarna i form av stort upplagda kampanjer lanserades på 1970-talet och präglades av rådande skogspolitik. "Lönsammare skog" (1971), "Ny skog" (1974) och "Skog för framtid" (1979), hade ett tydligt fokus på virkesproduktion, och även senare kampanjer under 1980-talet visar på denna inriktning: "Ökad avverkning" (1986) och "ökad gallring" (1988). Även rådgivningen präglades under denna period av frågor om avverkning, skogsproduktion och säkerhetsfrågor. Naturvärden, som tidigare i rådgivningen närmast behandlats som kompletterande information till produktionsfrågorna, fick med kampanjen "Rikare skog" (1990-1992) en helt ny status. Kampanjen gav uttryck för skogsvårdsorganisationens satsning på miljöfrågor och även rådgivningen utvecklades till att omfatta råd om praktisk naturvård och hänsyn till biologisk mångfald. Över 90 000 skogsägare deltog i denna utbildningssatsning, som därmed fick stor betydelse för det skogspolitiska miljömål som infördes några år senare. Den senaste kampanjen "Grönare skog" har fått ett stort genomslag med över 130 000 deltagare, och därmed befast naturvårdens ställning inom skogsbruket.⁵⁴⁹ Information och utbildning sker också genom de skogsdagar, skogskvällar och tematräffar som regelbundet hålls för skogsbruket, allmänhet och i skolor.

545 Skogsstyrelsen (2006) Meddelande nr 1 2006. *Stormen 2005*, s 94, 145.

546 Ibid s 195.

547 Jfr Sandells modell för rekreationslandskapets olika funktioner i Sandell 2000 och 2005.

548 Se Skogsstyrelsen (2005). Rapport 6 2005. *Vägar till ett effektivare samarbete i den tätortsnära skogen*, s 33.

549 Enligt en undersökning utförd av Skogsstyrelsen är 2000 kände ca 80 % av skogsägarna till kampanjen "Grönare skog". Se även Skogsstyrelsens underlag för fördjupad prövning 2003-2006 (2002).

5.9 Inventeringar och utvärderingar

Inventeringar av olika slag utgör ett viktigt kunskapsunderlag för att de övriga styrmedlen skall bli effektiva, och har blivit ett allt viktigare instrument för att fastlägga nivåerna för områdesskyddet. Inventeringar som genomförs som större statliga projekt betraktas som ett skogspolitiskt medel. Under 1990-talet genomfördes ett antal stora inventeringar, bl a kartlades nyckelbiotoper, sumpskogar och kulturminnen. *Nyckelbiotopsinventeringen* är av mycket stor betydelse för naturvårdshänsynen i skogsbruket, och används av Skogsstyrelsen vid granskning av avverkningsanmälningar, vid inrättade av biotopskydd, samt vid upprättandet av skogsbruksplaner. Länsstyrelserna använder också materialet vid planering av naturreservat. Löpande uppföljningar görs av naturhänsyn vid avverknings- och återväxtåtgärder efter avverkning genom *Polytax*, som sker genom att anmälda avverknings- (inom svårförnygrad skog) lottas för uppföljning av tagen hänsyn. Objekten hålls hemliga för både skogsägare och fältpersonal. Naturhänsynen har också granskats mer specifikt vid två tillfällen under 1990-talet, under projektnamnet Grönska. En mer heltäckande inventering utgör den sk *Riksskogstaxeringen*. Genom ett stickprovsurval granskas tillståndet, tillväxten och avverkningen i skogen, och den är därmed ett kraftfullt redskap för miljöövervakning. Fortfarande används också delar av det material som insamlades genom ÖSI, den Översiktliga skogsinventeringen som genomfördes under 1980-talet, men upphörde genom 1993 års beslut. Genom ÖSI kartlades nära 90 % av den privatägda skogen, ofta på en detaljerad beståndsnivå.

I Skogsstyrelsens uppdrag ingår också att utvärdera effekterna av skogspolitiken, och den nu gällande politiken har utvärderats vid två tillfällen, 1997 ”*Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter*” (SUS 1998) och 2001 (SUS 2001). I utvärderingarna jämförs de uppsatta målen (skogspolitiska mål, sektorsmål och miljö kvalitetsmål) med nuläget, och orsaker till varför åtgärder utförs eller inte utförs kartläggs för att bedöma inriktningen på längre sikt.

5.10 Statliga bidrag och ekonomiskt stöd

Jämfört med andra länder med hög skogsproduktion intar Sverige idag en nästan unik ställning genom att det statliga stödet till skogsbruket är mycket begränsat. Under tidigare perioder har det statliga stödet till skogsbruket dock varit omfattande. Under 1980-talet var de ekonomiska incitamenten ett mycket viktigt styrmedel för att förmå skogsägarna att producera mer råvara. Ett flertal stöd bl a till dikning, avveckling av lågproducerande skog (5§3-bidraget), skogsodling på nedlagd jordbruksmark, gallring, röjning, byggande av skogsbilvägar och anläggning av ny skog i Norr-

land visar på den tillit man hade till styrning via ekonomisk stimulans.⁵⁵⁰ Vid mitten av 1980-talet kom stöden allt mer att ifrågasättas, främst av miljöskäl. Statligt stöd finns idag endast i mycket begränsad omfattning, och är främst tänkt att bidra till miljömålets uppfyllande. Stöd kan ges till aktiva natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (NOKÅS), till skötsel av ädellövskog, till kalkning av skogsmark och till vitaliseringsgödsling. *NOKÅS-stödet* som infördes 1991, har utvecklats ur det stöd för restaurering av lågproducerande skogar som infördes på 1980-talet. Gradvis ändrades stödet till att avse mer aktiva åtgärder för miljövårdande åtgärder, och idag är det närmast tänkt att användas för restaurering av kulturmiljön, t ex skogsbeten, tjärdalar, kolarkojor, områden med hamlade och frihuggna lövträd. Även anläggande av våtmarker och naturvårdande bränning kan ske med detta stöd, och bidrag kan utgå till huggnings- och drivningskostnader som fördröjats pga av natur- och kulturmiljöhänsyn. I utvärderingar har det visats att NOKÅS-stödet är ett bra komplement till andra skyddsformer som biotopskydd och naturvårdsavtal.⁵⁵¹ Man antar dock att denna stödform främst attraherar skogsägare som redan har ett starkt intresse för natur- och kulturmiljövård, och därför kan antas genomföra åtgärder på frivillig väg, utan statlig stöd. Stödet till *ädellövskogen* infördes också på 1980-talet och är avsett att användas vid anläggning av ny skog, vid röjning samt vissa andra skötselåtgärder. Åtgärder som ingår i försöksverksamheten med kalkning och vitaliseringsgödsling av *försurad* skogsmark finansieras till största delen med statligt stöd.

5.11 Uppdragsverksamheten

Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet är en "het" fråga som ständigt debatteras. Att en offentlig myndighet agerar på en konkurrensutsatt marknad har under senare år ifrågasatts från flera principiella utgångspunkter.⁵⁵² Statsmakternas huvudlinje är att statliga myndigheters roller skall renodlas, och flera utredningar och rapporter har lämnat förslag i den riktningen. Kritikerna hävdar att myndigheten genom att den samtidigt med sin myndighetsutövning agerar som kommersiell aktör, sitter på två stolar, har dubbla roller etc, och att det inte är förenligt med myndighetsuppgiften att utöva tillsyn och samtidigt sälja tjänster. Myndigheten själv menar att uppdragsverksamheten är en absolut förutsättning för att kunna fortsätta arbeta med en lokal förankring. Den totala omfattningen av uppdragen utgjorde under 2000 ca 42 % av

550 Finansieringen av bidragsprogrammet skedde huvudsakligen genom skogsvårdsavgiften. Avgift baserades på fastighetens taxeringsvärde och avskaffades 1992.

551 SUS 1 1998 s 74. Skogsstyrelsen (1998). Meddelande 1 1998. *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitik*.

552 Det finns inga generella inskränkningar i myndigheters rätt att bedriva uppdragsverksamhet i en konkurrensutsatt situation. Däremot finns det förordningar som anger *hur* myndigheterna får agera på en konkurrensutsatt marknad. Konkurrenslagen gäller inte bara företag, utan sekundärt även myndigheter, exempelvis vad gäller underprissättning. Det finns även lagar som reglerar upphandling och framförallt prissättning.

skogsvårdsorganisationens hela omsättning,⁵⁵³ och Skogsstyrelsen hävdar att ca 40 % av personalen skulle försvinna om uppdragsverksamheten avvecklades.⁵⁵⁴

Skogsstyrelsen framhåller uppdragsverksamheten som ett viktigt skogspolitiskt medel, och har formulerat en policy där man betonar att uppdragen ger organisationen den storlek som behövs för lokal förankring, att kompetensen upprätthålls och ger kontakttillfällen med skogsbruket, samt – inte minst viktigt – att tjänsterna efterfrågas av skogsägarna. Enligt policyn får myndigheten dock inte åta sig förvaltningsuppdrag där skogsägaren överläter hela skötseln av skogen och därmed också beslut om t ex virkesförsäljning. Det anses inte lämpligt att organisationen på detta sätt agerar på virkesmarkanden. Verksamheten skall inriktas på sådana områden som är särskilt angelägna ur skogspolitisk eller andra samhälleliga synpunkter. Uppdragen kan delas in i tre kategorier:

1. uppdrag till skogsägare
2. uppdrag till arbetsmarknadsmyndigheten
3. uppdrag till andra myndigheter.

Skoglig service till *skogsägare* kan t ex utgöras av stämpling och värdering, upprättande av skogsbruksplaner, samordning av markberedning, och då det gäller storskogsbruket kan servicen innefatta utbildning av personal och inventeringar av olika slag, samt även avgiftsbelagd rådgivning.

Uppdragen till *arbetsmarknadsmyndigheterna* sker inom ramen för sk ”Gröna jobb”, där arbetslösa får sysselsättning i skogsvård, naturvård och kulturmiljövård. Under senare år har denna satsning i stor utsträckning inriktats på natur- och kulturmiljövård, inventeringar och turistprojekt. Anslagen till Gröna jobb-verksamheten har varierat kraftigt, med en kulmen under mitten av 1990-talet med 450 000 dagsverken.⁵⁵⁵ Uppdragsverksamheten är dock mycket beroende av olika politiska som rör miljö och sysselsättning, och den ändrade arbetsmarknadspolitiken indikerar att Gröna jobb skall avvecklas.

Under det senaste decenniet har flera statliga utredningar berört Skogsvårdsorganisationens myndighetsroll, och då framförallt fokuserat på uppdragsverksamheten.⁵⁵⁶ Konkurrensverket varnar för risken med snedvriden konkurrens och undanträngningseffekter, och betonar att offentliga aktörer inte bör få agera på konkurrensutsatta marknader. Marknadskrafterna fungerar inte på en fri marknad när myndigheter säljer tjänster inom det område där de har tillsynsansvar. Framförallt kritiserades de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, där skogsvårdsorganisationen ansågs kunna konkurrera ut privata aktörer genom att erbjuda avverkningsuppdrag med beredskapsarbetare till låga lönekostnader. Statskontoret konstaterar kritiskt att ”den dubbla rollen skapar ett allmänt trovärdighetsproblem som bl a yttrar sig i att

553 Skogsstyrelsens underlag för fördjupad prövning 2003-2006 (2002) s 14.

554 Skogen 6/7 2000.

555 SUS i 1998 s 29.

556 Statskontoret 2000:16, Staten som kommersiell aktör. Omfattning och konkurrenseffekter. Del 1. Statskontoret: Stockholm.; Konkurrensverket 2000:1 Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag. Konkurrensverket: Nyköping. Se även Konkurrensverket 1997:2, Särskilda konkurrensregler för jord- och skogsbruk.

företagen inte uppfattar sig konkurrera på lika villkor som SVO”.⁵⁵⁷ Man framhåller också att myndighetsutövningen ger organisationen en direkt försäljningskanal till skogsägarna, att SVO har bättre tillgång till information om behovet av åtgärder och, kanske den allvarligaste invändningen, att SVO ”utövar myndighet när det gäller vissa tjänster som man erbjuder i uppdragsverksamheten, vilket kan ha en etableringshämmande effekt.”⁵⁵⁸ Skogsstyrelsen har själv utvärderat uppdragsverksamheten ur ett konkurrensperspektiv, men inte funnit belägg för att den skulle ha haft någon menlig inverkan på marknaden. Istället hävdar man att den oftast har en underordnad roll och kompletterar ett svagt utbud av tjänster.

Sammanfattningsvis kan sägas att skogsvårdsstyrelsernas konsultativa och rådgörande arbetssätt redan från början gav organisationen en roll och värdegrund som uppvisade likheter med idéerna i New Public Service-perspektivet (NPS), men att den också genom uppdragsverksamhet och bidragsadministration, fick drag av administrativt entreprenörskap i linje med New Public Management (NPM). Handlingsfriheten för en enskild beslutsfattaren var under dessa perioder också omfattande. Genom att bygga upp normer för vad god skogsvård och god skogsskötsel innebar, strävade staten efter att aktivera ett egenintresse som låg i linje med samhällsintresset.

Beroende på skogspolitiska målsättningar den statliga styrningen under den mest produktionsinriktade epoken, starkare prägel av command och control och av Old Public Administration (OPA). Även handlingsutrymmet på implementeringsnivån begränsades.

I 1993 års skogspolitiska beslut och andra samtida dokument, framhålls betydelsen av den offentliga miljöförvaltningens roll som *möjliggörare* (NPS), för att nå miljömålsättningar på alla nivåer. Ett arbetssätt med ökad samverkan mellan såväl olika myndigheter, som mellan myndigheter och privata aktörer och intressegrupper betonas. Genom en förstärkt medborgardialog och genom att involvera fler aktörer i styrningsprocessen skall gemensamma värderingar och intressen skapas. I detta ligger också ett incitament till en syn på allmänintresset som ett resultat av en dialog om gemensamma värderingar.

I nästa kapitel ligger fokus på de motsättningar som finns i avvägningen mellan miljö och produktion, som fastlades genom 1993 års beslut. Problematiken har fört med sig en utveckling av nya styrningsideal, där man kan ställa frågan ”hur frivillig är frivilligheten”?

557 Statskontoret 2000:16 s 58.

558 Ibid. s 58. Här avses t ex stämplingsuppdrag som skulle kunna kollidera med tillsynsansvaret och på så sätt avskräcka andra konkurrenter från att lämna anbud på samma jobb.

K A P I T E L 6

Skogsbrukets miljöfrågor och frivillighet som styrning

6.1 Inledning

Idag är miljöfrågorna en viktig och integrerad del av skogspolitiken, men det var inte längre tillbaka i tiden än 1975, som den första bestämmelsen om naturhänsyn infördes i skogsvårdslagen.⁵⁵⁹ Den första naturvårdslagen trädde i kraft redan 1909,⁵⁶⁰ men när det gäller skogsbruket kunde det bedrivas helt utan beaktande av naturvårdsaspekter fram till 1960-talet. Det var först då som vissa skogsbruksmetoder, spridning av kemiska preparat och trakthyggesbruket började ifrågasättas av en växande miljöopinion.

Från det att miljöfrågorna hamnade på den politiska agendan under 1960-talet fram till dagens skogspolitiska debatt, kan man övergripande urskilja tre större ”debattvågor”. Under 1960- och 1970-talen rasade den sk *kalhyggesdebatten*, där själva begreppet ”kalhygge” kom att ingå i det moderna språkbruket som en metafor för exploatering och rovdrift, för slutlig förödelse och död. Resultatet av de moderna, rationella skogsbruksmetoderna skapade den första egentliga opinionen mot skogsbrukets negativa miljöeffekter. Under delvis samma period pågick också den debatt som

559 Genom ett beslut av riksdagen år 1974 infördes (som ett komplement till naturvårdslagstiftningen) ett krav i 1 § skogsvårdslagen på hänsynstagande till naturvårdens intressen. Ändringen trädde i kraft 1 jan. 1975. Denna bestämmelse preciserades genom 1979 års skogspolitiska beslut.

560 Samma år bildades naturskyddsföreningen och de första nationalparkerna instiftades.

kanske var den allvarligaste för skogsbrukets vidkommande, *Hormoslyrdebatten*, som rörde användandet av kemiska bekämpningsmedel i skogsskötseln. Under preparatens tidiga användningsperiod var inställningen den att det som befrämjade ett rationellt och effektivt brukande var bra, och övergripande hade synen på kemiska preparat en annan utgångspunkt jämfört med i dag; begreppet ”kemiskt rent” hade en positiv värdeladdning.⁵⁶¹ Miljövården – och även debatten – har utvecklas alltmer i riktning mot förebyggande, proaktiva åtgärder och idag är *skyddsbehov och artbevarande* det område som skapar flest konflikter. Det är i denna debatt som olika referensramar kolliderar och markanvändningskonflikter uppstår i dagens skogsbruk. Så gott som varje vecka kan vi läsa i fackpress och media om motsättningarna i t ex reservatsfrågan, en konflikt som ytterst bottnar i rätten att få bestämma över sin mark, och frågan om vem som skall stå det ekonomiska ansvaret för att uppfylla skogspolitikens miljömålsättningar.

6.2 Införandet av naturvårdshänsyn i skogsvårdslagen

Det 'moderna', rationella skogsbruket började växa fram redan under 1940-talet, då bolagsskogsbruket i norra Sverige började gå över till ett ganska intensivt trakthyggeskogsbruk. Schablonmässiga, rationella avverknings- och markberedningsmetoder skapade monokulturer, och den kemiska insekts- och lövslybekämpningen blev alltmer omfattande. I södra Sverige förekom kalavverkning av bokskog och omföring av ädellövskog till granbestånd. Granplantering på betesmark och åkermark var också en åtgärd som hotade biologiska värden och förändrade landskapet. Trakthyggesbruket var visserligen rationellare och effektivare än tidigare skogsbrukssätt, men skapade nya problem som man inte tidigare upplevt i blädningsskogsbruket. För att klara de ökade insektsangreppen tog man till DDT, och för att hålla undan lövslyet på kalytorna använde man fenoxiättiksyror (Hormoslyr). I mer än ett och ett halvt decennium användes dessa preparat utan att ifrågasättas, och först mot slutet av 1960-talet blev kritiken tillräckligt kraftfull för att ge utslag i politik och lagstiftning.⁵⁶²

En utdragen lågkonjunktur i skogsbruket under 1960-talet ledde till ytterligare intensifierat brukande, och även under 1970-talet – trots en högkonjunktur som medförde starkt förbättrad lönsamhet – fortsatte skogsbruket med samma mekaniserade och rationaliserade metoder. Kalhyggen, hyggesplöjning, dikning och gödsling, samt ett omfattande användande av kemiska bekämpningsmedel, införandet av conortatallen samt den sk 5§3-satsningen för att få bort skräpskogar ledde till starka motsättningar mellan det praktiska skogsbruket och naturvården – såväl den statliga som den ideella. Den *statliga* naturvårdens bristande resurser gav dock mycket små

561 Denna inställning kom dock att radikalt förändras, mycket tack vare Rachel Carsons ”Tyst vår”. Jfr Eriksson 2001.

562 Först 1970 infördes ett *generellt* förbud mot användandet av DDT (dispens gavs dock till behandling av plantor fram till 1974), men ett *totalförbud* kom inte förrän 1975.

möjligheter att säkerställa och skydda värdefulla skogsmiljöer, och de centrala myndigheterna *Skogsstyrelsen* och *Naturvårdsverket* höll under denna period en mycket låg och närmast avvaktande profil i fråga om skogsbrukets negativa konsekvenser för natur och miljö (Frisén 2001:180). Inte heller genom den *rättsliga* regleringen kunde skydd åstadkommas: hänsynsreglerna i naturvårdslagen var inte praktiskt tillämpliga på skogliga åtgärder. Genom bokskogslagen som trädde i kraft 1974,⁵⁶³ och de bestämmelser om avverkningsanmälan (8a §) och *krav på generell naturvårdshänsyn* (1 §) som infördes i skogsvårdslagen 1975, förbättrades dock naturvårdens position något.⁵⁶⁴ Även Skogsstyrelsens anvisningar till lagen kompletterades också med ett särskilt avsnitt om naturvårdshänsyn.⁵⁶⁵ Naturvårdshänsynen var under denna tid dock av mer ”kosmetisk” art, och motiverades med hänvisning till *landskapsvårdsskäl* och med hänsyn till *friluftslivet*.

Den övergripande politiska målsättningen var dock fortfarande att producera råvara till industrin, samtidigt som skogsvårdsorganisationen inte fullt ut förmådde hävda skogsvårdslagens krav (Ekelund och Hamilton 2001:75). Det stod dock alltmer klart att de bruksmetoder som kommit till användning under 1960- och 1970-talen inte var uthålliga – varken på längre eller kortare sikt – i förhållande till miljöintressena. I propositionen till *1979 års skogsvårdslag* kom denna problematik för första gången till uttryck i ett offentligt dokument:

Under senare år har motsättningar mellan naturvårdens och skogsbrukets intressen blivit alltmer vanliga. Några skäl till detta är att naturvårdens och allmänhetens medvetenhet om miljön har växt sig starkare, att kraven på högre produktivitet i skogsbruket har ökat och att vissa av de i skogsbruket använda skötsel- och avverkningsmetoderna har förändrats.⁵⁶⁶

1979 års skogsvårdslag blev ändå – mycket mot bakgrund av den befarade virkesbristen – starkt produktionsinriktad. Trakthyggesbruk skulle gälla som huvudregel, och endast undantagsvis kunde andra huggningsformer komma ifråga, då främst i fjällnära skog. Skogspolitiken påbjöd och gynnade nu åtgärder som dikning av våtmarker, ökad gödsling, restaurering av glesa skogar samt införandet av främmande trädslag. Dessutom infördes ekonomiska bidrag för skogsvårdsåtgärder som röjning, gallring och restaurering av ”5§3-skogar”. Reglerna om naturvårdshänsyn överfördes till den nya lagen, men förändrades i flera avseenden. I 1 § formulerades målsättningen

563 Bokskogslagen (1974:434) innebar att bokskog efter avverkning skulle ersättas med ny bokskog. Slutavverkning krävde tillstånd av länsstyrelsen. Bidrag kunde utgå till återväxtåtgärder, och prövades av skogsvårdsstyrelsen.

564 Genom förhandsanmälan om avverkning större än 0,5 ha blev det möjligt för skogsvårdsstyrelserna att rekommendera särskilda naturvårdsåtgärder före avverkningen. Bakom ändringen i skogsvårdslagen (och en samtidig ändring i naturvårdslagen), låg den sk ”kalhyggesrapporten” (Ds Jo 1974:2), som hade haft till uppgift att studera omfattningen och verkningarna av kalhyggen och föreslå nödvändiga åtgärder. Utredningen föreslog bl a införandet av anmälningsskyldighet för hyggen över 0,5 ha, en allmän aktsamhetsregel vad gällde naturhänsyn, samt samråd med länsstyrelsen beträffande hyggesplöjning.

565 I anvisningarna berördes framförallt hänsynen till landskapsbild och friluftsliv, men även ett kortare avsnitt om djur- och växtlokaler fanns med.

566 Prop. 1978/79:110.

att skogsägaren vid skötseln skulle ta hänsyn till naturvården, kulturminnesvården, rennäringen och andra allmänna intressen. I 21 § preciserades naturvårdshänsynen genom Skogsstyrelsens föreskrifter. Samtidigt begränsades de insatser som kunde krävas enligt föreskrifterna genom att det i 21 § fastlades att kraven på hänsyn inte fick vara så ingripande "att *pågående markanvändning avsevärt försvårades*", således fick miljöhänsynen inte hindra ett rationellt skogsbruk.⁵⁶⁷ Denna begränsning har blivit mycket omdiskuterad och är problematisk att hantera i praktiken när det gäller ersättningsfrågor i skogsbruket (se nedan). En *sanktionsbestämmelse* kopplades också till 21 §, men föreläggande eller förbud fick utfärdas först sedan det visat sig att skogsägaren inte följt de råd och anvisningar (ROA), som skogsvårdsstyrelsen utfärdade. I brådskande fall, eller om det fanns särskilda skäl, kunde dock föreläggande eller förbud få utfärdas direkt.

Genom införandet av naturvårdshänsynen i skogsvårdslagen ålades skogsbruket en ny lagstadgad, *konkret* uppgift: att vid varje enskild skogsbruksåtgärd överväga den anpassning som krävdes för att ta hänsyn till miljön. I den *praktiska tillämpningen* av denna hänsyn uppstod dock problem: för att de nya detaljerade hänsynsföreskrifterna skulle kunna efterlevas på ett ändamålsenligt sätt, krävdes en kunskap som inte fanns vid denna tid i skogsbruket.⁵⁶⁸ Flera studier och utvärderingar gjordes efter införande av hänsynsparagrafen 1975. Katarina Eckerbergs (1987) omfattande undersökning av naturvårdshänsyn vid slutavverkningar,⁵⁶⁹ visar att naturvårdshänsynen fungerade dåligt, och vid drygt hälften av avverkningarna inte ens nådde upp till lagkravet. Den hänsyn som togs var framförallt av *estetisk* karaktär, och flora och fauna-skydd värderades mycket lägre. Skogsstyrelsens egen utvärdering av naturvårdshänsyn vid slutavverkningar presenteras i det sk "GRÖNSKA-projektet", och omfattade perioden 1989-1991. Rapporten visade dels på en klar förbättring av hänsynen till samtliga miljöfunktioner, men indikerade också en förskjutning från det fokus på landskapsbild, rekreation och mänskliga behov som dittills varit förknippad med naturhänsyn, i riktning mot *hänsyn som gynnade flora och fauna*. Störst hänsyn var dock fortfarande tagen till "människors upplevelser" där 90% uppfyllde kravet "minst tillräcklig", men naturmiljön (småbiotoper, impediment, buskar och träd) hade "minst tillräcklig" hänsyn uppfyllts i 56% av fallen.⁵⁷⁰

567 Se exempelvis Darpö 1991; Bengtsson 1991, 1996; Michanek 1995.

568 Skogsvårdsorganisationen genomförde därför under 1980-talet ett antal mycket ambitiösa utbildningskampanjer riktade både till skogsägare, tjänstemän och entreprenörer, i syfte att öka kunskapen om skogens flora- och faunavård.

569 Undersökningen utfördes på 158 slumpmässigt utvalda avverkningar i fem olika län under åren 1982-1984.

570 Jfr Ekelund och Hamilton 2001 s 91. Under 1990-talet fortsatte dessa utvärderingar och visade fortsatt förbättrat hänsynstagande

6.3 1993 års skogspolitiska beslut

När den statliga skogspolitiken under 1980-talet fokuserade ännu kraftfullare på produktionshöjande åtgärder, ökade också motståndet från miljörörelsen.⁵⁷¹ Ett av de rättsliga verktygen, det sk ”5§3-programmet” (restaurering av lågproducerande skog), blev ett slags symbol för miljökritiken vid denna tid.⁵⁷² Utvecklingen och arbetet mot att öka miljöhänsynen i skogsbruket fortsatte allt intensivare. Det fanns flera olika sätt att nå dit: *kunskapsvägen* hade skogsvårdsorganisationen slagit in på redan på 1970-talet då miljöfrågorna började komma upp på agendan, dels genom utgivning av böcker och skrifter av olika slag, dels genom att anställa personal med annan kompetens än tidigare, såsom biologer och ekologer. En annan väg var att använda *lagstiftningen*, och genom beslutet om sektorsansvar 1988 infogades nu en stor del av miljölagstiftningen under skogsvårdsorganisationens eget ansvar. Detta tog sig uttryck i skärpta regler om kemisk bekämpning, fjällnära skog och rennäring, ädel-lövskogslagen som 1984 ersatte bokskogslagen, tillståndsplikt för dikning som infördes 1986,⁵⁷³ samt minskade 5§3-åtgärder. Skogsstyrelsen preciserade också sin syn på relationen skogsbruk – naturvård genom de nya *allmänna råd* som utfärdades 1983.

Flera samverkande faktorer bidrog till att senare delen av 1980-talet präglades av en ny skogspolitisk kursinriktning. På det nationella planet ville man från politiskt håll tillgodose de ökande kraven på *miljö- och bevarandeaspekter* i skogsbruket som drivits fram som ett resultat av ny kunskap och en medveten och stark miljöopinion. Strävan att förbättra skogstillståndet hade börjat bära frukt, och produktionsmålsättningarna i den tidigare skogsvårdslagen hade uppfyllts väl. Privatskogsbruket hade tagit till sig kunskaperna om skogsskötsel förmedlade av skogsvårdsorganisationen, och borde därför kunna ges mer *frihet* vad gällde skötselkraven. En nedtoning av inriktningen mot virkesproduktion ansågs nödvändig också av det skälet att skogsbruket inte i tillräcklig utsträckning hade tagit den naturvårdshänsyn som krävdes enligt skogsvårdslagen. Processen understöddes av internationella överenskommelser och

571 Under 1980-talet pågick också en intensiv debatt om de fjällnära skogarna, en diskussion som jag dock av utrymmesskäl har valt att förbigå. I korthet kan sägas att debatten tog sin början när domänverkets skogar 1979 infördes under skogsvårdslagen. Verket beslöt då att avskaffa den skogsodlingsgräns som införts under 1950-talet då stora arealer skog restaurerades. Samtidigt nyindelades skogar ovanför odlingsgränsen till produktion. Några år därefter startade den segdragna debatten om det lämpliga att ta dessa vanligtvis orörda skogar i bruk. Deras värde för naturvård, forskning, renskötsel och turism framhölls. En följd blev till sist att tre större områden avsattes som reservat, hyggesstorleken begränsades och ytterligare andra restriktioner infördes. Debatten fortsatte och ledde till nya reservatsavsättningar och ytterligare inskränkningar i sättet att bruka dessa skogar. En ny gräns för fjällnära skog drogs också längs hela fjällkedjan.

572 5§3-programmet drevs i vissa län mycket hårt och snabbt i syfte att öka produktionen; genom inventeringsinstrumentet ÖSI kartlades skogar av 5§3-typ. Därefter informerades markägaren om sin skyldighet att omföra dessa skogar till mera produktiv skog. Särskilt i södra Sverige torde många av de 5§3-objekt som då togs fram idag ha betraktats som nyckelbiotoper.

573 1986 skärptes reglerna om markavattning genom att det nu krävdes tillstånd från länsstyrelsen enligt NVL 18c§. Skyddsdikning omfattades inte av detta krav, men 1991 infördes anmälningskyldighet även för detta krav.

processer som förde fram krav på en uthållig utveckling med bevarande av den biologiska mångfalden i skogsekosystemen.

I den proposition som lades fram med förslag om en ny skogspolitik fanns två mycket viktiga förändringar: dels införandet av ett *miljömål*, dels en omfattande *avreglering* och därmed ett förändrat styrkeförhållande mellan styrmedlen. När riksdagen i maj 1993 beslutade att anta en ny skogspolitik angavs således två målsättningar för skogsbruket: ett mål för miljön och ett mål för produktionen.⁵⁷⁴ Det övergripande syftet: *att långsiktigt bevara skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga och skogens ekosystem*, befästes genom att de två målen skulle vara likvärdiga, vilket kommer till uttryck i skogsvårdslagens målparagraf:

1§ *Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen.*⁵⁷⁵

Genom att miljömålet inrättades på *samma nivå* som produktionsmålsättningen fick miljöfrågorna en ökad tyngd. Att det dessutom placerades *före* produktionsmålet i propositionen väckte en viss uppmärksamhet, och detta har tolkats som "en *markering* riktad till skogsnäringen" men framförallt som "en *signal* till miljövårdare, miljörelser och en miljömedveten allmänhet att nu förelåg en ny situation" (min kurs) (Bäckström 2001:136).

Den andra principiellt betydelsefulla förändringen gällde *avregleringen*, som inte bara innebar en ökad frihet för den enskilda skogsägaren, utan också medförde en förändrad balans mellan *styrmedlen*. Lagstiftningen blev mindre detaljreglerad, de flesta av de ekonomiska bidrag som tidigare funnits avskaffades och de informativa styrmedlen fick en framskjuten plats. Skogsbruket (särskilt privatskogsbruket) hade vid ett flertal tillfällen uttalat missnöje med skogsvårdslagen och hur den tillämpades. Man ansåg att lagen och dess föreskrifter i alltför hög grad detaljstyrde skogsbruket vilket hindrade en anpassning till lokala förhållanden. Förutom de tvingande bestämmelser i lagen som begränsade skogsägarens handlingsfrihet, så hade *föreskrifterna* till lagen omarbetats ett flertal gånger under 1980-talet, och beskrev till sist skötseln så detaljerat att lagen inte längre framstod som en miniminivå. Man menade att lagen kommit att präglas alltför mycket av näringspolitiska målsättningar som bl a kunde ifrågasättas ur privatekonomisk synvinkel.

En bärande tanke i propositionen var att den ekonomiska friheten från staten skulle gynna miljön. Den tidigare regleringen hade i viss utsträckning motarbetat sina syften då det gällde naturvården, framförallt genom att begränsa möjligheterna till att använda alternativa metoder. Även användandet av naturlig föryngring hade i viss mån motverkats.⁵⁷⁶ Avregleringens betydelse för ett miljövänligt skogsbruk framhölls därför som en viktig utgångspunkt. Ökad frihet för den enskilde skogsäga-

574 Prop. 1992/93:226, 1992/93:JoU15. Till grund för beslutet låg den skogspolitiska kommitténs betänkande (SOU 1992:79) se kap.2. En annan viktig utgångspunkt för den nya skogspolitiken är det miljöpolitiska beslutet från 1991 (prop. 1990/91:90, 1990/91:JoU30).

575 SFS 1993:553.

576 Prop. 1992/93:226 s 22, 30f, 38f.

ren i val av skötselmetod, trädslag och avverkningstidpunkt skulle bidra till variation och spridning av de biologiska riskerna, och resultatet skulle bli en ökad mångfald i skogsbruket.⁵⁷⁷ Skogsägarna skulle nu sköta sin skog med frihet under ansvar.

På *produktionssidan* skedde därför en omfattande avreglering:

En större frihet för skogsägaren att i ökad utsträckning själv få bestämma tidpunkt för röjning, gallring och slutlig avverkning, samt i viss mån även metoderna för detta. Röjnings- och gallringsplikten togs bort, liksom skyldigheten att avverka mogen skog. Kravet på obligatorisk skogsbruksplan försvann och ransoneringsreglerna förenklades. Några av de viktigaste förändringarna var:

- Röjningsplikten avskaffades
- Gallringsplikten avskaffades
- Skyldigheten att avverka mogen skog slopades
- Skogsvårdsavgiften togs bort
- Kravet på att inneha skogsbruksplan upphävdes
- Hyggesplöjning förbjöds

Återväxtskyldigheten (5 och 6 §§)⁵⁷⁸ utgör fortfarande en grundläggande skyldighet enligt lagen, men en förändrad attityd uttrycks i propositionen, där det talas om att man förutsätter att nya skogsbruksmetoder som inte tidigare varit tillåtna, skall komma att bli accepterade. Framförallt är det den större acceptansen av lövträd i återväxterna, och därmed ökat utrymme för naturlig föryngring, som visar på ett nytt synsätt. Markägare skulle även ges ökade möjligheten att använda naturlig föryngring, där så var lämpligt. Kravet att använda beprövade metoder har dock förtydligats, och plantering eller sådd där naturlig föryngring inte bedöms ge tillfredsställande resultat skall tillsammans med övriga nödvändiga åtgärder vidtas inom tre år från avverkningstillfället.

Skyldigheten att *röja* respektive *gallra* ungskogen (tidigare 9 §) togs bort, även här med motiveringen att en ökad frihet för markägaren att själv besluta när åtgärden skulle sättas in skulle gynna mångfalden genom ökad variation i den framtida skogen. Dessutom påpekades det i propositionen att den ökade röjnings- och gallringsaktiviteten som inträffade under 1980-talet, snarare berodde på de statliga bidragen, skogsvårdsorganisationens intensifierade rådgivning och en ökad lönsamhet än på rättslig styrning.

Reglerna om *avverkning* förenklades väsentligt. Vad gäller tillåtna avverkningsformer (10 §) får friare gallringsformer användas så länge beståndet har kvar en viss volym efter avverkningen. Även i slutavverkningsmogna bestånd tillåts andra former för avverkning än trakhuggning. Här betonas i förarbetena särskilt objekt där miljömålet har större tyngd än produktionsmålet och samtidigt bättre tillgodoses genom att andra avverkningsformer används, exempelvis våtmark, skyddsskog, ädellövskog, fjällskog, tätortsnära skog och skärgårdsskog. Den ändrade inriktningen i fråga om nya avverkningsformer markeras i lagen genom att begreppet ”slutavverkning” tagits

577 Prop. 1992/93:226 s 25

578 Om inget annat anges syftar paragrafhänvisningarna till den reviderade skogsvårdslagen (1979:429 ändrad med 1993:553).

bort. Friheten för skogsägaren att själv få bestämma när och hur avverkning skall ske betonas, men har begränsas något genom den ändring i lagen som infördes 1998 då Skogsstyrelsen gavs rätt att utfärda föreskrifter om tillåtna avverkningsformer.⁵⁷⁹ Föreskrifterna om lägsta *beståndsålder* sänktes med ca 25%, vilket medfört ökade möjligheter till föryngringsavverkning. Skyddet för den växande skogen är en "uthållig" reglering, sedan 1923 en av grundstenarna i skogsvårdslagstiftningen som med bred samhällsförankring överlevt flera lagöversyner. Periodvis har det dock påverkats av närings- och sysselsättningspolitiska skäl och då utformats som en mer tvingande styrning med preciserade krav. I 1979 års lag resulterade strävan efter hög virkesproduktion i detaljerade huvudregler kompletterade med en rad undantag. Bestämmelserna har nu förenklats och fått en mer generell räckvidd genom att begreppen slutavverkning, gallring och röjning (tidigare §§ 12 och 13) inte längre används i lagtexten. I den allmänna motiveringen anges vikten av att skogsvårdslagstiftningen inte skall lägga hinder i vägen för alternativa avverkningsformer och dessutom ge skogsägaren större frihet att själv välja tidpunkt för avverkningen.

Även *ransoneringskraven* (11 §) minskade, vilket också detta gav ökade avverkningsmöjligheterna inom många brukningsenheter. Bestämmelserna om hushållning med den äldre skogen infördes första gången genom 1948 års skogsvårdslag, men fick genom 1979 års lag en tydligare inriktning på samhällsnyttan, genom det "avverkningstvång" som infördes 1983. Den tidigare lagstiftningen ställde krav på viss ransoneringsavverkning av den avverkningsmogna skogen, men innebar också en lagstadgad skyldighet att slutavverka överårig skog. Syftet var här att främja det allmänna intresset av långsiktigt jämn råvaruförsörjning till industrin, samt att trygga sysselsättningen inom skogsbruket. Genom 1993 års beslut kom ransoneringsreglerna endast att omfatta brukningsenheter över 100 ha. För enheter mellan 100 och 1000 ha gällde en enkel "50%-regel" som innebar att föryngringsavverkning inte fick ske på sådant sätt att den skulle leda till att mer än hälften av skogsmarksarealen utgjorde kalmark eller skog yngre än 20 år. Denna ändring resulterade dock i en överexploatering och spekulation då vissa skogsägare gjorde stora avverkningar och därefter sålde fastigheterna utan att ha sörjt för återväxten. En lagändring genomfördes med anledning av detta 1997, och 50%-regeln omfattar nu alla brukningsenheter *över* 50 ha.⁵⁸⁰ Ovanför gränsen 1000 ha tillkommer ytterligare begränsningar. "Avverkningstvånget" (tidigare 6 §), slopades helt.

Genom 1993 års beslut slopades den skyldighet som infördes 1983 att varje brukningsenhet skulle ha en *skogsbruksplan*. Som skäl för detta anförde departementschefen att innehav av en sådan plan är så självklart att någon regel om detta inte behövs. Även det grundläggande intresset att avreglera skogsbruket och öka markägarens eget ansvar talade för att slopa kravet på en sådan redovisning av åtgärdsbehovet. Några år efter avregleringen valde dock regeringen att införa en helt ny paragraf (14a §) med krav på att varje skogsägare senast vid utgången av 2002 måste ha en sk *skogs- och miljöredovisning* för sin brukningsenhet.⁵⁸¹ Av redovisningen skall framgå grundläggande

579 F 1998:1540.

580 Skogsvårdsförordningen 12 § (1993:1096 ändrad 1997:712).

581 SFS 1998:1538.

de uppgifter om produktions- och miljöförhållandena på fastigheten inklusive de skyddsvärda områden som är registrerade av Skogsstyrelsen (naturreservat, biotop-skyddsområden, nyckelbiotoper, sumpskogar och områden där naturvårdsavtal ingått) Även fasta fornlämningar skall redovisas.

På *miljösidan* skärptes och utökades dock regleringen genom införandet av miljömålet, och försågs med flera bindande föreskrifter. Lagstiftaren ansåg dock att *lagens* hänsynsregler endast skulle ändras i ett par hänseenden: genom att lyfta fram de skogliga *impedimentens* betydelse och genom att markera möjligheten till att begränsa *skogsgödslingen* och *skyddsdikning*. I övrigt skulle förändringarna och utvidgningen uttryckas genom de bindande *föreskrifterna* och i de *allmänna råden* med en omfattande exemplifiering av vilka hänsynsåtgärder som skogsägaren måste iaktta. Kraven på naturvårdshänsyn vid avverkning skärptes, impedimenten fick ökat skydd mot avverkning och föryngringsåtgärder. miljökonsekvensbeskrivning skulle kunna krävas vid införandet av nya skogsbruksmetoder och odlingsmaterial. För att ge ytterligare tyngd åt miljömålet så skärptes också sanktionsmöjligheterna och straffsатserna. Betydelsefulla förändringar som införts för att främja miljömålsättningen är:

- utökade hänsynsföreskrifter
- minskad dikning
- skydd för sumpskogar och ädellövskogar
- prioritering av inhemska träslag
- MKB för nya metoder och material
- begränsad kvävegödsling

Den *anmälningsskyldighet om slutavverkning* som infördes 1975 har successivt utökats under 1990-talet. En betydelsefull förändring ur miljösynpunkt är att skogsägaren enligt 1993 års reviderade skogsvårdslag i anmälan måste ange *vad* han avser göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljön intressen vid avverkningsen (14 § 3 p.).⁵⁸² Dessa uppgifter skall kunna fungera som underlag för att avgöra om ett direkt föreläggande om *naturvårdshänsyn* behöver utfärdas. I samband med denna ändring förlängdes även *tidsfristen* för anmälan. Enligt 1979 års lag gällde att anmälan om föryngringsavverkning om minst 0,5 ha skulle göras till skogsvårdsstyrelsen minst en månad innan den påbörjades. I den ändrade bestämmelsen har tidsfristen utökats till sex veckor för att ge ökat utrymme för myndighetens handläggning av naturvårdsfrågorna. I specialmotiveringen anges att den utökade hänsynsredovisningen skall ses som "ett led i strävandena att markera den enskilda skogsägarens roll i sektorsansvaret och delaktigheten i utredningen av skogens naturvärden",⁵⁸³ således en tydlig markering av "frihet under ansvar"-mottot. Den hänsyn som skall redovisas är i första hand den mer *kvalificerade* hänsynen (som exempelvis behöver märkas ut på kartskiss eller dylikt), men även *vardaglig* hänsyn som blir aktuell först när åtgärden

582 Redan 1991 fanns en skyldighet för markägare att redovisa naturvårdshänsyn i samband med avverkning, men då endast i fjällnära skog.

583 Prop. 1992/93:226 s 92.

genomförs, bör anges.⁵⁸⁴ Intressant är också hur man i propositionen har uppmärksammat problematiken med två ”jämslällda” målsättningar, varav den ena avregleras och den andra regleras relativt detaljerat: ”En utökad reglering av naturvårdshänsynen kan i och för sig anses strida mot den allmänna inriktningen mot avreglering”. Kort konstateras endast att de skärpningar som föreslås är ”nödvländiga”.⁵⁸⁵ En lagändring 1998 skärpte kraven ytterligare genom att stadga att skogsägaren i avverkningsanmälan även måste redovisa hur återväxten kommer att tryggas.

Genom bestämmelsen om *hänsyn till naturvårdens och kulturmiljöns intressen* som infördes i skogsvårdslagen 1975 (21 §), underströks skogsbrukets eget ansvar för miljön som en del av det vardagliga arbetet. Den utvidgade hänsynsregel som infördes 1993 (30 §), är ett av de tydligaste exemplen i skogsvårdslagen på en *intervenerande regel* som preciserats genom omfattande och detaljerade föreskrifter och allmänna råd. Utvidgningen har skett genom att hänsynen även omfattar skogliga *impediment* med förbud mot avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling på impediment större än 0,1 ha. Skogsbruksåtgärder som kan skada hänsynskrävande biotoper och värdefulla kulturmiljöer skall enligt *föreskrifterna* undvikas. I de *allmänna råden* listas sedan en rad exempel på sådana miljöer. Betydelsen av att öka andelen gamla träd för att gynna den biologiska mångfalden lyfts fram ett flertal gånger i propositionen och markeras i *lagtexten* genom att skrivningen ”den hänsyn som skall tas...i fråga om...kvarlämnande av trädsamlingar” utökas till ”kvarlämnande av *träd* och trädsamlingar” (30 § 1 st.). I *föreskrifterna* ges detaljerade anvisningar för den praktiska tillämpningen: ”Vid all avverkning skall av hänsyn till växt- och djurlivet, kulturmiljön och landskapbildens *buskar* och *enstaka träd* eller trädsamlingar lämnas kvar” (min kurs.), vilket har givit upphov till en del diskussion om var den exakta miniminivån skall hamna. *Buskar* och *enstaka träd* skulle då – för den skogsägare som bara precis vill hålla sig inom lagkravet – uttolkas som att det är tillräckligt att lämna två buskar och ett träd. Jämfört med den tidigare lagen har nu en skärpning skett eftersom de bindande föreskrifterna till hänsynsparagrafen anges separat, vilket inte var fallet i 1979 års lag då föreskrifter och allmänna råd till 21 § angavs under en gemensam rubrik.

De skogliga *impedimentens* betydelse betonas genom att bestämmelserna i 1993 års reviderade lag inte är knutna till viss mark, utan gäller *alla* skogsskötselåtgärder som kan vara till men för naturvården och kulturmiljöintressena. Tidigare fanns ett visst skydd mot skötselåtgärder som kunde skada angränsande impediment, men detta gällde inte *inom* ett impediment eftersom det då inte var fråga om skötsel av skog. Ett mer fullständigt skydd har nu införts ett bemyndigande i lagen att meddela föreskrifter om förbud mot avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling på skogliga impediment större än 0,1 ha (30 § 2 st.).

584 Exempel på ”vardaglig hänsyn” anges i propositionen som lämnande av träd eller trädgångar för utveckling till boträd, spara skogsbryn, undvika markberedning och plantering på stigar, spara rönn och säl för det vilda. Prop. 1992/03:226 s 92.

585 Prop. 1992/93:226 s 66. Den ytterligare detaljstyrning som föreslagits av vissa remissinstanser med ett omfattande system av regional anpassade bestämmelser avslås dock bestämt.

För att skapa en bättre överblick och betona sektorsansvaret flyttades *ädellövskogslagens* (1984:119) bestämmelser över till skogsvårdslagen (22-28 §§) utan stora förändringar i sak. Reglerna syftar framförallt till att förhindra att ädellövskogsmark omföres till barrskogsodling, till bebyggelse eller till andra åtgärder ”som leder till att beståndet upphör att vara ädellövskog” (25 § 1 st.) Föryngringsavverkning får inte ske utan *tillstånd* av Skogsstyrelsen (27 § 1 st.). Även vid återväxtåtgärder krävs *medgivande* från Skogsstyrelsen vid ändring till annat trädslag eller markanvändning (25 § 1 st.). Detta skydd kan dock kopplas bort om exploateringsstillstånd har givits enligt detaljplan (plan- och bygglagen) eller annan lag (exempelvis miljöbalken eller minerallagen).⁵⁸⁶ Bestämmelserna om ädellövskogar har endast giltighet för skogar med en areal över 0,5 ha med en andel lövträd av minst 70 %, varav minst 50 % måste utgöras av ädla lövträd.⁵⁸⁷ Således syftar reglerna inte till att bevara naturskog med ädla lövträd. Detta får ske med hjälp av miljöbalkens reglering (naturreservat mm).

Även vid föryngringsavverkning inom svårföryngrad skog (15-17 §§) i norra Sverige samt på Gotland och Öland krävs *tillstånd*. Detsamma gäller sk skyddsskog längs viss kuststräcker i södra Sverige och fjällnära skog (18 §).

En ny bestämmelse om *miljöanalys* (32 §) infördes 1993 för att belysa effekterna av nya metoder eller nytt skogsodlingsmaterial. Då regeln infördes benämndes den *miljökonsekvensbeskrivning* (MKB), men genom att miljöbalken då den infördes 1999, fick ett omfattande regelverk om miljökonsekvensbeskrivningar, fick den enkla versionen i skogsvårdslagen benämningen miljöanalys. I propositionen konstateras att konsekvensbedömningar har en naturlig förankring inom skogsbruket, men att de tidigare mest har rört den direkta produktionen och faktorer som gynnat eller missgynnat den. Under senare decennier har dock andra slag av konsekvensbedömningar kommit in i bilden, exempelvis analyser som berör bibehållandet av en biologisk variation i skogsekosystemen.⁵⁸⁸

6.4 Miljömålet i praktiken

Av avgörande betydelse för den principiella framflyttning av naturvårdens intressen som införandet av ett likställt miljömål till synes innebär, är att det finns tillgång till verkningsfulla *styrmedel* och tillräckliga *resurser* för ett effektivt genomförande. För uppnåendet av miljömålet är det därför av yttersta vikt i vilken utsträckning skogsvårdslagens målregel i 1 § får genomslag i den *praktiska* rättstillämpningen.⁵⁸⁹ Rätt-

586 Se Michanek och Zetterberg 2004 s 446.

587 Med ädla lövträd avses enligt 22 § alm, ask, avenbok, bok, ek, fågelbär, lind och lönn.

588 Genom den av Sverige undertecknade konventionen om biologisk mångfald (CBD), ställs krav på MKB av aktiviteter som har en negativ effekt på den biologiska mångfalden. Dock betonas att det bör finnas en möjlighet till fördelning av kostnaderna för utförandet av en MKB, eftersom det inom skogsbruket finns en stor spridning av aktörer med olika ekonomiska förutsättningar: allt från enskilda skogsägare med få hektar till skogsbolag med stora innehav.

589 Michanek och Zetterberg 2004 s 105f; Westerlund 1997 s 45.

tstillämpningen utgår inte från målregeln i första hand, utan från andra bestämmelser i lagen, samt föreskrifterna. Då skogsvårdslagen är en ramlag med regler som ofta innebär avvägningar eller andra skönsmässiga bedömningar, blir *uttolkningen* av målsättningarna i större utsträckning en fråga om professionell tolkning avhängig av expertkunskap, snarare än om juridisk tolkning.⁵⁹⁰ I viss mån ges stöd för tolkningen i förarbetena, men även här kan vissa bedömningar ibland lämnas öppna. Målregeln står alltså inte på "egna ben". *Huvudmålsättningen* – ett jämställt miljö- och produktionsmål – måste således rättsligen genomföras i samband med att andra bestämmelser i lagen tillämpas. Detta uppmärksammas av Michanek och Zetterberg som menar att den reviderade skogsvårdslagen som sådan har "mycket låg ambitionsnivå när det gäller krav på naturvårdshänsyn." Införandet av den nya målformuleringen motsvaras därför *inte* av "verkningsfulla regler om naturvårdshänsyn som har direkt verkan mot skogsbruket". En målregel är "inte tillräcklig för att skydda den biologiska mångfalden i praktiken. Därtill behövs regler för att genomföra målet. Här finns tydliga brister i skogsvårdslagens regler. Fortfarande tillåter lagen endast marginella ingrepp i ett pågående skogsbruk." (Michanek och Zetterberg 2004: 439, 443)

Förutom tolkningen och tillämpning på implementeringsnivån, är genomförandet av miljömålet också beroende av att det finns tillräckliga ekonomiska resurser. En övergripande svaghet i naturvårdsskyddet i allmänhet och för miljöskyddet i skogen i synnerhet, är *de ekonomiska begränsningarna* för genomförandet. Den praktiska verkligheten för de flesta skogsägare är att de är beroende av ett ekonomiskt utbyte av verksamheten. Det är i situationer då den privata ekonomiska nyttan ställs mot samhällets krav på miljöhänsyn, som reglerna med krav på naturvårdshänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen aktualiseras. Genom Skogsstyrelsens *föreskrifter* till denna paragraf regleras t ex hyggesstorlek, kvarlämnande av träd och trädsmålingar, gödning, dikning och skogsbilvägar. Detta torde ge en möjlighet att *kräva* att speciella hänsynsytor och objekt bevaras.⁵⁹¹ Det som i den praktiska tillämpningen "urholkar" bestämmelsen är dock *intrångsreglerna*, som i princip innebär att de rättsliga kraven på hänsyn till natur- och kulturmiljön endast i liten mån kan begränsa det moderna skogsbruket.⁵⁹² De bindande föreskrifterna får nämligen *aldrig* ställa krav som innebär ett "avsevärt försvårande av pågående markanvändning", och till "pågående markanvändning" räknas de flesta skogsbruksåtgärder.⁵⁹³ Nivån "avsevärt försvåra", den sk *toleranströskeln*, är i princip densamma som tillämpas enligt miljöbalkens regler om ersättning vid naturvårdskrav. Därmed skall skadan relateras till "berörd del" av fastigheten och intrånget får inte heller i absoluta tal vara "avsevärt försvårande".⁵⁹⁴

590 En studie som genomfördes på 1980-talet (Eckerberg 1987) och som fortfarande har aktualitet, visade att fältpersonalens kunskaper och normer, deras professionella homogeniserade "code of ethics" i stor utsträckning styrde tillämpningen på implementeringsnivån.

591 Det kan exempelvis vara små värdefulla lokaler för flora och fauna, torrträd, ädellövsolitärer, myrar, bäckraviner, hållmarker, sumpskog.

592 RF 2:18 samt MB 31 kap. jfr nedan.

593 Begränsningen att föreskrifter inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras, gäller inte de skogliga impedimenten.

594 Se diskussionen i Darpo 1992 s 27f om två hovrättsfall ang. intrånget i "absoluta tal". Hovrätten för övre Norrland, domar 1989-01-26 (DT 1003) och 1990-01-30 (DT 1001).

Skydd som innebär mer långtgående krav, exempelvis enligt EG-rättens krav på skydds- och bevarandeområden, måste därför ställas med stöd av *miljöbalken*.⁵⁹⁵ En möjlighet är då att bilda *naturreservat* med stöd av miljöbalken, men eftersom ett sådant ingrepp ger markägaren rätt till ersättning blir det i praktiken en fråga om vilka ekonomiska resurser som finns avsatta för detta ändamål.⁵⁹⁶ Att ens genomdriva ”dessa svaga krav” kan också bli svårt menar Michanek och Zetterberg, eftersom *efterlevnaden* av hänsynskraven hittills varit mycket dålig.⁵⁹⁷ En anledning är att hänsynsföreskrifterna inte varit direkt straffsanktionerade.

Hänsynsbestämmelserna i 1979 års skogsvårdslag kritiserades vid upprepade tillfällen för att inte vara tillräckligt effektiva för att skydda viktiga naturvärden. En del av problematiken ansågs ligga i det ”gap” som fanns mellan skogsvårdslagstiftningens regler och dåvarande naturvårdslagens skyddsregler. I olika undersökningar och utvärderingar har det också visats att den förstnämnda *inte tillämpats i den omfattning* som lagstiftningen givit utrymme för.⁵⁹⁸ Under den tioårsperiod som föregick lagändringen var antalet *förelägganden och förbud* i genomsnitt drygt 460 per år, medan antalet *råd och anvisningar* uppgick i snitt till ca 27 000 per år.⁵⁹⁹ Av dessa råd och anvisningar avsåg endast 13% (1991/92) skogsvårdslagens hänsynsbestämmelser.⁶⁰⁰ Myndigheten har således inte på *frivillig väg* lyckats uppnå det skydd som åsyftas med naturvårdsföreskrifterna, och därför betonas vikten av att införa ”starkare styrmedel...för att tillgodose den grundläggande hänsyn som skogsvårdslagen är avsedd att reglera.”⁶⁰¹ I propositionen pekas på den roll skogsvårdsorganisationen intagit då det gäller *tillsynen*, att ”i linje med traditionen inom skogspolitiken” i första hand genomföra tillsynen med hjälp av *råd och anvisningar* (dvs soft law).⁶⁰² Av de utvärderingar som gjorts av skogsvårdslagen framgår att efterlevnaden varit god *utom* just beträffande naturvårdshänsynen.⁶⁰³

Kritiken riktades också mot de *bristande sanktionsmöjligheterna*. Eftersom det miljömål som introduceras genom den ändrade politiken jämföras med produktionsmålsättningen, måste också hänsynsreglerna ges en starkare ställning i lagstiftningen. Ett sätt att uppnå detta är att förändra tillsynsbestämmelserna och ge ökade möjligheter att meddela direkta föreläggande, dels att straffansvaret skärps. I annan natur-

595 Främst med stöd av kap. 7 MB. Se diskussionen i Michanek och Zetterberg 2004 s 442ff, samt Darpö 2006.

596 Michanek och Zetterberg (2004:399) påpekar dock att miljömyndigheter har möjligheter att ingripa mot skogsbruket utan att ersättning betalas ut, om det är fråga om att skydda människors hälsa eller miljön mot föroreningar eller liknande störning.

597 Michanek och Zetterberg 2004 s 443. Se även Darpö 1991 s 38ff samt prop. 1992/93:226 s 64f.

598 Se Eckerberg 1987 samt Skogsstyrelsens löpande uppföljningar och utvärderingar om lagtillsynen under 1980-talet. Den skogspolitiska kommittén konstaterar i sin undersökning att skogsbruket som helhet inte har nått upp till den hänsynsnivå som lagen kräver.

599 Skogsstatistisk årsbok 1998 s 38. Jfr prop. 1992/93:226 s 64.

600 Prop. 1992/93:226 s 64. Råd och anvisningar angående *naturvård* ökade dock från en inledningsvis mycket låg nivå (169 st under 1981/82) upp till drygt 2 000 i slutet av 1980-talet, för att åren efter det skogspolitiska beslutet variera mellan ca 1 800 och drygt 3 000 per år. Skogsstatistisk årsbok 1998.

601 Prop. 1992/93:226 s 65.

602 Prop. 1992/93:226 s 64.

603 Skogsstyrelsen: SUS 1998, SUS 2001.

vårdslagstiftning är *direkta* förelägganden vanliga, men under den tidigare lagstiftningsperioden var skogsvårdsstyrelserna tvungna att först ge *råd och anvisningar* innan föreläggande kunde meddelas. Endast i brådskande fall kunde föreläggande meddelas omedelbart. Genom 1993 års beslut ändrades dock tillsynsreglerna så att *föreläggande* får meddelas omedelbart ”om det behövs” för att bevara natur- eller kulturmiljövärden (35 § 2 st.). Ändringen syftar till att förelägganden för att säkerställa naturvårdshänsyn skall kunna meddelas utan föregående rådgivning i ”*långt större utsträckning än hittills*”.⁶⁰⁴ Fortfarande är dock huvudregeln att föreläggande *först* får meddelas sedan det visat sig att de *råd och anvisningar* som myndigheten meddelat inte följts.

I anslutning till detta skärptes också straffsatserna så att *påföljden* vid överträdelse kan bli böter eller fängelse i högst sex månader (38 § 1 st.). Däremot ansågs det *inte* i propositionen att en straffpåföljd borde knytas *direkt* till skogsvårdslagens hänsynsföreskrifter, med hänvisning till att det vore svårt att förena med kraven på rättssäkerhet: ”Med hänsyn till den mångformighet som präglar förhållandena i skogsbruket är det vanskligt att dra upp en skarp gräns mellan det tillåtna och det otillåtna, särskilt som frågan i regel kommer att aktualiseras sedan en åtgärd redan är vidtagen.”⁶⁰⁵ Således avstod man från att införa bestämmelser av pliktregelkaraktär.

6.5 Formellt och frivilligt skydd av skog

Den omfattande och konstruktiva debatt som förts under 1990-talet om hur skogsbruket i *praktiken* skall lyckas förena ett ambitiöst miljömål med en fortsatt hög och värdefull produktion, har resulterat i den sk *svenska modellen* som vuxit fram som en vägledning för hur miljömålet skall nås.⁶⁰⁶ Modellen utgår från att *generell vardagshänsyn* skall kombineras med *frivilliga avsättningar* och *formellt skydd* på det sätt som är mest kostnadseffektivt och främjande för bevarandet av den biologiska mångfalden.⁶⁰⁷ Ansvar för att nå de målsättningar som ligger till grund för modellen – miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* och det skogspolitiska miljömålet – skall vid genomförandet delas mellan de som brukar skogen och staten. *Skogsägaren* förväntas efter förmåga ta hänsyn på beståndsnivå genom att spara livsmiljöer vid olika skogsbruksåtgärder. Ibland ställs även krav på olika aktiva åtgärder för att återskapa och balansera olika processer i skogslandskapet. *Staten* förväntas ta ansvaret för skyddet av större sammanhängande områden, så att livsmiljöer kan skapas och bibehållas utan hin-

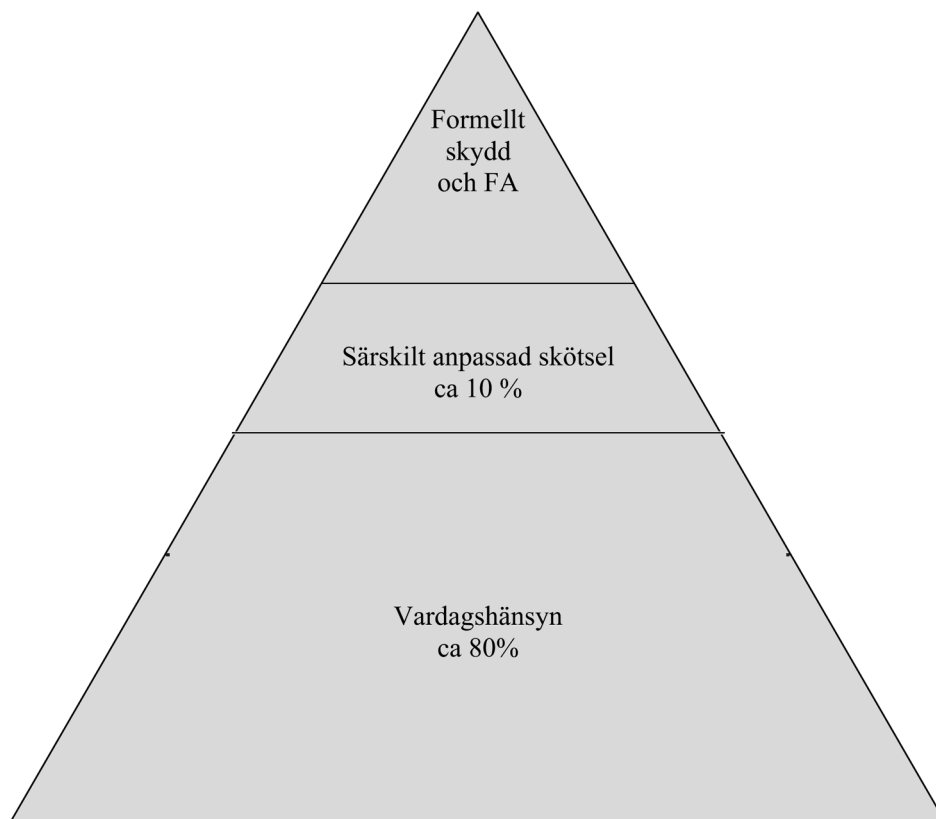
604 Prop. 1992/93:226 s 94.

605 Prop. 1992/93:226 s 64.

606 Se t ex The Swedish Forestry Model, KSLA 2001; Wallin, B. 1997. KSLA årg 136 nr 14, 1997; Angelstam 2001.

607 I propositionen *Strategi för biologisk mångfald* anfördes att bevarandet och skyddet av den *biologiska mångfalden* i skogslandskapet bör bygga på ett naturvårdsanpassat skogsbruk i kombination med vissa minimiregler för skydd av särskilt känsliga biotoper och inrättande av naturreservat och andra skyddade områden. Prop.1993/94:30, bet. 1993/94:JoU9, rskr. 1993/94:87.

der av olika konstgjorda gränser. Modellen kräver att brukande och naturhänsyn går hand i hand på *alla* marker, och ställer skogsägarens ökade frihet i kontrast till hans ökade ansvar: väl utförd naturvårdshänsyn leder till ett mindre skyddsbehov, och därmed minskar risken för statliga restriktioner och tvång genom olika former av formella skyddsåtgärder. Det praktiska genomförandet kan beskrivas som en "mångbruksstrategi" där skog som behöver skyddas helt, skog som behöver brukas med särskild hänsyn och "vanlig" skog som brukas med generell vardagshänsyn delas in i en värdepyramid:



Figur 6.1 "Värdepyramiden": skyddad skog, frivilliga avsättningar (FA), anpassad skötsel och vardagshänsyn. Modifierad efter Wallin 1997 s 50.

I pyramidens topp finns den skog som *avsätts för naturvårdsändamål*, dels genom det *formella skyddet*, dels genom *frivilliga avsättningar*. Mellanskiktet illustrerar ett utvecklat "mångbruk" med biotops- och ståndortsanpassad skötsel som *brukas med särskild hänsyn* för t ex ädellövskog, tätortsnära skog, fjällnära skog, sumpskog och skärgårdsskog (ca 10 %). Den största delen av pyramiden (ca 80 %) utgörs av den "vanliga" skogsmarken i dess bas, där den *generella vardagshänsynen* är en förutsättning.

Hur skyddet i pyramidens topp skall fördelas – *formellt* genom de olika bevarandeinstrumenten, och *frivilligt* genom skogsägarnas åtaganden – uttrycks i *delmålen*

till miljö kvalitetsmålet Levande Skogar, och preciseras i den *nationella strategin för formellt skydd* av skog.

6.5.1 Målsättningar

I april 1999 fattade riksdagen beslut om en ny struktur i miljömålsarbetet genom att fastställa 15 nationella *miljö kvalitetsmål*.⁶⁰⁸ För den skogliga sektorn gäller specifikt miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* som ingår i det skogspolitiska miljö målet, men målet kompletteras och överlappas av flera av de övriga målen. De allmänt hållna miljö kvalitetsmålen skall långsiktigt definiera det tillstånd som miljö arbetet skall sikta mot – de uttrycker det *ekologiskt* önskvärda. De anger huvudriktningen, men inte den exakta färdvägen; *hur mycket, hur länge, i vad mån* är politiska ställningstaganden som måste konkretiseras på den praktiska nivån. Varje miljö mål har därför kompletterats med *delmål*, som anger inriktning och tidsperspektiv samtidigt som de uttrycker vad som är *samhälleligt* önskvärt i form av miljö politiska åtgärder och prioriteringar inom olika sektorer. Men även de mer praktiskt inriktade delmålen innebär avvägningar och behöver konkretiseras, och därför har Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket på regeringens uppdrag utarbetat en *nationell strategi* för formellt skydd av skog i enlighet med delmål 1 under miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*. Målet *Levande skogar* har preciserats genom fyra delmål

1. Långsiktigt skydd av skogsmark
2. Förstärkt biologisk mångfald
3. Skydd för kulturmiljö värden
4. Åtgärdsprogram för hotade arter

där delmål 1 har den största praktiska betydelsen för uppfyllandet av *det skogspolitiska miljö målet*. Delmål 1 anger i ett kortare perspektiv de *arealmål* och den *inriktning* det statliga och frivilliga skyddet skall ha inom ramen för detta syfte, och slår fast att ytterligare 900 000 ha skyddsvärd skogsmark skall undantas från skogsproduktion fram till år 2010.⁶⁰⁹

Skyddet av biologiskt värdefull skog kan antingen ske genom *rättslig reglering*, det sk *formella* skyddet i form av naturreservat eller biotopskyddsområde enligt miljö balkens bestämmelser om områdesskydd och förordningen om områdesskydd. Det ”frivilliga” naturvårdsavtalet definieras av Skogsstyrelsen som formellt skydd, och utgår

608 Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183; prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36. Genom prop. 2004/05:150 ökades antalet miljö kvalitetsmål till sexton.

609 Denna målsättning utgår från situationen 1998. De angivna skyddsnivåerna förutsätter att generell hänsyn tas på all övrig skogsmark. Prop. 2004/05:150 s 156. Även OECD har i sin miljögranskning av Sveriges miljö politik lämnat en rekommendation att antalet skyddade områden och deras representativitet bör öka ytterligare. Det konstateras i rapporten att trots kraftigt ökade statsanslag så utvecklas det lagstadgade skogsskyddet långsammare än vad som behövs för att nå delmålen. *OECD Environmental Performance Review of Sweden 2004*. Se prop. 2004/05:150, bilaga 2.

från jordabalkens bestämmelser om civilrättsliga avtal. I övrigt kan ”*frivilliga*” avsättningar ske genom *marknadsdrivna* mekanismer såsom miljöcertifiering, genom gröna skogsbruksplaner eller som informella överenskommelser mellan markägare och myndighet (sk rådgivningskvitto).⁶¹⁰

Idag är endast drygt 4 % av all produktiv skogsmark *formellt* skyddad i Sverige,⁶¹¹ och i propositionen framhålls därför att takten i genomförandet av områdesskyddet måste ökas ytterligare genom förstärkta resurser, tydligare prioriteringar och ett effektivare genomförande. Det som släpar efter i skyddsarbetet är framförallt reservatsbildningarna,⁶¹² men riksdagen framhåller att en större del av avsättningarna bör ske genom *frivilliga* åtaganden, och att även *naturvårdsavtal* bör nyttjas i större utsträckning än vad som sker. Fördelningen mellan de olika skyddsinstrumenten förslås vara att det *formella skyddet* totalt skall omfatta 400 000 ha fördelat på 320 000 ha genom naturreservat, 30 000 ha genom biotopskyddsområde och 50 000 ha genom naturvårdsavtal. Utöver detta skall således 500 000 ha skyddas på *frivillig* väg.⁶¹³

Trots kraftigt ökade statsanslag under ett antal år för skyddsinstrumenten naturreservat och biotopskyddsområde, så bedömer regeringen att arbetet går för långsamt för att delmål 1 skall kunna nås inom den tidsram som uppställts. Även det frivilliga skyddets betydelse för måluppnåelsen bedöms som osäkert på grund av av bristande information om dess långsiktighet och naturvärdeskvaliteter. Eftersläpningen och trögheten i genomförandet förklaras dels genom begränsade finansiella resurser, men också med brister i det administrativa genomförandet. I prognosen för möjligheten att nå arealmålet inom delmål 1 konstateras att ”*medelstildelningen* för olika skyddsformer [har] avgörande betydelse liksom de regionala *myndigheternas* sannolikt varierande framgångar att närma sig uppsatta mål. (min kurs.)”⁶¹⁴

Problembilden är således tudelad: dels att det formella skyddet – som uppfyller kvalitetsaspekterna vad gäller naturvärden och långsiktighet inte kan nås genom brist på *medel* och dels de problem vid *genomförandet* som finns på regional och lokal nivå. Förutom detta föreligger som nämnts en stor osäkerhet hur representativa och stadigvarande de frivilliga avsättningarna är.

610 För tillämpningen av de olika skyddsinstrumenten har också ett antal riktlinjer och vägledningar utarbetats, främst i form av cirkulär med tjänsteföreskrifter, handböcker och allmänna råd. Exempel är Skogsstyrelsens cirkulär 2003:A2, Biotopskyddsområden i skogen. Riktlinjer för skogsvårdsstyrelsernas arbete. Skogsstyrelsens cirkulär 1999:D4, Naturvårdsavtal i skogen. Riktlinjer för skogsvårdsstyrelsernas arbete. SNV: Handbok 2003:3, Bildande och förvaltning av naturreservat; Planering av naturreservat – avgränsning och funktionsindelning. Rapport 5295/2003; Handbok 2003:9, Natura 2000 i Sverige.

611 Huvuddelen av denna formellt skyddade skog finns i det fjällnära området. Nedanför gränsen för den fjällnära skogen är endast 1,1 % skyddad. Prop. 2004/05:150 s 153.

612 Regeringen fastslår att reservatsbildningarna måste fyrdubblas fram till 2010 för att klara målsättningen. Prop. 2004/05:150 s 156.

613 Enligt riksdagens beslut skall proportionen mellan de olika formella skyddsinstrumenten på nationell nivå vara att 80 % skall utgöras av naturreservat och 20 % av biotopskyddsområden och naturvårdsavtal.

614 Prop 2004/05:150 s 92.

6.6 Riktlinjer och utgångspunkter för genomförandet

För det operativa genomförandet av det formella och frivilliga skyddet enligt delmål 1 har Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket utarbetat en *Nationell strategi för formellt skydd av skog*,⁶¹⁵ som skall ligga till grund för de länsvisa strategier som länsstyrelserna och Skogsstyrelsen skall följa på regional och lokal nivå.⁶¹⁶ Ett viktigt syfte med strategin är också att få till stånd ett effektivare samarbete och samverkan mellan skogsbrukets olika aktörer: skogsstyrelsen, länsstyrelserna, kommunerna, markägarorganisationer, ideella organisationer samt övriga berörda intressen inom skogsbruket.

Det statliga åtagandet för formellt skydd av skogarna tar sin utgångspunkt i en ”värdebaserad naturvård”.⁶¹⁷ Detta synsätt har till syfte att skogarna med de högsta naturvärdena skall ha fått formellt skydd eller avsatts frivilligt inom delmål 1 när delmålet är uppnått. För att fastställa den regionala fördelningen av de olika bevarandeformerna har Skogsstyrelsen utvecklat ett arbetsredskap kallat *värdekärnor* som i sin tur bildar *värdestrakter*.⁶¹⁸ De regionala arealmålen baseras utifrån dessa begrepp på länens andel av känd areal oskyddade värdekärnor i landet. I fördelningsmodellen har de olika skyddsinstrumenten differentierats så att en större andel skyddas genom *biotopskydd* och *naturvårdsavtal* i södra Sverige.⁶¹⁹ De skäl som anges för att ge instrumenten biotopskydd och naturvårdsavtal en större roll i söder än i norr är att antalet nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt är fler i södra Sverige, och att naturen där också är mer variationsrik och mosaikartad. I mellersta och framförallt norra Sverige finns en större andel sammanhängande värdekärnor som är lämpliga att skydda som naturreservat.⁶²⁰

Utgångspunkten i det praktiska genomförandet är således att prioritera *värdekärnor* för den koncentrerade naturvården. Men även värdekärnor *utanför* värdestrakter kan

615 Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2005. Dokumentet är myndigheternas slutredovisning av regeringsuppdraget *Fördjupad strategi för långsiktigt skydd av värdefulla naturområden på skogsmark*.

616 De viktigaste utgångspunkterna för den nationella strategin är riksdagens miljö kvalitetsmål, det europeiska samarbetet inom Natura 2000, samt de riktlinjer om områdesskydd som anges i regeringens skrivelse 2001/02:173 *En samlad naturvårdspolitik*.

617 *Nationell strategi*, 2005 s 65.

618 En *värdekärna* beskrivs som ”ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för prioriterad skogstyp. Värdekärnor kan utgöra delar av bestånd eller hela bestånd.” *Värdestrakter* är landskapsavsnitt med särskilt höga ekologiska bevarandevärden, och består av flera värdekärnor. *Nationell strategi... 2005* s 123.

619 *Nationell strategi...2005* s 55. Beräkningsgrunderna varierar mellan regionerna. Vissa grundas på en differentiering av Miljövårdsberedningens beräkningar av långsiktigt formellt skydd, andra har beräknats enbart med utgångspunkt från länens andel av Sveriges skogsmark. Ytterligare andra grundas på hur mycket skyddsvärd skog som finns inom länet. Arealen oskyddade värdekärnor per län har tagits fram genom sammanställningar inom *Frekvensanalys av Skyddsvärd Natur* (SNV 2005, Rapport 5466), som i sin tur till stor del baseras på nyckelbiotopsinventeringar och länsstyrelsernas inventeringar av skyddsvärda skogar. Se Strategi 2005 s 56,f.

620 För det praktiska genomförandet skall Skogsstyrelsen och länsstyrelserna upprätta länsvisa dokument, som skall ligga till grund för årliga genomförandeplaner. Se *Nationell strategi...2005* s 61.

prioriteras för formellt skydd om de är av hög kvalitet.⁶²¹ Vid urvalet av områden skall myndigheterna enligt strategin utgå från *tre typer av skogsbiologiska bevarandevärden*:

- högt naturvärde på beståndsnivå (ex nyckelbiotoper, rödlistade arter, områdets skogshistorik)⁶²²
- hög grad av långsiktig ekologisk funktionalitet
- prioriterad skogstyp (exempelvis enligt internationella dokument)⁶²³

Vid urval av områden skall även vägas in bevarandevärden i *andra miljömål, kultur- miljövärd* och *andra samhällsintressen*.⁶²⁴ Skogar som har höga skogliga naturvärden och är av särskild betydelse för *rekreation och friluftsliv*, t ex tätortsnära skogar, skall prioriteras vid urvalet. I skogar som har höga rekreationsvärden men låga naturvärden, skall i första hand ett rekreationsanpassat skogsbruk eftersträvas. En koppling till rekreationsvärden finns också ofta i *kulturbeskydd* värdefulla landskap som ofta har höga upplevelsevärden. Områden med fornlämningar och andra kulturlämningar och historiska helhetsmiljöer skall beaktas vid områdesurvalet, men ett område som har höga naturvärden men låga naturvärden skall i första hand avsättas som kulturresevat. Slutligen skall hänsyn tas till *rennäringens* behov av oexploaterad natur, vilket ofta sammanfaller med naturvårdens intressen. Slutligen skall olika *samhälleliga* värden beaktas i områdesskyddet, det kan t ex handla om ett skogsområdes värde för landsbygdsutvecklingen genom dess värde för ekoturism och landskapsbilden, dess betydelse som genresurs för forskning och undervisning, eller helt enkelt genom det symbol- och identitetsvärde som skogen har för många människor.

6.6.1 Myndigheternas arbetssätt

Övergripande betonas ett arbetssätt som utgår från en helhetssyn och ett aktivt samarbete, där *landskapsperspektivet* lyfts fram som ”en arena för samverkan”.⁶²⁵ Begreppen ”*samverkan*” och ”*förankring*” har en central betydelse i den nationella strategin. Också i ett flertal offentliga dokument understryks vikten av att naturvården förs närmare medborgarna genom lokal dialog och deltagande, för att skapa gemensamma värderingar om vård och skydd av natur.⁶²⁶ Kraven på *förstärkt medborgardialog* och i förlängningen *utvecklade arbetsformer* är ett led i utvecklingen mot att göra den statliga förvaltningen mer medborgarorienterad, samt förbättra dess förutsättningar att leva upp till höga krav på demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Myndigheterna bör i linje med detta sträva efter att utforma och offentliggöra ett *serviceåtagande* samt föra en ser-

621 *Nationell strategi*, 2005 s 66.

622 Riktlinjer finns t ex i Norén et al. (2002) *Handbok för inventering av nyckelbiotoper*, i ArtDatabanken (2003) *Underlag för arbetet med åtgärdsprogram*, samt i historiska kartor.

623 Jfr *Nationell strategi*, 2005 s 69.

624 Utöver målet *Levande skogar* har skogsbruket beröring med miljökvalitetsmålen *Myllrande våtmarker*, *Bara naturlig försurning*, *Levande sjöar och vattendrag* samt det senast tillkomna målet *Ett rikt växt- och djurliv*.

625 *Nationell strategi*, 2005 s 14.

626 Se särskilt rskr. 2001/02:173 och prop. 2004/05:150.

vicedialog med medborgare och företag. Även samarbetet *mellan* olika myndigheter bör förstärkas genom utvecklandet av gemensamma arbetsformer, metoder och analyser av natur- och kulturvärden. Att främja en ökad samverkan genom förstärkt dialog och förankring av förslag för att ”*åstadkomma en samsyn om vad som är skyddsvärd skog*” mellan myndigheter, markägarorganisationer, skogsbolag och ideella föreningar, är en därför grundförutsättning för det fortsatta skyddsarbetet.⁶²⁷

För att målsättningarna i det skogspolitiska miljömålet och det övergripande miljökvalitetsmålet skall kunna nås, måste således det *administrativa genomförandet* utvecklas. I denna utveckling eftersträvas ett skapande av *gemensamma värden* (värderingar) och *intressen* mellan staten och olika grupper för att undvika att naturvärden – inklusive områdesskyddet – upplevs som en ”*restriktionspolitik*” som endast medför hinder och förbud. Istället bör planerade naturvårdsåtgärder utgå från en gemensam problembild för att öka förståelsen av *vad* som behöver bevaras, förvaltas och utvecklas – för såväl människans som naturens egen skull. För att naturvårdsåtgärderna skall ses som en *möjlighet*, *inte som ett hinder eller hot*, är därför två komponenter av yttersta vikt för naturvårdsarbetet: att *ge kunskap om* och *skapa förståelse för* varför naturskydd är nödvändigt. Dessa normer och riktlinjer harmonierar med de värdegrunder som *New Public Service-perspektivet* framhåller; att genom kollaborativa strukturer skapa gemensamma intressen och värderingar mellan allmänna och privata intressen, och låta den offentliga förvaltningen fungera som ”*möjliggörare*”.

I den nationella strategin ger Skogsstyrelsen uttryck för en liknande uppfattning; strategins syfte innebär att myndigheterna skall inbjuda till samverkan mellan olika aktörer – dvs fungera som möjliggörare genom att bygga koalitioner av allmänna, privata och ideella intressen. Härigenom skall målsättningen med ”den svenska modellen” uppfyllas: det formella skyddet, de frivilliga avsättningarna och den generella naturhänsynen skall komplettera varandra. Vikten av att samarbetet med det formella skyddet sker i ”en anda av öppenhet och dialog” där myndigheten skall vinnlägga sig om en serviceinriktad dialog, betonas flera gånger i dokumentet.⁶²⁸ Både vid tillskapandet av nya områden och vid förvaltning och skötsel av sådana, bör processen därför präglas av öppenhet, en god dialog och tillgång till information tidigt i processen. En ”dialogmodell” för samverkan mellan myndigheter och markägare med *stor areal värdekärnor* beskrivs genom ett antal ”framgångsfaktorer” som skall vägleda myndigheterna i det praktiska arbetet och mötet och markägarna.⁶²⁹

- Myndigheten skall sträva efter att ha en god dialog baserad på ömsesidig tillit, öppenhet och respekt
- Markägaren måste få god information om processens olika steg och om sina möjligheter att ha inflytande och kunna påverka
- Informationsmöten i kombination med individuella diskussioner skall initieras på ett tidigt skede i processen

⁶²⁷ *Nationell strategi*, 2005 s 37.

⁶²⁸ *Ibid* s 28, 37.

⁶²⁹ *Ibid* s 38.

- Myndigheten skall respektera markägarnas frivilliga avsättningar som en viktig pusselbit i bevarandearbetet

6.7 Val av instrument

I den praktiska tillämpningen initieras skyddet av ett område ofta genom någon form av *hotbild*; en anmäld avverkning eller annat arbetsföretag som kan förväntas försämra fastighetens naturvärden på ett påtagligt sätt, kan göra det nödvändigt för myndigheten att agera. Även vid försäljning av redan prioriterade områden kan gallring eller föryngringsavverkning aktualiseras, och vara utlösande för skyddsåtgärder. Enligt Skogsstyrelsen är ”en god dialog” i dessa fall av största betydelse för kontakterna mellan markägaren och myndigheten. *Ett stegvis arbetssätt* skall möjliggöra ett genomförande i samverkan, antingen det gäller en mindre markägare eller ett stort skogsbolag som har fastigheter med hög andel värdekärna. Inledningsvis skall fastigheten *inventeras* och en beskrivning utföras av dess värdekärnor, utvecklingsmark och skyddszoner. Nästa steg är att utifrån denna beskrivning föra en *öppen diskussion* med markägaren om vilka områden som skall skyddas, vilka instrument som kan vara lämpliga och den tidsram som är aktuell. Markägaren och myndigheten skall i denna fas optimalt kunna enas om vilka områden som skall skyddas formellt, vilka som kan skyddas genom naturvårdsavtal eller avsättas frivilligt. Är området av sådan kvalitet att formellt skydd är aktuellt skall myndigheten i första hand försöka hindra eventuell avverkning genom ”informations- och rådgivningsinsatser” (soft law), i andra hand skynda på arbetet med formellt skydd, och i sista hand besluta om biotop-skyddsområde eller interimistiska förbud om detta anses vara nödvändigt (hard law).⁶³⁰ Utgångspunkten för diskussionen är att alla fastighetens värdekärnor och skyddszoner till värdekärnor skall bevaras. I diskussionen skall dock alltid markägarrens vilja att frivilligt och långsiktigt avsätta områden ”väga tungt”.

6.7.1 Formellt skydd

Det formella skyddet förutsätter köp eller intrångsersättning, vilket som ovan diskuterats är beroende av vilka ekonomiska resurser som finns avsatta för detta ändamål.⁶³¹ Myndigheten kan därför försöka förmå skogsägaren att ”ta ett eget ansvar” för ett område som är prioriterat för formellt skydd (genom att frivillig avstå från att bruka det). Har markägaren redan från början själv önskemål om att långsiktigt och *frivilligt* avsätta ett område med höga naturvärden, skall han enligt myndighetens

630 Nationell strategi, 2005 s 76.

631 Om markägaren så önskar, kan dock naturvårdsavtal, som enligt Skogsstyrelsens definition ingår i det formella skyddet, ingås utan ersättning.

strategi ” normalt kunna göra så ”.⁶³² I fall då området är del av ett *naturreservatsobjekt* kan det dock behöva inkluderas i det formella skyddet även om markägaren hellre vill skydda det frivilligt. Detta skall bedömas från fall till fall. Rör det sig om större områden som är aktuella för skydd genom naturreservat och markägaren helst vill avsätta det frivilligt, bör, enligt myndighetens strategi, normalt en skriftlig överenskommelse göras. Detta i form av ett civilrättsligt avtal mellan markägaren och länsstyrelsen där markägaren åtar sig att utan ersättning eller mot begränsad ersättning bevara områdets naturvärden. Ett alternativ kan vara att markägaren skriver en ensidig avsiktsförklaring, eller att beslut fattas om *samrådsområde* enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, om det gäller arbetsföretag som kan skada det aktuella området. En grundförutsättning för att frivilligt skydd skall kunna bli aktuellt, är att området är nyckelbiotopsinventerat och att nyckelbiotoper, naturvärdesobjekt och andra värdekärnor finns registrerade hos Skogsstyrelsen. Då det gäller fastigheter med hög andel nyckelbiotopsareal (dvs med mer än 5 % nyckelbiotopsareal på minst 3 ha) där arealen utgör ett *betydande* ekonomiskt värde för hela fastigheten, och det bedöms som mindre troligt att skyddet kan klaras genom frivillig avsättning, skall detta vägas in i prioriteringen för skyddsform.

6.7.2 Områdesskydd enligt miljöbalken

Grunden för arbetet med *områdesskydd* utgörs av miljöbalkens regelverk och Förordningen om områdesskydd (1998:1252) enligt miljöbalken mm, som behandlar skydd genom nationalpark, naturreservat, biotopskyddsområde, kulturresevat och djur- och växtskyddsområde. Det *formella skyddet* av *skogsmark* omfattar nationalpark, naturreservat, biotopskyddsområde och naturvårdsavtal.

Med stöd av 7 kapitlet i miljöbalken kan samhället skydda skog och begränsa ingrepp och åtgärder som skulle skada natur- eller kulturmiljön. Det mest ingripande områdesskyddet utgörs av *nationalparkerna*, som bildas genom beslut av riksdagen. Enligt 7 kap. 2 § kan nationalpark inrättas på statligt ägd mark i syfte att bevara ett större, sammanhängande område av viss landskapstyp. För närvarande finns 28 nationalparker i Sverige. Flera av dessa inrymmer stora arealer som kan utvecklas mot naturskog och urskogsliknande skog. Om området inte kan förvärfvas frivilligt, kan staten tillgripa expropriation med stöd av 2 kap. 9 § expropriationslagen. Särskilda reservatsföreskrifter som inskränker allemansrätten brukar gälla för detta skydd.

⁶³² Ibid s 76.

Naturreservat är ett skydd av mycket stor betydelse för skydd av värdefull skogsmark.⁶³³ Det kan beslutas av både länsstyrelser och kommuner⁶³⁴ enligt 7 kap. 4 § i syfte att bevara värdefulla naturmiljöer, skydda den biologiska mångfalden eller tillgodose områden för friluftslivet.⁶³⁵ Områden som behövs för att återställa eller nyskapa naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter kan också avsättas som naturreservat. Ett beslut om reservat skall innehålla de regler som behövs enligt syftet med skyddet för det aktuella området, samt en skötselplan. Naturreservat kan bildas på två sätt: antingen genom att staten köper marken eller genom att markägaren behåller äganderätten men får en viss intrångsersättning. Till skillnad från nationalparker kan således reservat inrättas på fastigheter som ägs av annan än staten. Även om markägaren motsätter sig bildande, kan ett naturreservat inrättas genom expropriation enligt 2 kap. 9 § expropriationslagen. Om markägaren kvarstår som ägare har han rätt till ersättning om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.

Naturreservat skall då det gäller skogsmark främst användas för *större områden* med stora värdekärnor eller anhopningar av värdekärnor. Sammansatta områden med olika typer av miljöer är också aktuella, liksom områden där det behövs skyddzoner eller utvecklingsmark. Ett reservat kan därför komma att täcka en större yta än det område som är i direkt behov av skydd, eftersom en buffertzon kan behövas för att värna naturskyddet inom området.⁶³⁶ Genom reservatsföreskrifterna kan också verksamheter *utanför* reservatet regleras, om de kan leda till skadliga effekter i reservatet. Ett exempel är dikning som kan förbjudas om den skadar naturvärden inom reservatet.⁶³⁷ Det hör inte till vanligheterna att hitta ett blivande reservat: det ställs stora krav på höga naturvärden, gamla biotoper mm. För att uppfylla förutsättningarna för reservatsbildning, bör andelen värdekärna uppgå till 70 % av den produktiva skogsmarksarealen.⁶³⁸ För mindre områden bör *inte* reservatsformen användas, utan då är biotopskyddsområde ett lämpligare instrument. Reservat är öppna system som

633 De tidigare skyddsformerna *naturreservat* och *naturvårdsområde* har genom miljöbalkens föreskrifter arbetats samman till en skyddsform, naturreservat.

634 Genom regeringens satsning på kommunal naturvård har *kommunerna* fått ökade möjligheter att bilda naturreservat. Regeringens satsning syftar till att stärka kommunal naturvård genom statsbidrag till naturvårdsprojekt som bygger på lokala initiativ och lokal delaktighet. Kommunerna kan därför söka bidrag hos länsstyrelserna enligt förordning (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt. Exempel på sådana åtgärder är inventeringar, underlag, värdering och förhandlingar i samband med reservatsbildningar samt vård och restaurering av områden. För ett kommunalt bildat naturreservat som uppfyller grundkraven, kan statsbidrag utgå för 50 % av marknadsvärdeminskningen vid reservatbildningstillfället.

635 Dessutom finns ett antal dokument som skall utgöra vägledning och riktlinjer för den praktiska tillämpningen/genomförandet. Viktiga dokument är *Bildande och förvaltning av naturreservat*, SNV 2003:3; *Natura 2000 i Sverige*, SNV 2003:9; *Planering av naturreservat*, SNV Rapport 5295 (19xx).

636 I utredningen *Skydd av skogsmark* (SOU 1997:07) konstaterar Miljövårdsberedningen att det långsiktiga behovet av utvecklingsmarker och restaurering är stort. Därför kan utvecklingsmarker komma att ingå vid reservatsbildning, liksom skyddszoner och arronderingsmark.

637 Oavsett föreskrifterna för reservatet, följer också av miljöbalkens allmänna hänsynsregler att den som bedriver verksamhet eller företar åtgärd utanför ett naturreservat, måste ta hänsyn till reservatet. Se vidare Rubenson 2002 s 62f.

638 Se *Nationell strategi*, 2005 s 67.

i hög grad påverkas av markanvändningen i det omgivande landskapet. Reservat och övrigt områdesskydd bör därför ses som delar i ett system där naturvården omfattar hela landskapet, och den generella vardagshänsynen på beståndsnivå är ett särskilt viktigt moment i detta helhetsperspektiv.⁶³⁹

I miljömålspropositionen såväl som i regeringens skrivelse om en samlad naturvårdspolitik, konstateras en eftersläpning när det gäller att få fram reservatsbeslut. En intensifiering av de administrativa åtgärderna för genomförandet av områdesskyddet måste ske, dels för att nå delmål 1, men även i det enskilda fallet. Det är viktigt att markägaren inte blir ”hängande i luften” i väntan på ett besked; tiden mellan att ett reservatsskydd initieras och fram till dess beslutet tas måste enligt regeringen kortas.⁶⁴⁰ Rekommendationen är att länsstyrelsen bör fatta beslut om bildande av reservat inom ett år från det att ersättningen för köp eller intrång är färdigförhandlad.⁶⁴¹ Samtidigt är det enligt de riktlinjer för myndigheternas arbetssätt som uttrycks i olika dokument med krav på ”en förstärkt medborgardialog”, viktigt att besluten är väl förankrade och att genomförandeprocessen inte forceras igenom. Ett problem för ett effektivt genomförande av skyddet för skogsmark har också varit en osäkerhet hos myndigheterna vid valet mellan naturreservat och biotopskyddsområde.

Idag finns ca 2 600 naturreservat, varav den största andelen arealmässigt finns i norra Norrlands och Norrbottens län.⁶⁴² Från 1999 t o m 2004 har 71 845 ha produktiv skogsmark skyddats genom köp eller intrångsersättning för att avsättas som naturreservat. Detta innebär att knappt 23 % av arealmålet kommer att ha nåtts halvvägs mot målet. Regeringen fastslår därför i propositionen att det krävs en fyrdubbling av insatserna för reservatsavsättning under resterande del av perioden.⁶⁴³

Ett komplement till skyddet genom naturreservat utgör skyddsformen *kulturresevat*. Kulturresevatet syftar till att bevara den *historiska* dimensionen i landskapet, och länsstyrelsen eller kommunen kan förklara ett mark- eller vattenområde skyddat enligt 7 kap. 9 § för att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. Skyddet berör främst det traditionella odlingslandskapet, och det är oftast ängar, åkrar, inhägnader, gårdsgårdar eller andra gränslinjer som omfattas av skyddet. Även mindre byvägar och liknande kan innefattas i begreppet kulturlandskap. I fråga om reservatsföreskrifter, vad markägaren får tåla och hans eventuella rätt till ersättning gäller samma regler som för naturreservat.

Vissa enstaka särpräglade naturföremål, exempelvis värdefulla träd, kan av kommunen eller länsstyrelsen förklaras som *naturminne* enligt 10 § miljöbalken. Även området allra närmast föremålet kan förklaras skyddat. Denna skyddsform är numera relativt ovanlig, och om ett större antal föremål skall skyddas är det normalt bättre att använda skyddsformen naturreservat. Även om enstaka föremål oftast inte har nå-

639 Se Maria Thorells avhandling om reservatsavsättningarna i södra Sverige (2003).

640 Prop. 2004/05:150; rskr. 2001/02:173. Redan 1998 konstaterades av RRV i sin rapport *Skydda värdefull natur* (RRV 1998:62) en eftersläpning i reservatsbesluten.

641 Strategi 2005 s 87.

642 Skogsstatistisk årsbok 2006 s 100. Antal naturreservat t o m 2004.

643 Prop. 2004/05:150 s 156.

got ekonomiskt värde, så har markägaren rätt till ersättning enligt vad som stadgas i 31 kap. 4 §.

Ett instrument som fått allt större betydelse för skogssektorn är *biotopskyddsområde*. Den tidigare perioden med inriktning på virkesproduktion innebar att många biotoper minskade i omfattning och hamnade långt ifrån varandra. Som en följd av detta var många områden med höga naturvärden små, ofta omgivna av ett för den biologiska mångfalden triviale landskap. Avsikten med biotopskyddet när det infördes i naturvårdslagen 1991 var därför att skydda *mindre biotoper med höga naturvärden*. Reglerna blev dock praktisk tillämpbara först 1993, genom ändring i naturvårdsförordningen. Sedan 1994 har Skogsstyrelsen (då skogsvårdsstyrelserna) haft möjlighet att besluta om biotopskydd på skogsmark. När miljöbalken infördes 1999 kom reglerna om biotopskydd att ingå i 7 kap. 11 §, samt i 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken mm. Tillämpningen konkretiseras genom Skogsstyrelsens allmänna råd (SKSFS 2000:1).⁶⁴⁴

Biotopskyddsområden utgörs vanligtvis av enbart en mindre värdekärna, och de områden som förklaras som biotopskydd är oftast *nyckelbiotoper*. Biotopskyddsområden kan ofta bildas relativt snabbt, och det gör dem lämpade när det föreligger en hotbild mot ett område (ex. anmäld avverkning), som snabbt behöver få formellt skydd. Mindre lämpliga är de i fall då det krävs en skyddszon runt biotopen som markägaren inte frivilligt kan eller vill avsätta, eller då utvecklingsmark behöver inkluderas i beslutet. Beslut om biotopskydd innebär förbud mot förändringar i naturmiljön, t ex att bedriva skogsbruk eller ta bort död ved.⁶⁴⁵ Det mark- eller vattenområde som skyddas behöver inte ha några unika egenskaper, utan skyddet gäller själva *livsmiljön* för hotade djur- eller växtarter. För vissa typer av biotopskydd krävs att det är möjligt att klart avgränsa skyddsobjektet (5 §), och då lämpar det sig bäst att utforma skyddet genom *generella* föreskrifter. Ett sådant generellt skydd gäller ofta miljöer i jordbrukslandskapet såsom odlingsrösen, stenmurar, våtmarker, småvatten och källor, alléer och pilevallar. Andra typer av biotoper kan inte definieras exakt i författningstexten och beslut om skyddets omfattning måste då fattas i varje *enskilt fall* (6 §). Det är dessa former av biotopskydd som oftast förekommer i skogslandskapet. Exempel är enstaka äldre naturskogsartade lövbestånd eller ädellövsbestånd, sumpskogar, alkärr, gamla hassellundar, brandfält mm.

Ursprungligen var det alltså meningen att biotopskyddsinstrumentet skulle användas för mindre områden, men storleken har vid ett flertal tillfällen debatterats. Detta har skapat en viss osäkerhet hos myndigheterna vid valet mellan naturreservat och biotopskyddsområde. Enligt 7 kap 11 § MB får *mindre* mark- eller vattenområde i vissa fall förklaras som biotopskyddsområde, men någon närmare definition av "mindre" ges inte i lagtexten. Enligt 5 § Förordningen om områdesskydd (FOM) utgör de områden som listas i bilaga 1 till förordningen, biotopskyddsområden. I *några fall* är de områden som nämns i bilagan begränsade till viss storlek. Enligt 6 § i näm-

⁶⁴⁴ Skogsstyrelsen har också utarbetat ett cirkulär (2003:A2) med tjänsteföreskrifter och riktlinjer för det praktiska arbetet.

⁶⁴⁵ Åtgärder som inte är lämpliga i ett biotopskyddsområde är röjning, gallring, plantering eller körning med fordon.

da förordning får Skogsstyrelsen förklara områden som anges i bilaga 2 för biotopskyddsområden. I denna bilaga anges *inte* någon viss storlek. Då reglerna om biotopskyddsområde tillkom bedömdes det inte som motiverat att precisera storleken på områdena, utan skogsvårdsstyrelsernas tillämpning skulle vara vägledande. Enligt rådande praxis har ett begränsat antal biotopskyddsområden på över 10 ha bildats med stöd av 6 § FOM. I regeringens beslut om miljömålen propositionen konstateras i anslutning till detta att det finns ”inget formellt hinder för att om så bedöms lämpligt i ökad utsträckning bilda biotopskyddsområden upp till ca 20 hektar.”⁶⁴⁶ Ett problem är dock att det inte finns någon möjlighet att lämna föreskrifter om skötseln vid bildande av biotopskydd, vilket kan vara en invändning mot att bilda *större* biotopskyddsområden. Enligt 7 kap 11 § 3 st. miljöbalken samt 5 och 6 §§ FOM får dock Skogsstyrelsen och länsstyrelsen vidta de åtgärder som behövs för att *vårda* biotopskyddsområden. Ett sätt att hantera detta är att myndigheten träffar avtal med markägaren eller brukaren om att denne mot ersättning vårdar området.

Fram till år 2004 hade drygt 4 200 biotopskyddsområden inrättats, varav övervägande delen i södra Sverige.⁶⁴⁷ Totalt hade då ca 12 200 ha skyddats, vilket innebär att endast 33 % av målnivån enligt delmål 1 hade nåtts.⁶⁴⁸

6.7.3 Övriga skyddsformer

Natura 2000-områden ingår i EU:s ekologiska nätverk av värdefulla naturområden, och bygger på fågeldirektivet från 1979⁶⁴⁹ och art- och habitatdirektivet som antogs 1992.⁶⁵⁰ Områden som är med i Natura 2000 och behöver formellt skydd skall enligt 16 § FOM generellt prioriteras i skyddsarbetet.⁶⁵¹ Många av de Natura 2000-områden som utses i Sverige är dock redan formellt skyddade. En viktig skillnad är dock att för Natura 2000 är det EU-territoriet, inte nationsgräsen som utgör den geografiska referensramen för vad som är vanligt, värdefullt eller hotat. Det som kan upplevas som trivialt från naturvårdssynpunkt när man har Sverige som referensram kan vara värdefullt i ett gemenskapsperspektiv.⁶⁵²

Om man med ”*frivillig avsättning*” följer Skogsstyrelsen definition,⁶⁵³ så avser begreppet ”minst 0,5 ha avsatt sammanhängande produktiv skogsmark där skogsbruk och andra åtgärder som kan skada områdets natur- och kulturmiljövärden inte ska utföras.” Det betydelsefulla är här att ”*frivillig*” innebär att markägaren ”*själv har fat-*

⁶⁴⁶ Prop. 2004/05: 150 s 158.

⁶⁴⁷ Skogsstatistisk årsbok 2006 s 104.

⁶⁴⁸ Prop. 2004/05:150 s 156.

⁶⁴⁹ Rådets direktiv 79/409/EEG.

⁶⁵⁰ Rådets direktiv 92/43/EEG.

⁶⁵¹ Riktlinjer för prioriteringen ges i *Handbok med allmänna råd för Natura 2000 i Sverige* (SNV 2003:9).

⁶⁵² Se Darpös (2007) utmärkta genomgång av problembild och förutsättningar för Natura 2000 i Sverige.

⁶⁵³ Se *Nationell strategi...* 2005 s 118, ursprungligen i Skogsstyrelsen 2004 *Frivilliga avsättningar – förstudie om hur frivilliga avsättningsareal, skyddsvärde och varaktighet skall mätas*. Opublicerat utkast.

tat beslut om att spara området” – således är avsättningen inte en följd av något formellt avtal eller myndighetsbeslut. Detta får till följd att ett *naturvårdsavtal* – som ingås frivilligt av markägaren – ändå inte räknas som en ”frivillig” avsättning eftersom det regleras genom ett formellt, civilrättsligt avtal. Det måste dock initieras av markägaren själv, i samråd med Skogsstyrelsen. Avtalet syftar till att bevara och utveckla natur- och kulturmiljövärdena inom ett visst område, och innebär att skogsägaren avstår från viss avverkning och i gengäld får en ersättning som delvis motsvarar värdet av det han avstår (alternativt avstår från ersättning). Avtalet är bindande mot ny ägare vid överlåtelse av fastigheten. Sedan början av 1990-talet har Skogsstyrelsen arbetat med naturvårdsavtal som ett komplement till naturreservat och biotopskydd. Avtalet bygger på civilrättslig grund, och betraktas som en nyttjanderätt enligt 7 kap. 3 § JB.⁶⁵⁴ Enligt avtalet förbinder sig markägare gentemot staten att för viss tid (oftast 50 år) mot begränsad ersättning sköta och undanta ett visst område från skogsbruksåtgärder. Markägaren tar härigenom själv en del av ansvaret för naturvården. Lämpligt för denna form av instrument är områden som har ett stort behov av *naturvårdande skötsel*; vissa typer av *värdekärnor* (ex vindfälln, dammar), vissa *skogstyper* som är skötselkrävande (ex hassellundar), och områden som skall utgöra *skyddszoner* vid reservatsbildning. Vid utgången av 2004 hade ca 12 200 ha produktiv skogsmark skyddats genom naturvårdsavtal, vilket är ca 27 % av målnivån i delmål 1.⁶⁵⁵

Markägaren kan också frivilligt avsätta ett skyddsvärt område genom att *miljöcertifiera* sin skog (se nedan), eller genom att upprätta en ”*grön skogsbruksplan*” där viss andel avsätts. Ett sk ”rådgivningskvitto” kan också användas i fall då markägaren vill göra en frivillig avsättning; ett exempel är om markägaren inte vill ha ett biotopskyddsområde, men kan tänka sig att vårda och bevara området under en period. Rådgivningskvittot fungerar då som en frivillig viljeyttring som givits en viss form – dock inte bindande.

I miljömålspropositionen anges att delmålet för de frivilliga avsättningarna är nått. År 2002 bedömdes drygt 990 00 ha produktiv skogsmark vara frivilligt avsatt.⁶⁵⁶ Det råder dock inte full enighet om huruvida detta mål verkligen har uppnåtts; kvaliteten och långsiktigheten i många av de frivilliga avsättningarna är osäker, framförallt på grund av bristande dokumentation. I en senare uppföljning (2005) konstaterar Skogsstyrelsen att de frivilliga avsättningarna inte hade den omfattning som man tidigare hade trott. I SUS 2001 var ca 161 000 ha frivilligt avsatt, varav 108 000 ha var dokumenterad. I uppföljningen 2005 rapporterades endast 88 000 ha som frivilligt avsatt, varav 63 000 ha dokumenterats.⁶⁵⁷ Endast var fjärde skogsägare med innehav under 5 000 ha sade sig ha en frivillig avsättning. Förvånande var

654 Ytterligare vägledning för tillämpningen finns i *cirkulär 1999:D4*, som ger riktlinjer för Skogsstyrelsens arbete med naturvårdsavtal.

655 Prop. 2004/05:150 s 156.

656 Prop. 2004/05:150 s 156. Skogsstatistisk årsbok 2006 s 99. Målet är att minst 730 000 ha produktiv skogsmark nedanför den fjällnära gränsen skal vara frivilligt skyddad 2010.

657 Skogsstyrelsens årliga redovisning till Miljömålsrådet (2005).

också att en tredjedel av de markägare som uppgav sig vara miljöcertifierade, inte angav att de hade några frivilliga avsättningar.

6.8 Konsekvenser för markägaren – intrångsersättning

Något som ytterligare försvårar möjligheterna till uppfyllande av målsättningen för skydd av värdefull skogsmark är den grundlagsskyddade sk ”intrångströskeln”. En markägare kan ha rätt till ersättning när det allmänna ingriper med restriktioner om naturvård och områdesskydd, om detta innebär att hans möjligheter att utnyttja sin mark inskränks. Vid bildande av *naturreservat* och *biotopskyddsområde* ges rätt till ersättning för det intrång fastighetsägaren får lida, även om ersättningsnivåerna skiljer sig åt beroende på avtalets form och omfattningen av intrånget.⁶⁵⁸

Det övergripande egendomsskyddet uttrycks i 2 kap. 18 § RF, och genom 31 kap 4 § miljöbalken preciseras de situationer som enligt balken ger rätt till ersättning.⁶⁵⁹ Ersättningen skall motsvara vad fastigheten minskar i marknadsvärde till följd av beslutet, och kan enligt 31 kap. utgå i samband med beslut om förbud, åtgärder eller inskränkningar som hindrar markägaren från att nyttja områden som rör nationalparker, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområden och vattenskyddsområden. Även föreläggande eller förbud som meddelas efter samråd enligt bestämmelserna i 12 kap. 6 § 4 st. kan ge rätt till ersättning. Bestämmelsen i 2 kap. 18 § reglerar två situationer då *ingrepp i äganderätten* kan bli aktuella. Dels gäller det tvångsvis överföring av egendomen, eller av rätt att nyttja denna (förfogande) genom *expropriation*, exempelvis i fall då en privatfastighet skall omvandlas till nationalpark. En mer vanligt förekommande situation är då det egna nyttjandet inskränkes genom olika miljökrav, en *rådighetsinskränkning*. Det kan exempelvis vara ett förbud mot avverkning inom ett naturreservat. Skyddet för äganderätten enligt 2 kap. 18 § gäller i första hand mot ingripandet som sådant; ett relativt svagt skydd där ingreppet (antingen förfogande eller rådighetsinskränkning) måste ”tillgodose angelägna allmänna intressen”. Ett sådant *allmänt intresse* utgör skyddet för miljön, och den enskildes intressen får då stå tillbaka. Om en inskränkning i sådant fall är tillåten, har den enskilde fastighetsägaren rätt till ersättning enligt vissa förutsättningar.⁶⁶⁰ Enligt 31 kap. 8 § kan en fastighetsägare ha rätt till *inlösen* om inskränkningen i pågående markanvändning

658 Beskattningen för de olika instrumenten skiljer sig också åt; engångsersättningen för *naturreservat* och *biotopskyddsområde* räknas som allframtidrsättning och skattemässigt föreligger det avyttring av del av fastighet. Intäkterna skall tas upp i intäktslaget kapital. Engångsersättningen för naturvårdsavtal kan däremot periodiseras och intäktsredovisas linjärt under avtalets löptid.

659 Egendomsskyddet enligt RF 2:18 har behandlats ingående av flera författare. Bengtsson har ingående beskrivit utvecklingen under mer än ett decennium, se Bengtsson 1991, 1996, 2001, 2003. Även Westerlund (1997) och Michanek (2004) har bidragit med inlägg i debatten.

660 I Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna ges också ett visst skydd för äganderätten (Art. 1, första tilläggsprotokollet, SÖS 1952:35), dock inte mer omfattande än skyddet enligt 2 kap. 18 § RF. Se diskussionen i Michanek och Zetterberg 2004 s 392.

leder till ”synnerliga olägenheter”. Ett mindre ingripande beslut än inlösen är de rådhetsinskränkningar som behandlas i 31 kap. 4 §. *Intrångersättning* enligt 31 kap. 4 § kan aktualiseras bl a då föreskrifter meddelas för nationalpark, *naturreservat*, kulturresevat eller vattenskyddsområde. Ersättning kan också utgå då förbud meddelas (eller dispens nekats) inom *biotopskyddsområde*, samt vid tillståndsprövning inom Natura 2000-områden. Slutligen kan frågor om ersättning bli aktuella då föreläggande eller förbud meddelas enligt samrådsregeln i 12 kap. 6 § MB.

En fråga som ingående diskuterats är huruvida äganderätten ges ett *mer långtgående skydd* genom den ändring som skedde 1994 av bestämmelsen i 2 kap. 18 § RF, än vad som motsvaras av 31 kap. miljöbalken. I den rättsvetenskapliga diskussion som uppstått kring denna fråga, har i princip två uppfattningar utkristalliserats: dels den strikta sk bokstavstolkningen av 2 kap. 18 § RF som enligt Michanek och Zetterberg ”talar för att *allt* slags inskränkning i pågående markanvändning berättigar till ersättning...således oavsett om den lagliga inskränkningen syftar till att reglera t ex fysisk planering, naturskydd eller skyddet för hälsa och miljö.”⁶⁶¹ Den andra uppfattningen bygger på en ändamålstolkning av lagtexten i en historisk kontext, och menar att lagstiftarens avsikt *inte* var att utvidga ersättningsrätten.⁶⁶² Förespråkarna för de olika uppfattningarna är ense om att *avsikten* med grundlagsändringen inte var att utvidga ersättningsrätten, men bokstavstolkarna menar att ändringen trots allt har *inneburit* en utvidgning.⁶⁶³ Rättsläget i denna fråga är fortfarande otydligt.

Vid bildandet av exempelvis *biotopskyddsområde* eller *naturreservat* har fastighetsägaren rätt till ersättning om intrånget enligt 2 kap. 18 § RF innebär att ”*pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras*”. Eventuell annan skada skall också ersättas. Ersättningen bestäms enligt reglerna i expropriationslagen och ger markägaren rätt till ersättning för förlust av de ekonomiska värden han själv har skapat, men *inte* för värden som beror på *förförväntningar*. Mot bakgrund av detta gäller inte rätten till ersättning för restriktioner som hindrar en *ändrad markanvändning*. Ett exempel som anges i propositionen är då skogsplantering sker på åkermark, vilket alltså inte räknas som pågående markanvändning. Däremot räknas plantering av energiskog som pågående markanvändning. Inte heller betalas ersättning om inskränkningen grundar sig på hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Var själva gränsen går *när* ett intrång i pågående markanvändning skall kvalificera till ersättning, är också det en omdebatterad fråga. Bestämmelsen i 31 kap. 4 § MB ger rätt till ersättning dels då ”mark tas i anspråk” (t ex vägar, vandringsleder, p-platser) men det som vållat diskussion är tolkningen av ingrepp där ”*pågående markanvändning inom berörd del av fastighet avsevärt försvåras*”. Tolkningsdiskussionen handlar främst om hur långtgående krav staten får ställa i vissa fall. Skogsvårdslagens hänsynsbestämmelse i 30 § 4 st anger gränsen för den naturvårdshänsyn som skall gälla inom skogsbruket – ett slags grundläggande hänsynskrav. Men om det behövs

661 Michanek och Zetterberg 2004 s 394 med hänvisning till Bengtsson i SvJT 1994 s 928ff, samt Bengtsson 1996, kap. 13 och Bengtsson 2001 s 186-193.

662 Denna tolkning förordas av Michanek 1995.

663 Jfr Rubenson 2002 s 146. Bengtsson förordade först en bokstavstolkning, men har senare framhållit argument som frångår den tolkningen. Se Michanek och Zetterberg 2004 s 395.

för att uppfylla målsättningarna om skydd av skog får kraven vara mer långtgående – exempelvis genom beslut om naturreservat – men då skall ersättning utgå. Bedömningen skall enligt motivuttalande ske ”från fall till fall och med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen”.⁶⁶⁴ Denna ganska generösa tolkning av begreppet, ger utrymme för en viss handlingsfrihet i tillämpningen enligt exempelvis jord- och skogsbrukslagstiftningen, där hänsyn skall tas inte bara till det faktiska nyttjandet utan även till en normal och naturlig rationalisering av verksamheten. Michanek och Zetterberg menar att ”de flesta restriktioner som avser skogens användning [är] ett intrång i pågående markanvändning” eftersom avverkning av skog ”efter lång tid är normalt och naturligt inom skogsbruket, liksom att avverkningsmetoderna har ändrats markant”. Däremot kan det ”starkt ifrågasättas om skog som aldrig varit föremål för skogsbruk i egentlig mening såsom mycket gamla naturskogar, ska bedömas på samma sätt. Ett rättsligt skydd för sådana skogars naturvärden som innebär att t ex kalavverkning hindras, betraktas i praktiken av många inom skogsnäringen som intrång i pågående markanvändning”.⁶⁶⁵ Frågan har dock aldrig ställts på sin spets i domstol. Som ovan nämnts ger ändrad markanvändning inte rätt till ersättning, såsom i fall då åkermark omföres till skogsodling. Rubenson menar dock att plantering av *energiskog* skall räknas som pågående markanvändning, medan Michanek och Zetterberg är mer tveksamma till detta.⁶⁶⁶ De nämner också några specialfall där rättsläget är speciellt. I skogsbruket ges exemplet då en åtgärd är tillståndspliktig men ännu inte prövad. Om en markägare avser att avverka ädellövskog, måste ha söka tillstånd för avverkningen hos Skogsstyrelsen enligt 27 § 1 st skogsvårdslagen. Om länsstyrelsen då, innan avverkningen hinner ske, skulle besluta om att området skall inrättas som naturreservat, så bör beslutet enligt Michanek och Zetterberg ses som ett intrång i ”pågående” markanvändning.⁶⁶⁷

Även om markanvändningen anses som ”pågående” måste markägaren alltså tåla ett visst mindre intrång utan ersättning, men var går denna gräns? Gränsen, den sk ”tröskeln”, överskrids när ”pågående markanvändning inom *berörd del* av fastigheten *avsevärt försvåras*”. I ett naturreservat kan markägaren exempelvis få tåla att området görs mer lättillgängligt för allmänheten genom att vägar och rastplatser anläggs. Även vissa skötselåtgärder, avspärrningar och liknande kan markägaren tvingas tolerera om de behövs för att bevara ett värdefullt djur- och växtliv eller kulturlandskap.⁶⁶⁸ Föresattningsgränserna för denna kvalifikationsgräns ändrades i vissa avseenden 1987 i samband med tillkomsten av PBL och infördes samtidigt i NVL. I förarbetena fastställs att ”en toleransgräns på 10 % inom berörd del får anses vara den högsta som i något fall skall behöva accepteras. Detta gäller om den berörda delen representerar ett i pengar litet belopp. Representerar den ett högre värde, är det en i relativa tal väsent-

⁶⁶⁴ Prop. 1972:111, bil. 2 s 334. Jfr prop.1997/98:45, del 1 s 550.

⁶⁶⁵ Michanek och Zetterberg 2004 s 397. Westerlund har ingående utrett begreppet *pågående markanvändning*, och pekat ut vissa kriterier som bör beaktas vid bedömningen. Westerlund 1980 s 116f.

⁶⁶⁶ Rubenson 2002 s xx, jfr. Michanek och Zetterberg 2004 s 398.

⁶⁶⁷ Michanek och Zetterberg 2004 s 399.

⁶⁶⁸ Jfr Rubenson 2002 s 64.

ligt mindre värdenedsättning fastighetsägaren behöver tåla.”⁶⁶⁹ Detta innebär således att en inskränkning som medför 10 % lägre avkastning på fastigheten är den gräns som aldrig får överskridas, men om området är mer värdefullt så kan ersättningsrätten inträda redan dessförinnan. Ändringen gav härigenom markägaren en förbättrad position och ökad rätt till ersättning, medan naturvården fördyrades och i praktiken också försvårades.⁶⁷⁰ Intrånget eller skadan skall relateras till ”berörd del” av en fastighet, vilket innebär att även om det rör sig om en ganska liten yta så kan intrånget vara ”avsevärt”, dvs om den del av fastigheten som berörs också är liten. I utskottsutlåtandet fastställs att ”berörd del” inom skogsbruket är ”ett skogsbestånd eller flera mindre bestånd som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt”, vilket skall bedömas enligt ”fackmannamässiga grunder.”⁶⁷¹ Någon rättspraxis av väsentlig betydelse har enligt Rubenson inte utbildats i fråga om ersättningsreglerna och deras storlek, medan Michanek framhåller två rättsfall som enligt tidigare praxis visar på att intrånget innan ändringen ”skulle relateras till den ’ekonomiska enheten’” dvs ”*brukningsenheten*” som normalt är ett större område än ”berörd del”.⁶⁷² Konsekvensen har därmed blivit att naturvårdsmyndigheterna efter 1987 endast kan skydda mindre arealer utan kostnad.⁶⁷³ Att begreppet ”brukningsenhet” ersattes med ”berörd del” kritiserades från naturvårdshåll, men Darpö pekar också på att markägarens rätt till ersättning redan vid ett ”bagatellartat” intrång i ”absoluta tal” – dvs även i de fall då intrånget inte når upp till 10% av berörd del – ytterligare har försämring möjligheterna att skydda natur utan kostnad.⁶⁷⁴ Praxis indikerar, enligt Michanek och Zetterberg, att ”det intrång som en markägare maximalt skall behöva tåla utan ersättning är mycket litet.”⁶⁷⁵

Fastställandet av ersättningsgränsen påverkas också av sk *ackumulerad skada*, då markägaren drabbas av flera mindre intrång vid olika tidpunkter. I sådana fall skall tidigare beslut beaktas samt föreskrifter som meddelats med stöd av 30 § skogsvårdslagen. En skogsägare kan exempelvis vid ett tillfälle åläggas att på ett visst område iaktta naturvårdshänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen, och senare beslutas att reservat skall bildas på en mindre del av området. Var för sig hade intrånget i dessa fall inte ansetts avsevärt försvåra pågående markanvändning, men sammantaget hamnar intrånget över gränsen för ”avsevärt försvårande”. Tidsgränsen är tio år för att senaste beslutet skall få räknas med.⁶⁷⁶ En avräkning skall också ske för skada som faller un-

669 Bet. 1986/87:BoU1 s 150. Jfr prop. 1997/98:45 del. 1 s 556.

670 Michanek och Zetterberg 2004 s 400ff påpekar hur denna förändring flyttade tillbaka naturvårdens position.

671 Bet. 1986/87:BoU1 s 150f, prop. 1997/98:45, del 1 s 555.

672 NJA 1981 s 351 I, på s 361 och s 377. Se Michanek 1990 s 169.

673 Se Rubenson 2002 s 146 resp. Michanek och Zetterberg 2004 s 401.

674 Darpö 1992 s 47. Bet. 1986/87:BoU1 s 150; prop. 1997/98:45, del 1 s 556.

675 Hovrätten för övre Norrland domar 1989-01-26 (DT 1003) och 1990-01-30 (DT 1001). Målen gällde bildande av naturreservat med restriktioner för skogsavverkning. Se även Darpö 1992 s 27f. Michanek och Zetterberg (2004 s 402) hänvisar till Bengtssons påpekande att rättläget möjligen bör bedömas annorlunda efter tillkomsten av miljöbalken, då målregeln i 1 kap. 1 § och hänsynsreglerna i 2 kap. har stärkt miljöintressena och därmed också höjt toleranströskeln. Se Bengtsson 2001 s 184f.

676 Jfr Michanek och Zetterberg 2004 s 402.

der kvalifikationsgränsen, så att ersättningen minskas med det belopp som motsvaras av vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning.

6.9 Frivillighet som styrning

Hur frivillig är frivilligheten? På vilket sätt kan valfriheten vara styrande? Frivillighetens attraktionskraft som ”styrning” förklaras av Jacobsson, Mörth och Sahlin-Andersson (2004) framförallt mot bakgrund av de ideologiska och institutionella värden som präglar samtiden. En form av frivillig styrning, sk *mjuk reglering* (soft law), framstår som särskilt attraktiv i en samhällskontext som betonar individers och organisationers valfrihet och självständighet. Utbredningen av mjukare styrformer följer också av/kan också relateras till den allmänna expansionen av regler (”regelexplosionen”) som karaktäriserar västvärldens stater.⁶⁷⁷ En del mjuka regleringar har därefter växt fram i spåren av en avreglerad offentlig verksamhet och inom sektorer där statlig styrning av olika skäl skall tonas ned. Framväxten av mjuk reglering som *komplement* eller *alternativ* till lagstiftning kan ses sägas ske på marknadens villkor, där relationen stat-marknad har fått en mer *multicentrisk* prägling baserad på frivilliga överenskomelser, partnerskap och överlappande gränser.⁶⁷⁸ Regleringen framstår då inte som direkt styrning och tvång från en extern auktoritet, utan mer som en form av självreglering som ytterst bygger på och syftar till att aktörer internaliserar de normer som sprids genom den mjuka regleringen, så att dess normer kommer att uppfattas som en aspekt av den egna uppfattning och den egna erfarenheten.⁶⁷⁹

”Styrning” i frivillig form kan genomföras genom *standarder*, *certifiering* och *märkning*, *riktlinjer*, *utvärderingar*, *jämförelser* och *redovisningskrav*.⁶⁸⁰ Kännetecknande för den mjuka regleringen är att den är frivillig att följa, saknar direkta rättsliga sanktioner och är flexibel genom att den lämnar stort utrymme för anpassning till den egna verksamheten. En mjuk reglering är inte beroende av hierarkiska strukturer, utan växer ofta fram i nätverkskonstellationer och andra horisontella samverkansrelationer. Den är också mer *inklusiv* som process än traditionell lagstiftning genom att den är öppen för ett jämställt samarbete mellan statliga och privata aktörer (public-private partnerships) och är tillgänglig för icke-statliga aktörer, NGOs.⁶⁸¹ Den öppnar därmed upp för *koalitioner* och *samverkan* på ett sätt som traditionell reglering inte tillåter. Den innebär ofta uppmaningar att följa vissa riktlinjer och att redovisa verksamheten enligt de principer man beslutat. Detta förutsätter dock en

⁶⁷⁷ Jacobsson et al. 2004 refererar här till Majone 1996 och Moran 2002.

⁶⁷⁸ Se Knill och Lemkuhl 2001. Traditionell lagstiftningen fyller dock fortfarande en viktig funktion för att balansera och korrigera marknaden (jfr ovan kap. 3).

⁶⁷⁹ Jacobsson et al. 2004 s 186. Jfr Shore och Wright 2000.

⁶⁸⁰ Jacobsson et al. 2004:163 beskriver dessa former som ”uttryck för en utvidgad frivillig styrning i form av *mjuk reglering*.” Se även Brunsson och Jacobsson, 2000.

⁶⁸¹ Se Mörth och Sahlin-Andersson (red.) 2006.

aktiv insats från de medverkande: rapportering, granskning och redovisning är grundläggande – men frivilliga – krav. Den mjuka regleringen har hittills inte uppfattats som ett ”styrningsintrång” från utomstående, utan främst som ett sätt att ge kunskapsunderlag och struktur genom att tillhandahåller expertkunskap, och ett utvecklingsredskap för att jämföra sig med andra.

Ett övergripande, *explicit* syfte med användandet av mjuk reglering är ofta *samordning*: ”mjuk reglering kan vara snabbare än lagstiftning, den kräver lägre grad av konsensus, är lättare att enas om och svårare att säga nej till.”⁶⁸² Ett mer implicit syfte kan dock vara att legitimera införandet av mer långtgående rättslig styrning; den mjuka regleringen lever så att säga ”*in the shadow of the law*”, som ett första steg mot en hårdare och mer långtgående reglering – om inte den tänkta effekten infinner sig så finns en hårdare styrning potentiellt tillgänglig.⁶⁸³ Genom att på detta sätt *utvidga regleringsutrymmet* kan den mjuka regleringen skapa samordning och därigenom ”introducera handlingsnormer.”⁶⁸⁴ En risk ligger dock i det att regleringens form och innehåll kan påverkas och ges en fastare struktur av aktörer som står utanför själva processen.⁶⁸⁵ Samtidigt skapar strykningsformen nya möjligheter för icke-statliga aktörer att delta i och påverka utformningen och tillämpningen.

Frivillighet kan – även om den gäller formellt utan något tvång – i vissa situationer ändå te sig *tvingande* för den enskilde. Styrnings- och regleringssystem i frivillig form bygger i stor utsträckning på att man skall bevaka varandra, jämföra och följa upp resultat. Att man frivilligt har ställt upp på att delta i en viss process och samtidigt är medveten om att man bevakas av andra, kan göra det mycket svårt att säga nej till ”frivilliga” regler eller deltagande, vilket i sig kan fungera sanktionerande. Styrningen sker genom principen ”*name, blame and shame*”; den som avviker från de överenskomna reglerna offentliggörs som otillräcklig, avvikande etc, medan goda exempel visas upp som förebilder.⁶⁸⁶ Rapporteringskrav, klassificeringar, rankningar och jämförelser har visat sig vara reglerande i sina konsekvenser, och får därmed en styrande påverkan av praktiken.⁶⁸⁷ Gränserna mellan ”hard law” och ”soft law” är inte alltid heller entydiga; standarder kan exempelvis, trots sin frivilliga form, vara mycket preciserade till innehållet och kan även komma att integreras i lagstiftningen. Ett sådant ”granskningssamhälle” karaktäriseras ofta av reglerande ambitioner: de som efterfrågar uppföljningar, utvärderingar och redovisningar i olika former har inte enbart syftet att informera och informeras om olika verksamheter, utan det underliggande syftet är ofta *att påverka utvecklingen i en viss riktning* (Jacobsson et al. 2004:165). En konsekvens av minskade tvingande regleringar (hard law) skulle i förlängningen kunna bli en stor ökning av dokumentation, utvärdering, revidering och granskning; ”regelexplosionen” ersätts av ”granskningsexplosionen” (Power 1997).

682 Jacobsson et al. 2004 s 167.

683 Se Cooter 1992.

684 Jacobsson et al. 2004 s 183.

685 Ett exempel är mjuk reglering inom EU, där EG-domstolen i efterhand kan tolka och precisera den mjuka regleringen.

686 Se Gunningham et al. 2003 s 153, som pekar på marknadens olika sätt att straffa respektive belöna företagens miljöuppförande/environmental performance.

687 Se t ex Power 1997 samt Moran 2002.

Inte heller är det självklart att mjuk frivillig reglering är *styrande*, ens i den avsedda meningen. Eftersom denna form av styrning både arbetsmässigt och kostnadsmässigt kan vara belastande för deltagarna, så kan motivationen minska om effekten/betydelsen av den mjuka regleringen endast är symbolisk. Primärt uppfattas inte denna form av styrning som ett egentligt sätt att styra, utan snarare som "ett sätt att samordna, skapa transparens, konkurrenskraft och legitimitet och som ett sätt att underlätta lärande och tillföra expertkunskap" (Jacobsson et al. 2004:184).

Genom sin flexibilitet och mindre krav på konsensus kan dock mjuk reglering vara ett attraktivt alternativ i miljösammanhang där det finns ett betydande mått av osäkerhet och där vetenskaplig konsensus saknas. Det kan handla om komplexa, globala miljöfrågor, men också om fastställande av skyddsnivåer i exempelvis det svenska skogsbruket. (Abbot och Snidal 2000).

6.9.1 Skogsbrukets frivilliga ansvar – exemplet miljöcertifiering

Mjuka regleringar drivs ofta fram av berörda aktörer för att föregripa tvingande statlig reglering. Ett exempel är den miljöcertifiering på frivillig basis som introducerades i det svenska skogsbruket efter införandet av den nya skogspolitiken. Magnus Boström har studerat implementeringen av ett system för *frivillig certifiering* som skedde inom ramen för den internationella organisationen Forest Stewardship Council (FSC),⁶⁸⁸ och konstaterar att det knappast var ett "frivilligt" system: alla inblandade aktörer uppfattade att de *måste* ha ett system, genom påtryckningar från stat, konsumentgrupper och miljöorganisationer.⁶⁸⁹ Han belyser hur en "frivillig" lösning som utvecklats som svar på uppfattade brister i lagstiftningen, innefattade inslag av tvång och förpliktelser både vad gällde *drivkrafterna* bakom och *genomförandet* av frivilligheten.

Under senare delen av 1990-talet förhandlade skogsnäringen, miljöorganisationer och skogsägarföreningarna fram ett märknings- och certifieringssystem, en standard för ett uthålligt miljöanpassat skogsbruk enligt den internationella organisationen FSC principer.⁶⁹⁰ Den nya skogspolitiken och den avreglerade lagstiftningen skapade vid denna tid både en grund och förutsättningar för en certifieringsprocess genom

688 FSC bildades 1993 med syfte att verka för ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart skogsbruk. Medlemmarna kommer från olika organisationer som representerar miljöintressen, ekonomiska och sociala intressen. En av organisationens viktigaste uppgifter är att utifrån tio övergripande principer stödja och godkänna nationellt utvecklade standarder. I andra länder har FSC stött på ett visst motstånd, där det har ofta dykt upp alternativ framtagna av skogsnäringen som till viss del har marginaliserat FSC. Se t ex Cashore et al. 2002, 2003.

689 Se Boström 2002,; Boström 2004a, Boström 2004b.

690 Nästan hälften av den produktiva skogsmarken i Sverige är idag certifierad enligt denna standard. Främst är det större skogsbolag, kommuner, Sveaskog/Fastighetsverket? och några av kyrkans stift som har certifierat sina skogar enligt FSC (detta är ca ½ av den totala andelen FSC-certifierad skog i hela världen).

att lämna ett visst ”regleringsutrymme”, men även andra faktorer visade sig ha stor betydelse för både valet av och en framgångsrikt genomförande av denna styrform.⁶⁹¹

Processen initierades genom ett successivt ökande *omgivningstryck* på skogsbruket samtidigt som *nya probleminsikter* utvecklades genom *ökade kunskaper* och nya rutiner. Avregleringen och betoningen på frivillighet i 1994 års skogspolitiska beslut kritiserades både av miljörelsen och av socialdemokratin. Miljörelsen ville i första hand ha en lagstiftning med mer tvingande miljöregler, men insåg att ytterligare en revidering av lagen knappast var trolig. Istället fokuserade man på den grund för frivilliga initiativ som avregleringen gav utrymme för. Samtidigt fanns det från politiskt håll en explicit förväntan, ett i förarbetena mer eller mindre uttalat krav, att skogsnäringen skulle ta sitt ansvar som motprestation för den ökade frihet som den nya skogspolitiken innebar.⁶⁹² Förutom påtryckningarna från staten och de nationella miljöorganisationerna, utsattes skogsnäringen även för press från internationella miljöorganisationer, och – det som kanske blev avgörande – krav från svenska och utländska råvarinköpare som krävde kvalitetsstämplade råvaror. Detta, i kombination med internationella åtaganden och en växande opinion för skydd av skogsmiljöer, var det *yttre* tryck som ofta paradoxalt nog krävs för att frivilliga åtaganden skall verkställas.⁶⁹³ Ett *”inre”* tryck inom skogsbolagen och skogsägarföreningar blev också tydligt under denna period, en växande insikt om att de saknade trovärdighet på marknaden och att de inför konsumenter och inköpare måste kunna visa upp någon form av *”kvitto”* på att de bedrev ett uthålligt, miljöanpassat skogsbruk.

En lösning – både för skogsindustrins aktörer och för miljörelsen – blev att se FSC:s certifieringssystem som ett sätt att leva upp till sitt frivilliga ansvar. Mellan skogsnäringens aktörer rådde dock viss oenighet om vilken väg man skulle ta, men slutligen enades samtliga skogsbolag genom sin branschorganisation Skogsindustrierna att ansluta sig till FSC. Detta skedde i februari 1996, och även Skogsägarnas Riksförbund (då med sex skogsägarföreningar som medlemmar) gick med.⁶⁹⁴ Efter ett år av förhandlingar lyckades man till slut enas om en gemensam standard. Skogsägarnas Riksförbund drog sig dock ur samarbetet, och valde att senare ansluta sig till ett alternativt system, *Pan European Forest Certification Scheme* (PEFC). PEFC-systemet har ursprungligen tagits fram av privata skogsägarföreningar i Europa och medger större regionala variationer än vad FSC tillåter. Det har kritiserats av miljöorganisationer för att ställa lägre naturvårdskrav och för att det ger större utrymme åt produktionsaspekter (Boström 2002). På frågan varför inget av bolagen – trots interna oenigheter huruvida anslutningen till FSC var rätt väg att gå – valde att ställa sig utanför och ta fram egna åtgärds paket, framhåller Boström behovet av samord-

691 Lönnstedt et al. 1997 menar att skogsvårdslagen och skogsvårdsorganisationens tillämpning av den haft betydelse för introduktionen av certifiering i Sverige. De hävdar framförallt att det faktum att myndigheterna var hänvisade till att påverka främst genom mjuka medel, banade vägen för miljömärkning.

692 I ”den svenska modellen” (jfr ovan) och i Miljövårdsberedningens utredning om skydd av skogsmark (SOU 1997:7) betonades också att frivilliga avsättningar var en förutsättning för att den totala skyddsnivån skulle kunna uppnås enligt det skogspolitiska målet.

693 Se Elliot 1999 och Boström 2002 för en utvecklad diskussion om detta.

694 Numera LRF Skogsägarna.

ning och behovet av att "kommunicera en fungerande och trovärdig modell både utåt och inåt." (Boström 2004a:158f). Man ville inte ta risken av att hela branschens anseende svärtades ner genom ytterligare fokus från media, miljöopinionen och viktiga kunder – något som i förlängningen kunde resultera i en skärpt lagstiftning. När det gällde privatskogsbrukets organisation, Skogsägarnas Riksförbund, så stod det klart att de inte kunde tvinga varje enskild förening att följa den relativt skarpa och detaljerade standarden som förhandlats fram.⁶⁹⁵ Behovet av ett "kvitto" fanns dock även hos privatskogsbruket, och detta ledde till att man valde att ansluta sig till ett system som kunde erbjuda större flexibilitet och möjlighet till regional anpassning.

En process som pågick parallellt inom ramen för certifieringsprocessen var vad man kan kalla "*det nya samförståndet*": aktörer och intressen som tidigare stått långt ifrån varandra i olika förhandlingsprocesser kunde nu mötas och utveckla en gemensam syn på problemen och på praktiska åtgärder.⁶⁹⁶ Boström talar om ett nytt samförstånd mellan produktions- och miljöintressena där "argument och referensramar förs ihop och det utvecklas en ny syn på problemen och lämpliga åtgärder. Det tilltagande samförståndet materialiseras...i den nya FSC-organisationen med dess regelsystem." (Boström 2004a:176). Det nya samförståndet innebar fördelar för båda "motpolerna"; *miljörörelsen* behövde inte längre gå via media för att föra fram sin kritik utan kunde nu direkt hos skogsbolagen peka på hur standarden borde efterlevas. De hade också ett starkt påtryckningsmedel genom att kunna hänvisa till certifierare och till FSC-rådet. För *skogindustrin* var det också mycket viktigt att få ta del av den trovärdighet som *miljörörelsen* hade, och på så vis kunna kommunicera det goda skogsbruket. Denna utveckling ligger i linje med en tendens som betonas i litteraturen om den ekologiska moderniseringen och miljöpolitikens utveckling: att intressegrupper och organisationer som tidigare var polariserade idag närmar sig varandra genom nya samarbetsformer och koalitioner.⁶⁹⁷ En sådan samarbetsform kan således utgöras av konkreta projekt och processer såsom miljöcertifiering.

En tänkbar förklaring till FSC-processens framgångsrika genomförande i Sverige (jämfört med i andra länder) är enligt Boström att svenska representanter deltog redan från början när FSC bildades. En annan viktig faktor var att svenskt skogbruk synliggjordes på den internationella arenan genom Rio-konferensen då nationella miljöorganisationer aktivt framförde sin kritik. I samarbete med internationella mil-

695 Mot FSC-kraven på långtgående miljöhänsyn och mot vissa regler om rennärningen, vände sig framförallt skogsägare i norr. En viktig skillnad mellan storskogsbrukets och skogsägarföreningarnas anslutning till certifieringssystemen, är också att intresset för miljöhänsyn hos den enskilda medlemmen/skogsägaren är lika stort som hos skogsbolagen, men att det är mer varierat och därför inte med nödvändighet behöver kanaliseras via en standard. Organisatoriska skillnader gör sig också gällande då skogsbolag genom en mer hierarkisk uppifrånstyrning relativt snabbt kan ändra strategi, medan skogsägarföreningarna som representerar ett stort antal skogsägare med olika villkor behöver gå långsammare tillväga då de förankrar besluten. Se Boström 2002 s 36.

696 I de tidigare konflikterna (ex kalhyggesdebatten, kemiska bekämpningsmedel, se ovan) talade industri och miljörelse förbi varandra utan möjlighet till en konstruktiv kommunikation. Ett första närmande möjliggjordes genom certifieringsprocessen. Skogsindustrin och miljörelsen började "i viss mån erkänna varandras intentioner och kompetens". Boström 2001 s 32. Jfr Elliot och Schlaepfer 2001.

697 Se t ex Beck 1992; Mol et al. 2000; Boström 2002.

jöorganisationer mobiliserades opinionen, vilket medförde att köpare utomlands började ställa krav på de svenska råvaruleverantörerna, skogsbolagen. Men inte minst betydelsefull har den nationella kontexten varit; den avreglering som skedde genom 1993 års beslut gav skogsägarna större frihet men innebar också ett utökat ansvar: frivilliga åtaganden skulle komplettera det rättsliga områdesskyddet och naturvårdshänsynen för att uppfylla miljömålsättningarna. Boström menar dock att staten spelat en viss roll för certifieringens genomförande i Sverige, trots att den officiellt stått utanför själva processen. Genom att myndigheten traditionellt har betonat användningen av mjuka styrmedel har myndigheten ”bistått certifieringsprocessen både direkt och indirekt via inventering, rådgivning, kunskapsförmedling och hjälp med att upprätta skogsbruksplaner.” Dessutom kan den ”politiska konsensuskultur” som traditionellt främjats i kontakterna med skogsbrukets olika aktörer ha ”bidragit till intressegruppers latenta beredskap att föra dialog och kompromissa, trots underliggande skiljelinjer och ideologier.” (Boström 2004a: 175)

6.9.2 Frivillig styrning eller styrning av frivillighet?

Genomförandet av certifieringen visar på en process med många inblandade aktörer i ett komplicerat samspel där både ”reglerarna” och de som ”regleras” deltar på olika sätt. Den svenska processen har drivits på initiativ av privata aktörer, utanför och oberoende av staten. Företrädare för FSC-organisationen menar att FSC-standarden skall ses – inte som en förelöpare till lagstiftningen – utan som ett steg *utöver* lagstiftningen genom att den är mer konkret än lagen vad gäller avvägningen mellan miljö och produktion. Lagstiftningens miniminivåer behövs för att sätta ramarna, men därutöver skall den mer konkreta styrningen ske genom frivillighetens dynamik,⁶⁹⁸ och certifieringen fungerar optimalt som ”ett marknadsverktyg för ett ansvarsfullt skogsbruk.” (Boström 2001:50). Miljömärkning kan därför i detta sammanhang närmast beskrivas som en regleringsform som ligger *mellan* motpolerna command and control-reglering och självreglering. Den undviker de svårigheter som den traditionella rättsliga regelstyrningen kan möta i miljösammanhang med komplexa, föränderliga frågor, och drabbas inte heller av självregleringens tillkortakommanden: brist på kunskap och legitimitet som externa aktörer kan bidra med.⁶⁹⁹ En negativ effekt som en process som certifiering (eller annan form av miljömärkning) kan ge upphov till/bidra till är dock *”nöjdefekten”*: det finns en risk att deltagarna ser exempelvis en certifiering som ett kvitto på att man fullgjort sitt ansvar, och att man då nöjer sig med och stannar vid dessa ambitioner och avstår från att eftersträva förbättringar.⁷⁰⁰

698 Frivilliga överenskommelser mellan industri och myndigheter kan ses som en parallell till detta. Jfr kap 4.

699 Jfr Dobers och Söderholm 1998; Mol et al. 2000; Ahrne och Boström 2004R.

700 Skogsstyrelsen hävdar i sin utvärdering av skogspolitiken att ”certifieringen har *bidragit* starkt till dagens hänsynsnivå” men att man inte kan se några förbättringar *efter* att den tagits i bruk. Skogsstyrelsen 2001b s 22.

Övergripande finns tron på marknadskrafterna och konsumentmakt som drivande krafter bakom introduktionen av frivilliga regleringssystem. En ökande allmän miljömedvetenhet har lett till att konsumenter ställer krav på råvaran, och en avreglerad lagstiftning kan i en sådan kontext erbjuda utrymme för initiativ och politisk handling från aktörer utanför den statliga sfären. Genom ett vidgat regleringsutrymme skapas nya strukturer och roller för handling och styrning; beslutsmakt, ansvar och legitimitet påverkas och gränserna mellan stat och marknad luckras upp. Nya interaktionsformer behöver prövas och förhandlas fram. Vissa forskare vill även se marknadskrafterna som "betydligt starkare än de medel som står till buds för riksdag och regering" (Lönnstedt et al. 1997:40f). För skogsbrukets del har införandet av ett frivilligt certifieringssystem framförallt utmanat/tydliggjort det politiskt satta miljömålet genom att man härigenom visa att man lever upp till de skogspolitiska ambitionerna utöver lagkravet:

Frivilligheten blir på ett praktiskt plan till en del av den officiella politiken och får därför inflytande. Myndigheter träder in som en länk mellan frivilliga och statliga system och bidrar till att finjustera båda. De sätter sin lit till de frivilliga systemen vilket kan påverka lagtillsyn och bidra till att formulera och avväga förslag på politiska åtgärder. (Boström 2001:53f).

6.9.3 En governanceinriktad styrning

Emfasen på frivilliga lösningar behöver *inte* innebära att staten träder tillbaka för att marknadens aktörer eller organisationer skall reglera sig själva. Det kan istället innebära nya sätt för interaktion och samverkan mellan skilda intressen i olika samhällsfärer. Statens roll handlar då om att öka andra aktörers handlingskapacitet ("empowerment"); staten blir "möjliggörare". Sambandet mellan stat och marknad behöver i denna utveckling inte ses i perspektivet antingen – eller: mindre stat, mer av något annat. Utökat utrymme för frivillighet innebär inte mindre stat, men en *annorlunda, transformerad* stat, som arbetar utifrån ett "governance"-perspektiv i kontrast till "government"-styrning. Ett "governance"-perspektiv luckrar upp gränserna mellan det civila samhället, det privata och det offentliga. Det förändrar traditionella roller och skapar därigenom möjligheter för andra, icke-statliga aktörer utan legal auktoritet att ta initiativ till styrning, och för nya samarbetsformer mellan privata och statliga aktörer. Förändrade roller betyder inte nödvändigtvis att staten försvagas; en "stark" stat arbetar idag med nya attribut:

Strong states are those which are able to coordinate and set the priorities of various joint, public-private projects. Thus, legal and constitutional powers are gradually being replaced by such factors as entrepreneurial skills, political zeal and brokerage abilities (Pierre and Peters 2000:198).

Då det gäller miljöcertifiering av skogsbruket är det särskilt tydligt att offentliga och privata initiativ behöver samordnas, vilket förutsätter en öppen och jämlik diskussion mellan statliga och privata aktörer. Även förhållandet mellan olika regel- och

styrssystem kräver samordning; det formella områdesskyddet och frivilliga avsättningar skall komplettera varandra och är båda viktiga för måluppnåelsen.⁷⁰¹ Processerna kan också influeras och styras av varandra: FSC-förhandlingarna, utredningar och kampanjer för ökade anslag till reservat och biotopskydd pågick samtidigt.

6.10 Sammanfattning

Naturvården har successivt stärkt sin ställning inom skogsbruket, vilket avspeglas i lagstiftningen. Införandet av jämställda miljö- och produktionsmål i skogsvårdslagen var en milstolpe, som därefter har förstärkts genom tillkomsten av miljöbalken. En övergripande svaghet för miljöskyddet i skogen är dock *de ekonomiska begränsningarna* för genomförandet. Den praktiska verkligheten för de flesta skogsägare är att de är beroende av ett ekonomiskt utbyte av verksamheten. Det är i situationer då den privata ekonomiska nyttan ställs mot samhällets krav på miljöhänsyn, som reglerna med krav på naturvårdshänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen aktualiseras. Något som ytterligare försvårar möjligheterna till uppfyllande av målsättningen för skydd av värdefull skogsmark, är den grundlagsskyddade sk ”intrångströskeln”. En markägare kan ha rätt till ersättning när det allmänna ingriper med restriktioner om naturvård och områdesskydd, om detta innebär att hans möjligheter att utnyttja sin mark inskränks. Möjligheten att skydda värdefull skogsmark görs då beroende av att statsmakterna ställer tillräckliga ekonomiska medel till förfogande. Då anslagen minskas blir skogsägarnas frivilliga åtaganden ännu viktigare för att uppfyllandet av målsättningarna. En senare undersökning visar också att de frivilliga åtagandena ligger långt under den tidigare uppskattade nivån. För att kunna motivera markägarna att ytterligare öka avsättningarna måste därför *det administrativa genomförandet* utvecklas. För att undvika att naturvården upplevs som en ”restriktionspolitik” som endast medför hinder och förbud, måste planerade åtgärder utgå från en gemensam problem bild för att öka förståelsen för vad som behöver bevaras och varför.

Ytterligare en drivkraft som betonades i det skogspolitiska beslutat, var att skogsägarens frivilliga insatser var betydelsefulla för att *undvika skärpt reglering*. Denna ”anteciperings effekt” synliggör ett mer implicit syfte som kan ligga bakom olika former av frivillig styrning; en ”mjuk” reglering drivs ofta fram av berörda aktörer för att föregripa tvingande statlig reglering. Den mjuka regleringen befinner sig så att säga ”in the shadow of the law” – om inte den tänkta effekten infinner sig så en hårdare styrning potentiellt tillgänglig. Ett exempel på detta är den *miljöcertifiering* på frivillig basis som introducerades i det svenska skogsbruket strax efter införandet av den nya skogspolitiken. Certifieringen fungerar optimalt som ett markandsverktyg för ett ansvarsfullt skogsbruk, som en styrform som ligger mellan motpolerna command and control och självreglering. I den svenska certifieringsprocessen visade sig dock en

701 Nationell strategi 2005. Se också Miljövårdsberedningen, SOU 1997:97 s 9, 155-156

”frivillig” lösning innefatta inslag av tvång och förpliktelse både vad gällde drivkrafterna och genomförandet. Hur frivillig är frivilligheten? Frivilligheten kan tydligen – även utan formella tvångsformer – ändå te sig tvingande i vissa situationer.

Genom sin flexibilitet och mindre krav på konsensus kan mjuk reglering ändå vara ett attraktivt alternativ eller komplement till lagstiftning, särskilt i miljösammanhang då det finns ett betydande mått av osäkerhet och där vetenskapligt konsensus saknas; antingen det handlat om globala komplexa miljöfrågor, eller om fastställandet av skyddsnivåer i det svenska skogsbruket. Frivilligheten är också mer *inklusiv* som process jämfört med traditionell lagstiftning, genom att den är öppen för ett jämställt samarbete mellan statliga och privata aktörer, och därmed tillåter nya politiska aktörer på arenan. I förlängningen kan det medverka till ”det nya samförståndet”: att aktörer och intressen som tidigare stått långt ifrån varandra kan mötas och utveckla en gemensam syn på problemen och på lämpliga åtgärder.

Skogen är en allmän resurs som i takt med att den från 1800-talet och framåt överförts i enskild ägo har påkallat statlig reglering för att upprätthålla allmänintresset. Samtidigt har den politiska styrningen blivit mer diversifierad, där en blandning mellan frivillighet och tvång gör sig gällande. Frågan är om denna kombination är tillräcklig för att upprätthålla de miljöpolitiska målen i skogsbruket. För att komplettera bilden skall jag i nästa kapitel belysa styrningsproblematiken ur skogsägarnas perspektiv.

K A P I T E L 7

Skogsägarens problembild

”Byråkrati, det är när det är för mycket bestämmelser. Ja, att dom talar om vad ni ska göra när ni inte vill göra det egentligen. När man inte får bestämma tillräckligt själv.” (JK, M, 1, F, ii, b)

7.1 Inledning

För att nå de skogspolitiska målen förutsätts frivilliga insatser utöver lagens krav från skogsägarna. Detta gäller både målet för miljö och produktionsmålet. Såväl i den skogspolitiska propositionen som i ett flertal senare miljöpropositioner framhålls att frivilliga insatser är en *förutsättning* för att målen skall kunna nås. Frivilliga åtgärder ses därför som ett komplement till såväl skogsvårdslagen som miljöbalkens skyddsformer. Även marknaden har intresse av att de frivilliga åtagandena genomförs, inte minst för att föregripa hårdare regelstyrning (se ovan kap. 6). Vilka drivkrafter finns för skogsägaren att ta ett utökat frivilligt miljöansvar? Vilka fördelar kan den enskilda skogsägaren vinna – eller snarare – vad har han att förlora på att inte acceptera en högre ambitionsnivå? Att ha en högre ambition än lagkravet vad gäller *produktionen* innebär en investering i fastigheten, som därmed får ett ökat värde: ett *ekonomiskt* incitament.⁷⁰² Förutom ekonomiska faktorer kan *känslomässiga* drivkrafter verka starkt motiverande. Att vårda och sköta sin fastighet och på så sätt kunna lämna den vidare i ett gott skick till nästa generation, är mycket viktigt för många skogsägare.

Drivkrafterna på *miljösidan* ser något annorlunda ut, men även här har ekonomiska och ideella motiv betydelse. Att t ex miljöcertifiera sin skog innebär fördelar vid

702 Se diskussionen i SUS 2001, Rapport 8B, Skogspolitiken idag.

virkesförsäljning, och att ta ett frivilligt ansvar för miljön kan ge en personlig tillfredsställelse – såväl som utebliven kritik från omgivningen. Påverkan sker genom *rådgivning* och *information* från Skogsstyrelsen, skogsägarföreningar, virkesköpare och andra professionella aktörer, men skogsägaren påverkas också av debatten i media och därigenom av miljöorganisationer och ideella föreningar. Skogsstyrelsens påverkan kan, när det gäller miljömålsättningarna, exempelvis inrikta sig på att genom rådgivning förmå skogsägarna att inte avverka nyckelbiotoper, och att vid avverkning ta mer hänsyn till natur och kulturmiljö än vad lagen kräver. Den grupprådgivning i form av temadagar och de utbildningskampanjer med miljöinriktning som Skogsstyrelsen genomför, har också visat sig vara effektiva redskap för att förändra attityder. Även upprättandet av sk ”gröna” skogsbruksplaner och naturvårdsavtal är frivilliga åtgärder som bidrar till att nå miljömålet. Det finns därför möjligheter att påverka skogsägarens *vilja* att ta ett ökat ansvar för naturvården, genom att informera och tillföra *kunskap*. Vilka begränsningar finns då om skogsägaren *vill* ta detta ansvar? För det första måste de styrmedel och påverkansformer som används, vara förenliga med skogsägarens grundläggande värderingar och uppfattningar. Skogsägaren måste också ha *faktiska möjligheter* att kunna genomföra det han vill; exempel härpå kan ses i det praktiska arbetet då det gäller hänsynen till och bevarandet av skog med höga naturvärden, något som kan bli ekonomiskt mycket betungande för många skogsägare.

Att utröna vilka drivkrafter som styr skogsägares faktiska handlingsmönster blir då det primära, och i den intervjuundersökning som jag har genomfört som grund för detta kapitel relaterar frågeställningarna bl a till hur skogsägaren uppfattar sitt ansvar, samt hur målgruppen skogsägare i sig har förmått ta till sig kunskap och information om miljömålet och innebörden av naturhänsyn.

7.2 Skogsägarbegreppet och skogsägartypologier i tidigare forskning

Den *ekonomiska* betydelsen av skogen är stor för Sverige; skogen täcker 56 % av landets yta., och exportvärdet för skogs- och skogsindustriprodukter ligger på 4,4 % av BNP.⁷⁰³ Men skogen är också en betydelsefull källa för *icke-materiell* allmän och privat nytta, där rekreation och friluftsliv, jakt, svamp- och bärplockning representerar några av skogens viktiga sociala och hälsomässiga funktioner (Lindhagen 1996). Den största ägargruppen är enskilda ägare som tillsammans äger mer än hälften av skogsmarken. I fördelningen på olika ägarkategorier utgår man enligt den senaste klassificeringen från fem kategorier: *enskilda ägare* (fysiska personer, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag), *övriga privata ägare* (svenska kyrkan, allmänningar, gemensamhetsskogar, ekonomiska och ideella föreningar, stiftelser, fonder mm), *aktiebolag*

703 År 2003.13,2 % av det totala varuexportvärdet Skogsstatistisk årsbok 2006.

(privatägda aktiebolag), *staten* (statliga myndigheter, statliga aktiebolag, fonder, stiftelser med förvaltningsuppdrag mm), samt *övriga allmänna ägare* (kommuner och landsting, stiftelser, fonder mm).⁷⁰⁴ Enskilda ägare är, som ovan nämnts, den totalt största ägargruppen med 51 % av skogsmarksinnehavet.⁷⁰⁵ Privata aktiebolag är den näst största ägarkategorin med 24 %. Övriga privata ägare innehar 6 %, medan staten genom Fastighetsverket, Fortifikationsverket, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen äger 18 %. Den minsta gruppen utgörs av övriga allmänna ägare, dvs kommunerna och landstingen som tillsammans innehar 1 % av skogsmarken.

I min studie av skogsägare har jag begränsat mig till *enskilda ägare*, en kategori av drygt 350 000 ägare som förfogar över mer än 230 000 skogsbruksföretag.⁷⁰⁶ Av dessa är andelen kvinnliga ägare ca 38 % och andelen utboägda företag ca 34%.⁷⁰⁷ Den genomsnittliga ytan hos dessa ägare är 45 ha, och den övervägande delen av de enskilda skogsägarna bor i södra och mellersta Sverige och kontrollerar över 50 % av landets totala virkesproduktion (Törnqvist 1995). Samtidigt har virkesproduktionen ofta relativt liten betydelse för ägarhushållets ekonomi, medan skogen har stor betydelse för deras livsstil, traditioner och värdegrunder (Ingemarson 2004). För att kunna påverka och förändra beteenden hos denna grupp är det därför viktigt att beakta andra aspekter än de rent ekonomiska.

Problematiskt ur ett styrningsperspektiv är också att gruppen enskilda ägare är en mycket *heterogent* sammansatt grupp, med skilda motiv och drivkrafter. Flera studier under de senaste decennierna indikerar en ytterligare differentiering genom olika strukturella förändringar; antalet småskogsägare⁷⁰⁸ minskar generellt (Eriksson 1998; Törnqvist 1995, Skogsstyrelsen 2006), färre och färre småskogsägare lever på sin fastighet eller har anknytning till lantbruket (Lidestav och Nordfjell 2002), antalet samägda fastigheter ökar (Lidestav och Nordfjell 2002), liksom antalet kvinnliga skogsägare (Lidestav och Ekström 2000). En sådan utveckling av ägarstrukturen kan förväntas leda till en ytterligare diversifiering av skogsägarnas målsättningar, attityder och skogsskötselpraktik. Att attityder varierar beroende på kön (Lidestav 1998; Lidestav och Ekström 2000), fastighetsstorlek (Boon 2003), anknytning till lantbruket (Lönnstedt 1998) och på organisationstillhörighet (Lidestav och Nordfjell 2002), visas i ett flertal undersökningar.⁷⁰⁹ Småskogsbruket står också inför förändringar i form av generationsövergångar, där nya grupper av ägare med andra värderingar kommer in på den skogliga arenan.

De enskilda skogsägarna är således en mycket viktig – men mångfacetterad – grupp, och deras beslut är viktiga inte bara för virkesproduktionen, utan också i högsta grad för tillgången till skogens sociala värden och ”multifunktionella” nyttor, så-

704 Skogsstyrelsen: Cirkulär 2004:A 10, *Ägarklassificering*.

705 Skogsstatistisk årsbok 2006 s 33.

706 Med skogsbruksföretag avses företag som har högst 2,0 ha åkermark, men minst 0,1 ha skogsmark. I företaget skall ingå fastighet eller del av fastighet som är taxerad som lantbruksenhet. Skogsstatistisk årsbok 2006.

707 Skogsstatistisk årsbok 2006. Med utboägt företag avses företag vars ägare bor utanför den kommun där fastigheten är belägen.

708 Begreppet ”småskogsägare” använder jag synonymt med enskild ägare i framställningen.

709 Boon 2003, Lönnstedt 1998, Lidestav 1998.

väl som för bevarandet av den biologiska mångfalden. För att styrningen skall vara ”smart” och effektiv, måste såväl styrmedel som administration utvecklas och utformas så att de kan motivera de enskilda skogsägarna att anpassa sitt beteende i enlighet med de politiska målsättningarna.⁷¹⁰ Därför är det av yttersta vikt att förstå vilka drivkrafter och begränsningar som styr skogsägarens beslut. För att underlätta förståelsen av målsättningar och drivkrafter hos enskilda skogsägare kan de, istället för att behandlas som en stor grupp, delas in i *typologier*, dvs idealtyper av skogsägare med liknande inställning, där attityderna hos varje grupp klart skiljer sig från de andra grupperna. Typologierna beskriver typiska mönster som tenderar att upprepas, men de beskriver inte individer. De kan antingen baseras på teoretiska antaganden eller på empiriska studier. Ett flertal studier har under de senaste decennierna undersökt olika aspekter relaterade till småskogsägarnas målsättningar i syfte att upprätta typologier. En uppdelning som utgår från skogsägars olika *målsättningar* har bl a genomförts av Kurt och Lewis (1981), Bliss och Martin (1989), Lönnstedt och Törnqvist (1990), Lönnstedt (1997), Karpinnen (1998), Kline et al. (2000), Boon et al. (2004) och Ingemarson (2004).

De huvudsakliga faktorerna som skiljer ägarna åt i olika länder, har studerats av Boon et al. (2004). Jämförelsen visar att följande fem typer är vanligast:

1. the Economist
2. the Multiple owner
3. the Recreationist
4. the Self-employed
5. the Passive owner.

Två nyligen genomförda undersökningar som är av relevans för min studie, och visar på sambandet mellan skogsägars målsättningar och det sätt på vilket de responderar på olika former av styrning, är ovannämnda Boon et al. 2004, samt Ingemarson 2004.

Baserad på en enkätundersökning av privata skogsägare i Danmark, kunde Boon et al. (2004) identifiera tre typer av ägare:

- 1) the classic forest owner för vilken skogen har ekonomisk betydelse
- 2) the hobby owner som tycker om att arbeta i skogen och att använda den för rekreation
- 3) the indifferent farmer för vilken skogen olika värden alla är lika (o) viktiga.

För *the Classic forest owner* (CLF) har inkomsten från skogen större betydelse än för de två andra typerna. De lägger också större vikt vid skogen som ett (kultur)arv. Skogen har alltså större ekonomisk betydelse för CLF, men de värderar också skogens

⁷¹⁰ En målgruppsanalys utförd av Skogsstyrelsen (1997) visar på problematiken med att planera rådgivningsinsatserna för gruppen enskilda ägare. Den ändrade skogspolitiken anvisar en förändring av rådgivningen från objektstyrd, individuell rådgivning till en mer övergripande kunskapsinriktad rådgivning med syfte att höja den allmänna kompetensen bland skogsägarna. Undersökningen visade på betydande skillnader mellan olika skogsägargrupper då det gällde deltagande i kurser och andra infomationsmöten.

miljö- och estetiska aspekter. I genomsnitt tillbringar de fler dagar på fastigheten än de övriga typerna. Medelyta på fastigheten är 91,2 ha. Omfattar störst andel ägare som ser sig som heltidsskogsägare.

The Hobby owner (HO) lägger mer vikt vid "hobbyaspekten" av skogen jämfört med övriga kategorier, antingen det är i form av skogsarbete, jakt eller rekreation i någon form. Precis som CFO lägger man vikt vid estetiska värden och mångfald, men skogen har inte alls samma ekonomiska betydelse. Medelyta på fastigheten är 26,9 ha. Har något fler familjeägda fastigheter, och bor längre ifrån fastigheten än övriga. Spenderar mer tid i skogen än IN, men mindre än CFO.

Kategorin *the Indifferent farmer* (IF) utmärks av att de är mer likgiltiga inför fördelarna med att vara skogsägare än övriga grupper. De enda aspekterna som verkar ha viss betydelse är det estetiska och mångfald i flora och fauna. Karaktäriseras framförallt av sin starka anknytning till jordbruket. Äger i medeltal ca 32,9 ha skog, och tillbringar färre dagar på fastigheten än de två andra grupperna. Minst tid läggs på rekreation, medan arbetet i skogen är lika vanligt som för HO. Lever ofta nära fastigheten.

Undersökningen utgår från att gruppen *the classic forest owner* kan motiveras av ekonomiska styrmedel, inkluderat bidrag för åtgärder som gynnar rekreation eller naturvård eller specifikt artskydd (nyckelbiotoper). Då de har ett relativt brett spektra av målsättningar och personliga värden knutet till egendomen och skogsägarrollen, kommer de endast att påverkas av ekonomiska styrmedel i den utsträckning de känner att denna (uppoffring för det allmänna) fullt ut kompenserar förlusten av deras egna målsättningar. Den näst största gruppen, *the hobby owner*, motiveras inte direkt av ekonomiska drivkrafter, utan främst av ett grundläggande intresse för skog överhuvudtaget. Ekonomiska styrmedel kan påverka denna kategori att följa direktiv som ligger i linje med hans målsättningar, men *information och rådgivning* kan vara väl så effektivt, t ex att ta naturvårdshänsyn och pröva alternativa skogsbrukssätt. *The Indifferent farmer* äger i genomsnitt mindre fastigheter, och representerar inte mycket av den totala skogsytan. Då denna grupp i mycket liten utsträckning har uttalade mål med sitt skogsbruk, och verkar lägga mindre vikt vid de typiska värden som är viktiga för samhället lägger, är detta den ägartyp som kanske är svårast för beslutsfattarna att påverka. Det kan därför vara värt mödan att identifiera skogsägare av denna typ för att se om deras skog representerar specifikt värdefulla naturtyper, eller är mer medelmåttiga då behovet att nå ut till dessa ägare inte är lika angeläget. Denna grupp kan enligt studien troligen nås genom t ex skogsägarföreningar, men IF-gruppen har troligen inte tillräckligt intresse av skogen för att vara villig att betala för den expertis som rådgivningsservice kan ge.

Ingemarson (2004) använder följande uppdelning för att belysa hur olika kategorier av svenska småskogsbrukare reagerar på styrning:

1. the Economist
2. the Conservationist
3. the Traditionalist
4. the Optimist
5. the Pessimist

The economist-gruppen bodde på stora fastigheter och var relativt unga. De flesta hade växt upp på landsbygden, och hade ärvt fastigheten. Inkomsterna från skogen var stora, och ca hälften hade en skogsbruksplan. Kunskapsindex, utbildningsnivå och intresse av tillköp hade ett mellanvärde. *The economist* delar några egenskaper med Boons et al (2004) "the classic forest owner":

The conservationist hade förhållandevis små fastigheter, ett stort avstånd mellan bostad och fastighet och en mycket liten inkomst från skogen. De var också ganska unga, hade ägt skogen en kortare tid, och bara en liten andel av dem hade ärvt skogen. En stor del (jämfört med övriga) hade växt upp i en stad. Kunskapsindex och utbildningsnivå låg på medel. Gruppen hade litet intresse av tillköp. Jämförbar med "the hobby owner" hos Boon et al. 2004.

I *the traditionalist*-kategorin bodde de flesta i kommunen där fastigheten var belägen, och fastigheten hade en medelyta på 25-99 ha. Innehavstid var i snitt över 20 år. Mer än 80% hade ärvt fastigheten, och ungefär hälften av gruppen bodde på fastigheten. Ungefär en fjärdedel fick mer än 10% av inkomsten från skogen. *The traditionalist* har liknande kännetecken som *the hobby owner* enligt Boon et al. (2004).

The optimist-gruppen bodde på stora fastigheter, hade lång ägartid, förväntade sig att barnen skulle ta över. Hade växt upp på landsbygden, fick en stor del av sin inkomst från skogen och var mest intresserade av tillköp. Positiv inställning till förändringar - högst bland alla kategorierna. Låg utbildningsnivå, men de hade å andra sidan högre kunskapsindex än övriga klustren. Här fanns lägst procent kvinnor av alla grupperna. Uppvisar många likheter med "the classic owner" (Boon et al. 2004).

The pessimist-kategorin ägde små fastigheter, var äldre och flertalet besökte fastigheten färre än tio gånger per år. Endast ett fåtal hade skogsbruksplan, och hade mindre än 10% av sin inkomst från skogen. De visade minst intresse av att ändra inriktning på markanvändningen, av tillköp och hade lägst kunskapsindex. Är jämförbar "the indifferent farmer" (Boon et al. 2004).

Studien beskriver "the optimist" som en grupp som kan förväntas reagera positivt på *regelstyrning*, medan "the pessimist" kan vara svår att övertyga överhuvudtaget. "The conservationist" antas vara skeptisk till många former av styrning, och "the economist" påverkas främst av styrinstrument som överensstämmer med hans ekonomiska målsättningar. Den kategori som förväntas vara en potentiell målgrupp för riktade styråtgärder såsom *rådgivning och information*, är "the traditionalist". Även Pregernig (2001) visar att olika typer av skogsägare responderar på dessa sätt på styrning.

Då det gäller behovet av ökade kunskapsinsatser genom *rådgivning och utbildning*, visar en målgruppsanalys utförd av Skogsstyrelsen (1997), på problematiken med att planera rådgivningsinsatserna för gruppen enskilda ägare. Den ändrade skogspolitiken anvisar en förändring av rådgivningen från objektstyrd, individuell rådgivning till en mer övergripande kunskapsinriktad rådgivning med syfte att höja den allmänna kompetensen bland skogsägarna. Undersökningen visade på betydande skillnader mellan olika skogsägargrupper då det gällde deltagande i kurser och andra informationstillfällen. Den förändrade inriktningen på rådgivningen, samt att en bantad organisation inte längre har samma möjligheter att upprätthålla en personlig kontakt

med skogsägaren, gör det särskilt betydelsefullt för den skogliga myndigheten att få ökade kunskaper om målgruppen enskilda skogsägare.⁷¹¹

7.3 Metod

Mitt val av kvalitativa intervjuer som huvudmetod för fältstudien baserar jag på antagandet att jag genom denna metod bättre kunnat förstå och tolka de attityder och värderingar som ligger till grund för handlandet, än vad t ex en enkätundersökning hade kunnat göra.⁷¹² Under min fältstudie besökte jag samtliga skogsägare på deras skogsfastigheter för att genomföra intervjuerna (för urval se bilaga 1). Dessa besök gjorde att jag fick en personlig kontakt och uppfattning om intervjupersonernas förhållande till sitt skogsbruk, och hur de såg på problem och glädjeämnen med sin skog.

Intervjuerna har fokuserats kring ett antal huvudteman (Intervjuguide se bilaga 2) såsom *målsättningar* i skogsbruket (Varför är jag skogsägare/Livsstil, primärt mål ekonomisk avkastning och/eller naturhänsyn), den faktiska *behandlingen* av skogen (praktiska handlingsmönster såsom självverksamhet och naturhänsyn vid skogliga åtgärder) (Förändringar i skogsskötseln, Certifiering, Grön plan), *kunskapen och uppfattningen* om lagar och föreskrifter i skogsbruket (Styrning/Självbestämmande, Allemansrätten), den personliga uppfattningen och kontakten med berörd *myndighet* (Uppfattningen om och kontakt med skogsvårdsstyrelsen/Uppfattning och kontakt med länsstyrelsen) samt behovet av ytterligare *utbildning och information* vad gäller de enskilda skogsägarna (Vem frågar du om råd, Utbildning och information). Intervjupersonerna har kodats enligt en identifikationsnyckel (se bilaga 3) för att inte kunna identifieras. De normativa källor (lagar, förordningar och föreskrifter mm) jag har använt belyser och förklarar de krav, riktlinjer, avsikter och förhållningssätt som samhället ser som önskvärt beteende hos målgruppen enskilda, privata skogsägare. Jag har också till viss del använt mig av källor såsom statistik och dokument för att få en breddad bild av förhållandena inom skogsbruket.

711 Skogsstyrelsen 1997. Rapport 7 /1997.

712 Framställningen bygger på den intervjuundersökning jag utförde under åren 1999-2000 med 38 privata enskilda skogsägare i Södra Götaland, Kronberg/Jönköping samt Blekinge. För en detaljerad redogörelse av urval av skogsägare se bilaga 1. Se Ely m fl. 1993; Silverman 1993; Kvale 1997; Holme och Solvang 1991; Sjöberg 1997; Yin 2003.

7.4 Varför är jag skogsägare

Begreppet enskilda skogsägare är således ett mycket vidsträckt begrepp, det är svårt att skapa sig en enhetlig bild av skogsägaren som målgrupp. När jag i min analys försöker påvisa sammansatta mönster i beslutssituationen, vilka villkor och faktorer som styr skogsägare vid skogliga beslut, har jag dock funnit vissa återkommande incitament som är relaterade till *ägarsituation*:

När det gäller skogsägare som bor på fastigheten, är *fastboende*, och bedriver viss självverksamhet har följande drivkrafter och överväganden framstått som viktigast:

- boendeform: att kunna bo kvar och bruka jorden, alternativt bo kvar och arbeta utanför gården
- att föra familjetraditionen vidare, att fungera som kulturbärare
- arbetsform: att få bestämma över sitt arbete, att få planera självständigt:
- självbestämmande: att kunna påverka sin fysiska miljö, förbättra och omforma
- ekonomisk avkastning
- naturintresse, jakt, rekreation

Övriga kategorier, skogsägare som inte bor på fastigheten, *utbor*, *investerare* av olika slag, gör andra prioriteringar:

- vill behålla skogen av känslomässiga skäl
- ser skogen som en ren kapitalplacering
- vill höja sin livskvalitet genom tillgång till jakt, naturupplevelser, rekreation
- finns ingen att lämna över till, sista generationen på gården
- använder skogsfastigheten till representation, som en "förlängd arm" av eventuell firma/företag beläget på annan ort

De tre viktigaste incitamenten som framträder starkast hos merparten av skogsägarna är *livskvalitet* och boendeform, *självbestämmandet*: att självständigt få forma sin arbetssituation och förbättra, men framförallt *bevarandeintresset*: att föra vidare traditioner, värderingar och kunskap, att bibehålla, vårda och lämna över fastigheten till nästa generation i bättre skick än den var då man övertog den.

Att äga en skogsfastighet har stor betydelse för ägarens sociala identitet genom att det ger "en identitet åt den valda livssituationen" där "strävan efter ett livssammanhang anger den genuina grunden i skogsägarens handlingsmönster" (Törnqvist 1995:286). Bindningen till fastigheten har många aspekter och funktioner förutom den rent ekonomiska: sociala, kulturella, emotionella, estetiska, samt naturvård och rekreation; ett helhetsperspektiv där boende, arbete och fritid förenas. Det är "ett arv att förvalta, en barndomsmiljö att knyta an till samt en vardaglig verksamhet att vara delaktig i" (Törnqvist 1995:184).

Betydelsen av ägandet ser naturligtvis olika ut beroende på om skogsägaren bor på fastigheten och brukar den, eller om han bor på fastigheten men arbetspendlar eller bor och arbetar på annan ort. För den fastboende skogsägaren som helt eller delvis är

beroende av skogen för sin utkomst visar intervjuaren att ägandet har stor betydelse som *livsstilsskäl*. Att känna social gemenskap och samhörighet kring föräldragården, att skapa kontinuitet och identitet genom arbetet på gården är det som ger mening.

Det finns ju nåt som heter livskvalitet, för en annan är det ju det. Det är ju en livsstil att bo så här. Ja, det är en livsstil, det är det. (JK, M, 2, F, ii, b)

De e ingen dans på rosor precis! Men de e ett levnadssätt, en livskvalitet. Arbete, hobby och allt i ett, som vi brukar säga! (JK, K, 1, F, i, b)

Den känslomässiga bindningen, frihetskänslan och att själv få bestämma över och planera sitt arbete, framhålls också som mycket viktiga drivkrafter:

Att äga skog är en (...) att gå i skogen är en frihetskänsla, men att äga skog det är en känsla som inte behöver ge nån avkastning då, utan det är en känsla att få gå ut och göra nånting (...) att få jobba. (SG, M, 2, F, ii, b)

Man går här där förfäderna har gått och stampat. Det är värt mycket, man känner en viss trygghet då. Det är ju mer vingslag i en sån här skog, där förfäderna har gått. (JK, M, F, 2, ii, a)

Ja, alltså vi hade ju en stor storm här som var på hösten-95, som förstörde otroligt mycket därute. Det blåste ner, och rev med sig 1000-tals m³ då. Gammal fin skog som bara låg ner, rakt ner så långt ögat nådde. Jag kunde inte fatta vilka känslor som bröt upp inom mig alltså. Du vet när man gick på det ena stället efter det andra, du vet gammal skog som då hade stått kanske i över 100 år, och som låg rakt ner på backen alltså. Man tycker, ja det är ett dött material, det är dött och så, men det är inte det. Och det är det som (...) ja det är något speciellt. Man måste ha varit med om, man har vuxit upp med det här och sett det här. Det är en livsstil. (JK, M, F, 2, ii, a)

I *arbetet* identifierar man sig själv med gården och egenföretagandet som del av ett livsmönster, oavsett om det är ett lantbruksföretag på heltid, kombinationsjordbruk eller mer av ett fritidsföretagande. Merparten av de enskilda, privata skogsägarna har ett långsiktigt tidsperspektiv på sitt ägande som sträcker sig över den egna innehavsperioden och en bit in på uppbyggnadsfasen för nästa generation. Tillfredsställelsen av att skapa och bibehålla ett bra skogstillstånd är en viktig drivkraft hos de flesta skogsägare:

Det finns nog inte mycket som är så (.) som ger sån tillfredsställelse som när man exempelvis är röjer eller gallrar skog och sen upptäcker hur fint det blir. Stänger av motorsågen och sen titta (...) herregud, hur bra det blir. Det ger ju en speciell känsla. (SG, M, 2, F, ii, b)

Nej, man har ju inte råd heller å ta hem folk te å göra allting. Samtidigt e de ju kul, visst e de det va, även om de e jobbigt ibland om de e för mycket va. Men efteråt tycker man ju själv (.) man e stolt i alla fall! Att man har gjort de själv, de här har en annan gjort! (JK, K, 1, F, i, b)

Ja men för min del, jag hade ju inte haft det där stora intresset (.) att slutavverka, det hade inte varit roligt, alltså. Det hade det inte. Utan det roliga är ju att röja och så gallra, och se att det växer upp, alltså (...) Det löpande arbetet. (JK, M, 2, F, ii, a)

Arbetet – dubbelarbetet – kan dock upplevas som en börda, särskilt för den har sin huvudsakliga utkomst utanför gården och har skogen ”vid sidan av”, som hobby-verksamhet:

Sen när man kommer hem genomblöt och trött. Då ser man det inte riktigt på samma sätt. Då är man ganska trött på skogen. Och då har man gått och planterat (.) alltså jag jobbar skift och börjar jobba halvtre på eftermiddagarna. Då på förmiddan så kanske jag är ute och planterar, tre, fyra, fem timmar.. Sätter några hundra plantor. Och sen jobbar jag då till halvtolv och sen näste dag ska man upp och plantera igen. Det gör man ju på våren, och det gäller att få ut planterna så fort tjälen har gått ur marken. Så är det större chans att de överlever. Och då kan det va lite jobbigt. och liksom, då ser man det på ett helt annorlunda sätt, då är det inte bara glädje.

Och sen när det blåser och snöar och stormar och träna blåser ner och det är mörkt när man kommer hem och sen är det lördag och söndag, och då ska man ut i skogen och hugga och köra och träla, va. Och kanske tänkt att göra nånting annat va, ta bössan och gå en runda i stället. Men då blir det ut i skogen. (.) Man ser det lite annorlunda. (JK, M, 2, F, ii, b)

Då det gäller den mer perifera ägarsituationen, utboägandet, kan ägaren ha en mer tillfällig, oengagerad bindning till fastigheten, men i många fall är det en barndoms-miljö att knyta an till och vara delaktig i den mån det är möjligt. Avsikten att återvända till fastigheten och etablera någon form av verksamhet kan också finnas hos denna ägarkategori.

Den övervägande delen av intervjupersonerna anger dock *bevarandet* av fastigheten och möjligheten att *föra familjetraditionen vidare* som den viktigaste målsättningen med ägandet. Ursprung, identitet, tradition, ”odlandets harmoni”, närhet till naturen, småskalighet, kulturvård, kulturbärare är begrepp som ger uttryck för den betydelse av kontinuitet som ägandet och brukandet av en skogsfastighet innebär för många. Den *värdegemenskap* och emotionella samhörighet som binder samman generationerna då det gäller boende, arbete och kunskapstradition kan vara svår att förstå för den urbana människan som för länge sedan fjärrmat sig från denna slags gemenskap och kulturbärande tradition. Ett starkt bevarandeintresse kan dock vara högst påtaglig även för en utbo; för vissa utboskogsägare kan behovet av tradition och kontinuitet nästan förstärkas genom den fysiska distanseringen från barndomsbygden och hemmanet, även om boende- och arbetsgemenskapen är bruten. Hos en del utbor blir längtan tillbaka så stark att man blir ”återvändare”: skaffar familj och arbete på annan ort, men återvänder för att bruka fastigheten på hel- eller deltid när föräldragenerationen går i pension.

Målet att skogen skall vårdas och lämnas vidare helst i bättre skick än vad den var när man själv övertog den, beskrivs av många skogsägare som att ”skogen är ett arv från tidigare generationer och ett lån från de kommande.” (Lönstedt 1993). Det är

ett långsiktigt och generationsöverskridande ansvar som binder samman generationer, en ständigt pågående process.

För min del är det ju då en stafettpinne. Att få en stafettpinne och överlämna en stafettpinne, det är för mig det grundläggande. Och nästa bit är då att (.) man gör allt man vad kan för att det man lämnar över skall vara lite bättre än det man tog emot. Det ligger liksom i bondetraditionen. (SG, M, 3, F, iii, a)

Och skog är då (.) långsiktig planering. Och det är ju ett arv, det är ju ett lån. Att man äger det gör man, men egentligen lånar man en tidsperiod i livet. Om man ska överlämna det till någon, antingen sälja eller om det är barn, förhoppningsvis, som får intresset (...) Ett lån med förpliktelser. Missbrukar man det så förstör man ju för generationer efter. (SG, M, 2, F, ii, b)

Det jag gör kanske inte jag får nytta av, men det måste ju skötas ändå för nån annan ska få nytta av det. Man planerar ju liksom för att nån i släkten vidare ska få nytta av det, man planerar ju inte för att man sälja till nån annan som ska få nytta utav det utan (.) Det är ju roligare med om liksom det går vidare så, det känns ju mer värt då. Man vill ju sköta den så att det blir skog till nästa generation (.) så att nästa generation kan få lika bra skog som det är nu. Att förvalta sitt kulturarv kan man säga. Man är stolt att lämna det ifrån sig. (JK, M, 1, F, ii, b)

Tradition och förnyelse är två sidor av bevarandeintresset. Bibehållandet och bevarandet av släktgården inom familjen är en möjlighet men också en plikt. Starka förväntningar från föräldragenerationen kan resultera i ett "påtvingat" ägarskap, särskilt då det rör fastigheter med heltidsdrift. Besvikelsen hos den äldre generationen är ofta mycket stark om det inte finns någon "arvinge" inom familjen eller släkten som vill ta över. Att behöva bryta den gemenskap som omfattar arbete, boende, värderingar och överföring av kunskaper, ideal och erfarenheter upplevs ofta med bitterhet.

MA: Du sa det är slitsamt, men du har den [skogen] kvar. Vad är den viktigaste anledningen till att du har den kvar?

IP: Ja, det viktigaste det är ju liksom att någon ska förvalta kulturarvet. Om inte jag gör det så måste ju nån annan göra det. Och vi är ju utav den siste generationen som har det där gamla, hederliga, att vi ska arbeta och slita va. Den nye generationen är nog inte samma inställning va. Jo, men det är ju för vi, den generationen, vi är tillfredsställda med arbete och se resultat. Men den näste generation, din och yngre (...) För det är för dålig avkastning. Så det blir bare dom där elitige och dom där som har rasslat ihop lite pengar. Som har det som lekstuga. (JK, M, 2, F, ii, b)

...att föra kulturarvet vidare (...) Ja det känner man ser du, det känner man. Man känner det inombords, ja det gör man. Man vill föra nånting vidare. Och man vill hoppas att kanske barnen känner likadant. (SG, M, 2, F, ii, b)

Alla ser det dock inte så...

Njaa, men kulturarv (...) på det viset vill jag inte se skogen, för det är mer den öppna marken och betesmarken. (...) Neej, det är ju svårt att se just skogen som kulturarv, alltså det är ju (.) jag ser mer det som en produktionsplats. (JK, M, 2, F, ii, a)

Skogens *ekonomiska* betydelse anges av flertalet i min undersökning som liten eller relativt liten. Analysen ger således vid handen att det även måste finnas även andra motiv och värden än den ekonomiska lönsamheten för att fortsätta som skogsägare. Som ovan framhållits är skogsägandet övergripande ett livsstilsval, det går enligt många av intervjupersonerna inte att betrakta som "en rent ekonomisk verksamhet". Istället är drivkraften kulturtraditioner, bevarandebiet och friheten att disponera sin tid och sitt arbete. Förutom att "skapa sociala, emotionella och materiella förutsättningar för att konstruera det 'sociala livet'" (Törnqvist 1995:283), har många småskogsägare ett genuint naturintresse. Miljövärden och social identitet gör att pendling alternativt dålig ekonomisk lönsamhet i förhållande till arbetsinsatsen kan accepteras som ett rimligt pris. Ofta framhålls också jakt- och rekreationsintressen som viktiga faktorer. För en del skogsägare har detta utvecklats till nischverksamheter: att erbjuda jakturer eller arrenden, vildmarksliv, kanotturer och bo-på-lantgård till stressade storstadsmänniskor som vill höja sin livskvalitet genom tillgång till naturupplevelser eller representera med guldkant.

Jaa (...) man måste ha det här som (.) som hobby också. Det här är inte ett yrke bara, utan det får vara (.) andra går ju på golfbanan, och jag får gå ut i skog och mark. Man måste ha den delen i det för någon ekonomisk bärighet per timma och sånt där, den är svår att uppbringa. Skogen, det är den som är ryggraden i fastigheten, det är skog som drar den tyngre delen utav investeringar och sånt där då som man måste göra för att hålla igång (.) ja, typ bygga maskinhallar och hålla igång ekonomibyggnader, byte utav traktorer och sånt där då va. (JK, M, 1, F, iii, b)

...man gör allt man vad kan för att det man lämnar över skall vara lite bättre än det man tog emot (...) Så det är ju då viktigt. Och sen för det tredje så är ju skogen för mig en reserv för oförutsedda situationer. En buffert. Det är viktigt. Sen, som fyra skulle jag vilja säga den är en stor glädjekälla. (SG, M, 3, F, iii, a)

Jag har byggt sådana där torn, att sitta i. Man kan sitta där och få se rådjuren komma och älgarna komma. Då har man ju glädje utav skogen, va. Ja, det är skönt när man gått inne en dag. Få ta bössan, eller bara gå ut i skogen, det spelar ingen större roll. Komma ut och, ja. För då är det ju glädje med det. (JK, M, 2, F, ii, b)

7.5 Normmodellen

När jag i detta kapitel studerar skogsägarens problembild gör jag det med hjälp av en normmodell (Hydén 2002), för att genom en kategorisering skapa förståelse för egenskaper och preferenser hos några typer av privata enskilda skogsägare.

Normmodellen fungerar som ett sökverktyg, dels för att den lyfter fram och belyser de aspekter som jag antar formar och styr skogsägarens *individuella* uppfattning om vad denne kan och vill göra, dels för att den synliggör de *systemfaktorer* som sätter gränserna för skogsägarens handlingsutrymme. Normteorin utgår från antagandet att handlingar är normstyrda, och som jag tidigare nämnt har normen i denna modell tre förutsättningar. I vardagslivet ser vi normer som en del av den sociala sfären, där motiven för vårt handlande blir det centrala. Hydén (1998:63) talar här om "normens drivkrafter som manifesterar sig i ett visst önskvärt värde som skall tillgodoses genom handlandet." Han menar dock att detta normbegrepp är alltför snävt; det räcker inte med att ha *viljan* att göra något för att det ska uppstå en handling och en norm. Vi behöver också *kunskap* om hur man ska gå tillväga för att genomföra det man vill för att det ska bli av. Underliggande finns vårt sätt att uppfatta verkligheten, *kognitionen*, det som formar vår "världsbild" får ofta en avgörande betydelse för hur vi handlar och vilka normer vi omfattar. Inom ramen för denna avhandlings tema kan detta belysas genom att visa på de olika inställningar till *miljövård och naturhänsyn* som finns hos skogsägare. I vissa fall kanske skogsägaren inte har något uttalat intresse för miljön. Han ser skogen främst ur en produktionsaspekt, som sin försörjning och som en investering, och har inte något intresse av att öka sin kunskap om miljön – han har varken viljan att handla eller att lära sig mer. En annan skogsägare kan ha ett stort miljöintresse, men saknar förutsättningar för att omsätta det i praktiken; han har viljan men inte möjligheterna. Slutligen kan det finnas en kategori av skogsägare som har viljan att ta naturhänsyn och möjligheterna att göra det, men som saknar kunskap om hur han skall göra.

Det för oss över till den tredje dimensionen hos normmodellen, *systemförutsättningar*. För att det ska vara möjligt att företa en handling och för en norm ska uppkomma räcker det inte med att vi vill något och att vi har kunskap om hur vi ska genomföra det vi vill, utan vi måste också ha de faktiska möjligheterna att göra det vi vill.

Modellens *viljekomponent* (V), vars bakomliggande förutsättningar är de egentliga motiven för individens handlande, är för skogsägarna något individuellt som endast kan utrönas genom empiriska studier. För myndighetspersonerna kan man säga att utgångspunkten för viljan är *den politiska viljan* som är tänkt att tillämpas i enlighet med den *lag* reglerar frågan, i detta fall skogsvårdslagen och övrig lagstiftning relevant för skogsbruket. Om detta verkligen sker i praktiken är en empirisk fråga. Inom rättsdogmatiken är detta en frågeställning som lämnas utanför av det skälet att den tas för given, att myndigheten följer lagen. I den rättssociologiska forskningen är det dock en fråga som kräver empiriska studier. De frågor som i min undersökning motsvarar viljekomponenten handlar främst om *livsstil, inställning till miljö och naturvård, styrning och självbestämmande*.

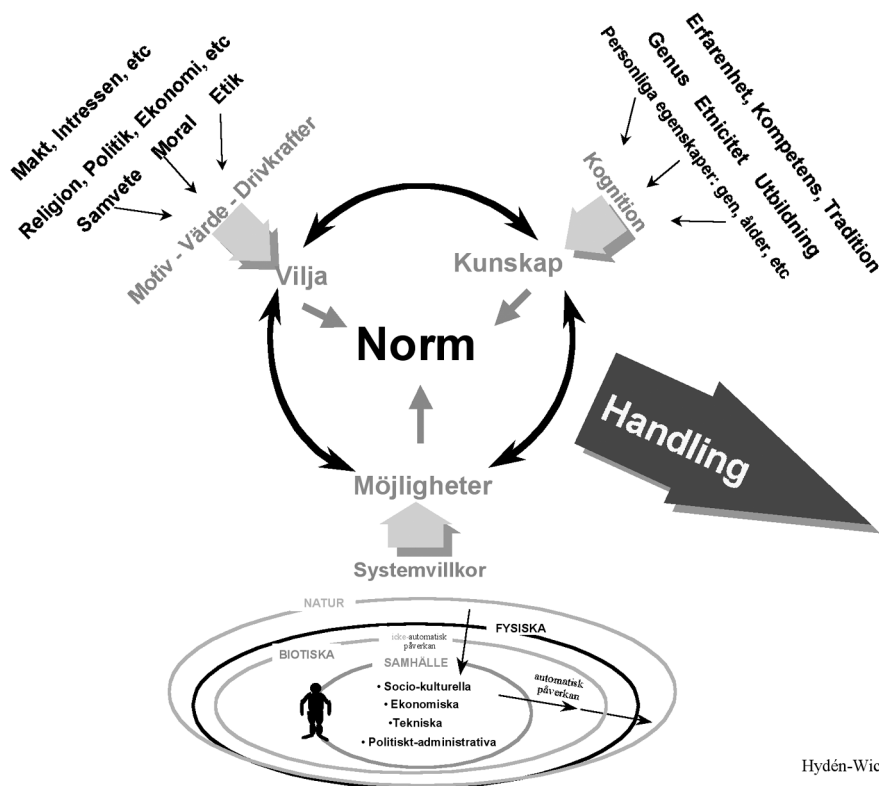
Om den politiska styrningen och den rättsliga regleringen skall fungera krävs att skogsägaren och myndighetspersonen uppfattar problemet på (någorlunda) samma sätt. Om problembilden skiljer sig åt för mycket mellan skogsägare och myndighet finns det stor risk för att den politiska styrningen genom lag inte får den avsedda styreffekten. För att analysera förutsättningarna för lagens genomförande använder

normmodellen sig av en *kognitionskomponent* (K): den kunskap vi har och tar till oss är ju beroende av hur vi ser och uppfattar världen, men också av vår kommunikativa och sociala kompetens. En del av den politiska styrningen – inte minst genom vissa myndigheter på administrativ nivå – syftar explicit till att påverka kognitionen. Den politiska styrningen handlar i mångt och mycket om att via myndigheterna – *information* och *utbildning* – påverka skogsägarens problembild. Informativa styrmedel är därför mycket viktiga, inte bara för att upplysa, utan också för att påverka den bild som individen har av vad som är det bästa sättet att bedriva skogsbruk.

Systemkomponenten (S) fungerar övergripande och inbegriper motkrafterna från de politiska, ekonomiska och sociala systemen. En utgångspunkt är att denna komponent har återverkningar på både kognitionen och viljan. T ex kan de ekonomiska förutsättningarna ställa upp gränser för vad en skogsägare anser vara möjligt ifråga om miljöhänsyn i skogsbruket. *Jag gör i min analys antagandet att problemuppfattningen hos skogsägaren är beroende av V och K, men att den övergripande styrs och påverkas av S.*

Hydén normteori innefattar således både ett systemperspektiv i analysen av systemvillkoren, och ett aktörsperspektiv genom värdekomponenten som hävdas av gruppen och individen, samt den kunskap som är knuten till ett specifikt subjekt. Då man använder modellen på konkreta fall för att söka strukturera kunskapsprocessen blir den naturliga utgångspunkten att på aktörsnivå ställa sig frågan: *Vad bestämmer handlandet?* och givet detta gå vidare med en mer strukturell, övergripande fråga: *Vad ligger bakom normen i det särskilda fallet?* Samspelet mellan värde, kunskap och möjlighet ger i det specifika fallet en syntes där *långsiktiga* systemförutsättningar kan motivera det individuella handlandet på *kort sikt*. Även om handlandet i Hydén modell betraktas som individuellt då det analyseras i termer av normer, så kan normen ändå lyftas till en mer allmän nivå och där skapa mönster; den blir allmängiltig då ”ett visst värde har en stark position och kunskapen om hur man följer normen är allmänt utbredd samt möjligheterna finns där, tenderar normen att ha en allmän tillämpning. Detta visar sig då i förekomsten av allmänt förekommande handlingsmönster.” (Hydén 1998:68). Normmodellens främsta funktion är att fungera som sökverktyg för undersökningen av vilka faktorer som generellt gör sig gällande och påverkar beteendet inom ett område.

I dess fullt utvecklade form har den av Hydén (2002) givits följande utseende:



Hydén-Wickenberg

7.6 Kategorisering av skogsägare med utgångspunkt i normmodellens dimensioner

7.6.1. Inledning

För att studera skogsägarnas förutsättningar att ta ett utökat naturvårds- och miljöansvar i skogsbruket, utgår jag således från normmodellens tre dimensioner: Vilja och värde, kunskap och kognition samt möjligheter och systemförutsättningar. Inom var och en av dessa dimensioner kan man laborera med två inställningar, en *positiv* och en *negativ*.

På den individuella nivån formas enskilda individers handlingar, dels genom den kunskap man har om en företeelse, men också genom graden av överensstämmelse med värderingar och handlingsmönster i vardagslivet, samt de begränsande faktorer som i skogsägarens fall kanske främst är kopplade till ekonomiska, tekniska och sociala resurser. Ett antagande är att utformandet av handlingsmönster på individnivå

i stor utsträckning styrs av *värderingar*, och att skapa samstämmighet mellan de värderingar man har och de handlingar man utför kan betraktas som ett ideal att sträva efter. I den praktiska verkligheten kan dock det beteende som individen prioriterar visa sig vara svårt att genomföra; exempel härpå kan ses i det praktiska skogsvårdsarbetet då det gäller bevarandet av skog med höga naturvärden. Som framhållits i samband med genomgången av normmodellen i kap 3 så finns det anledning att förvänta sig att en aktörs värderingar inte ensamt bestämmer aktörens handlande. Tvärtom kan man konstatera att *viljedimensionen* i normmodellen, dit värderingar hör, ständigt är utsatt för konkurrens som påverkansfaktor av kognitiva faktorer, och de systemvillkor under vilket en viss verksamhet bedrivs. Det är t o m så att det finns anledning att peka på att systemvillkoren många gånger har inflytande över vilka värderingar som bestämmer viljekomponenten i aktörernas handlande. Även *kunskap och kognition* interfererar i den process av motivbildning som föregår mänskligt handlande. Rör vi oss på ett område som skogsvårdsområdet finns det också anledning att peka på hur den professionella kunskapen just har till funktion att forma värderingar och ställningstaganden i olika frågor. Detta gäller skogsvårdspersonalen såväl som skogsägarna som också präglas av speciella professionella värderingar, även om icke-professionella motiv är legitima påverkansfaktorer för dessa.

Mot bakgrund av detta är utgångspunkten för möjligheten att genomföra de skogspolitiska målsättningarna avhängigt av att styrningen anpassas till målgruppen/adressaterna, och insikten att dessa har olika förutsättningar och därmed är olika mottagliga för påverkan. Frågan är vilka möjliga sätt som finns att motivera skogsägaren att leva upp till principen "frihet under ansvar". För att få en bild av olika skogsägars problembild och vilja att ta miljöansvar enligt lagkravet, men också hur de kan tänkas förhålla sig till att ta ett utökat frivilligt ansvar genom mjukare, "frivilliga" styrformer, har jag genomfört intervjuer med skogsägare på det sätt som redogjorts för ovan.

I syfte att operationalisera normmodellen undersöker jag vilka möjliga kategorier av skogsägare som jag kan få fram genom att ställa modellens tre dimensioner mot varandra. På detta sätt får jag fram *idealtyper* som var och en kan sägas representera olika relationer till den berörda styrningsproblematiken. Mina intervjufrågor relaterar bl a till hur skogsägaren uppfattar sitt ansvar, samt hur målgruppen skogsägare i sig har förmått ta till sig kunskap och information om miljömålet och innebörden av naturhänsyn. På detta sätt kan man få en kartbild över vilka drivkrafter som styr skogsägars faktiska handlingsmönster. Den bild jag presenterar gör inte anspråk på att vara representativ, men väl att återspegla de typiska problemsituationer som skogsvårdsmyndigheten måste beakta.

Jag börjar indelningen av olika skogsägarkategorier med utgångspunkt från om systemförutsättningarna är positiva respektive negativa, dvs de situationer då skogsägaren anser sig ha eller inte ha stöd av system i sitt skogsbruk ifråga om ekonomiska, tekniska, rättsliga och naturgivna möjligheter att handla utifrån sin vilja och uppfattningar. I den första uppställningen av skogsägartyper är systemförutsättningarna *positiva*: det finns ekonomiska, naturgivna och tekniska möjligheter för individen att handla utifrån sin vilja och sitt kunnande. Skogsägaren upplever inte heller några

rättsliga eller byråkratiska hinder för att bedriva skogsbruket i enlighet med egna idéer. Det är när systemvillkoren är positiva som det är lättast att *påverka individerna* genom olika former av styrning till att ändra sitt handlingssätt och i förlängningen kanske också sina värderingar. Det ger oss följande kategorier av skogsägare:

S +

	V +	V -
K +	DEN AKTIVE BEVARAREN Är intresserad av miljöfrågor Har kunskaper och vill ta ett utökat miljöansvar Positiv till styrning/påverkan (mottaglig för information, rådgivning etc)	DEN EKONOMISTYRDE Är inte intresserad av miljö Har kunskaper men vill inte ta miljöhänsyn utöver lagkravet Ser skogen som produktion, investering (handlandet styrs av lagkravet)
K -	DEN INTRESSERADE BEVARAREN Positiv till miljöansvar, men har inte tillräckliga kunskaper Positiv till styrning/påverkan (mottaglig för information, rådgivning etc)	MOTSTÅNDAREN Har varken vilja eller kunskaper att ta miljöansvar Ointresserad (handlandet styrs av lagkravet)

Figur 7.2 Skogsägarkategorier med utgångspunkt från positiva systemförutsättningar

För den skogsägare som har möjlighet att ta miljöhänsyn (S+) och ändå inte gör det, kan man ställa frågan om det beror på:

- ointresse för miljön
- brist på kunskap
- ovilja att bli styrd, "antibyråkratisk"
- andra orsaker.

Modellen som utgår från att systemfaktorerna är ogynnsamma för den enskilde skogsägaren, S -, ger ett mer begränsat utrymme för påverkan, eftersom olika systemfaktorer sätter gränser för den enskildes möjligheter att agera. Här måste *systemfaktorerna* – ekonomiska resurser, lagstiftning, teknik etc – *ändras för att kunna påverka och förändra beteendet hos dessa kategorier av skogsägare*. Vi får här fram följande idealtyper av skogsägare:

S –

	V +	V -
K +	DEN POTENTIELLE Vill ta ett utökat miljöansvar, har kunskaper, utbildning Men begränsas av systemfaktorer	DEN DISTANSERADE Vill inte ta ett utökat miljöansvar, har kunskaper, saknar systemförutsättningar
K -	DEN BEGRÄNSADE Vill ta ett utökat miljöansvar, saknar kunskaper och systemförutsättningar	AVSTÅNDSTAGAREN Vill inte ta något utökat ansvar, har inte kunskaper, har inte systemförutsättningar

Figur 7.3 Skogsägarkategorier med utgångspunkt från negativa systemförutsättningar

Genom intervjuvaren försöker jag ge en bild av dessa olika skogsägartyper för att spegla förutsättningarna eller bristen på sådana att påverka skogsägarna i enlighet med den politiska viljan; skogsägarens bild representerar då egenintresset mot vilket det politiskt och rättsligt definierade allmänintresset kan ställas.

7.6.2 Gynnsamma systemfaktorer

Med utgångspunkt i positiva systemvillkor (S +) kan drivkrafterna för att ta ett utökat frivilligt miljöansvar ha sin grund i både ideella och ekonomiska motiv. Ett ideellt motiv kan vara att ta ett samhällsansvar för miljön; man tar ett ansvar för kommande generationer och det ger personlig tillfredsställelse såväl som positiv feedback från allmänhet och omgivning. Det kan också handla om att – på kortare sikt – få ett ökat ekonomiskt utbyte genom att t ex certifiera sin skog, och ett instrumentellt ekonomiskt intresse kan på så sätt gagna miljön. Övergripande finns det långsiktiga perspektivet att en uthållig produktion förutsätter hänsyn till miljön.

DEN AKTIVE BEVARAREN

Den skogsägarkategori som är intresserad av miljöfrågor, som vill ta ett utökat ansvar och som har kunskap om miljöfaktorernas betydelse och som dessutom har stöd i för honom gällande systemförutsättningar kan vi kalla för den aktive bevararen. Han eller hon är också positivt inställda till den politiska målsättningen och myndigheternas verksamhet när det gäller att hävda allmänintresset. En typisk företrädare för denna kategori kan uttrycka sig enligt följande:

Och också det att för att kunna hålla produktionen på en hög nivå, bibehålla, så måste man ta naturvårdshänsyn, det har dom ju faktiskt rätt i eller? På lång sikt, allt hänger ju ihop. Luften, marken, vattnet, allt går ju runt va. (JK, M, 2, F, ii, b)

Den aktive bevararen har ett egenintresse som närmast överensstämmer med allmänintresset, vilket inte minst följande inställning hos en skogsägare till avsättning av skyddsvärd skog återspeglar:

Ja, och sen, det ska va, vad är det 5%? Men jag menar, det kan va mycket fint va, då får de ju prioritera, då kanske det kan bli mer, och är det så det inte är nånting vettigt så får de ju ta lite mindre. Det dära liksom att det ska va generellt 5% det tycker jag är lite (.) det är lite lagar och förordningar. Men när det finns fina biotoper, då ska man va rädd om dom, bevara dom va. Oavsett om det är 5%, eller 10 va. Det ska inte va generellt, finns det inget så är det ju liksom inte mycket att, det går ju inte att göra en biotop. Finns den inte så (.) så går det inte att göra. (JK, M, 2, F, ii, b)

Åtskilliga skogsägare ser just att miljö- och naturvårdshänsyn inte bara är förenliga utan till och med ekonomiskt gynnsamma för skogsbruket.

Just det här med att vi tar vara på miljön och avsätter markområden för (.) bättre fauna, för viltvård och sånt där. Det är nog bland det viktigaste vi kan göra idag. För att då skaffar vi oss ett konkurrensförsprång. Så vi kan visa upp (.) att vi brukar vår skog med minsta möjliga skada på maken, vi avsätter områden – på frivillig basis – jag gillar inte det här typen att man skall göra ”minireservat”, det tror jag inte på. Däremot tror jag, den frivilliga vägen, då hittar vi alla dom där ställena som (.) har man nån känsla för skogsmark och sånt där så tror jag att man kan avsätta det, och visar man tydligt som skogsbolagen gör nu att: du får fem kronor extra per kubikmeter här nu för att du gör grön plan och certifierar, då tror jag att det är bästa vägen. då fångar vi upp mest biotoper runtomkring, på alla gårdar. (JK, M, 2, F, ii, b)

På motsvarande sätt uttalar sig en annan skogsägare:

Jag själv tror ju på det att man mycket väl kan förena både ett ekonomiskt skogsbruk och miljö- och naturvårdstänkande. Det är en utbildningsfråga naturligtvis, men att det finns stora förutsättningar att kombinera detta utan att man behöver så att säga fördela över det, utan att det liksom ingår i den dagliga verksamheten. (SG, M, 2, F, ii, b)

Ett sätt att föra samman produktions- och miljöintresset är det miljöcertifieringssystem som införts.

Certifiering, ja, det tycker jag är bra. För då blir det ju en marknad där man någorlunda lika spelregler. Det har man ju inte nu. Tror det är rätt så bra att man (...) för det är också ett sätt att få en skogsägare att tänka i lite nya banor, och jag tror det finns ett stort intresse för detta, faktiskt. Jag tycker också det är bra att industrin är beredd att betala några kronor mer för råvaran, det gör man ju. Jag tror det är ett bra sätt att få bättre skogar, helt enkelt, få större (...) ökat intresse för dom här frågorna. Men jag tror man kan börja (.) jag är säker på att man kommer väldigt långt om man har det här frivilligt. Jag är inte säker på att man behöver ha en särskild lag om detta, utan låt det här växa fram, och låt människor känna att man kan ansluta sig till detta. (SG, M, 2, F, ii, b)

Här hittar vi således ett exempel på hur frivilligheten fungerar som styrmedel. Samtidigt finns det de skogsägare som ställer den fråga jag tog upp i föregående kapitel, nämligen hur "frivillig" är egentligen frivilligheten som styrmedel. På fråga om skogsägaren hade funderat på certifiering fick jag svaret:

Mm. Det är en styrning, va? Jag tycker man låser upp sig, man släpper lite av sin frihet. (SG, M, 2, F, ii, b)

Samtidigt finns det andra skogsägare som är positiva till miljöhänsyn, men tycker att frivilligheten, den kan man sköta själv.

Nu när man börjar titta på vad den här certifieringen innebär va, och jag tittar på min fastighet, så har jag ju den redan certifierad, va. För jag har liksom lämnat. (JK, M, 1, F, iii, b)

DEN INTRESSERADE BEVARAREN

De skogsägare som lever under omständigheter som ger stöd från olika systemfaktorer och som är beredda att ta ett utökat ansvar för miljön, men som saknar tillräckliga insikter i *hur* detta skall gå till, har jag valt att kalla intresserade bevarare. De påminner om den första kategorin, men med skillnaden att de inte är lika insatta i problematiken. En företrädare för denna kategori kan resonera enligt följande:

Det kan ju bli konflikt va. Även om jag inte vet så mycket om miljön (.) jag har ju läst en hel del i skolan va, så man har ju det tänkandet så att säga. Eller respekten för den biten. Men, visst det kan ju va lite svårt om dom säger att det finns en liten skalbagge som inte finns nån annanstans till exempel, eller mossor eller nåt sånt. Och man har möjlighet att (.) om man har då högproducerande skog på det stället (.) men jag tror det är rätt sällan att det sammanfaller med högproducerande, utan oftast är det lågproducerande skog. Men visst, där blir man ju styrd då, att inte göra nåt. (SG, M, 2, F, ii, b)

Det utmärkande för denna kategori är att de *vill*, men att de är osäkra på *hur* de skall agera:

Sätter man av små områden då tänker man kanske då spelar det ingen roll hur jag gör med det andra, då har jag ändå dom där. Allt ska ju skärpas, va miljövänligt, ta hänsyn till naturen och (..) Har man satt av en del så har man gjort sitt. Ja, liksom att då har man visat att man gör nåt. Men det är ju viktigt att man försöker, försöker få miljövänligt skogsbruk, jämsides. Sen om man har några mindre uttag, att man försöker liksom att få det stora hela än då. Så gott det går. (JK, M, 1, F, ii, b)

Detta återspeglas också i inställningen hos följande skogsägare:

IP: Ja det första man tänker på det är dom här höge stubbarna man lämnar kvar.

MA: Det är ingenting du gillar?

IP: Nej, det ser ju illa ut men (.) man har ju accepterat det nu att det behövs.

MA: Man fick tänka om lite då?

IP: Ja, det tog ju rätt länge innan man förstod det kanske.

MA: Om man förstår varför, då är det lättare att acceptera?

IP: Ja, det är det. (SG, M, 2, F, iii, b)

I dessa fall finns det således en allmänt välvillig inställning som ger ett utrymme för påverkan genom rådgivning och information. En av skogsägarna uttrycker det så här:

Jaa, eftersom det är en hobby och fritidssysselsättning så är det ju mest detta att man ska sköta det så det ser bra ut och avverka så det täcker kostnaderna som man har. Räntor och amorteringar och sånt, på det. Det är väl egentligen det (.) Jaa, och sen blir man ju själv tillfredsställd med att man vet hur man tycker skog ska se ut när den är välskött, och det kan man gå och kika på själv. (JK, M, 2, ii, b)

DEN EKONOMISTYRDE

För den som saknar vilja och intresse för miljöfrågorna, men som kan sägas ha tillräcklig kunskap och stöd i systemfaktorerna handlar påverkansmöjligheterna om att ändra attityden till miljöfrågorna på ett eller annat sätt. Detta framgår bl a av den diskussion jag hade med en skogsägare om miljöhänsyn kan kännas som en börda.

Ja, idag, jag upplever det ju som en börda (engagerat). Jag tycker inte att vi ska behöva ha mer krav på oss, än vad vi har ju. Vi vill inte vara några miljöbovar, för sjutton, vi är inte mer miljöbovar än vad andra industrier är. Eller folk överhuvudtaget. Det finns ju folk som häver ut en massa gifter i sina trädgårdar. Kanske mer än vad de gör ute på landet. (JK, M, 2, F, ii, b)

Ett av de mest verksamma medlen att påverka skogsägare i riktning mot miljö- och naturvårdshänsyn är ekonomiska medel. På skogsvårdsområdet handlar det i stor utsträckning om ekonomisk kompensation för de inskränkningar som en markägare kan tvingas tåla med hänsyn till upprätthållandet av allmänintresset. Jämför följande uttalande av en skogsägare när jag ställde frågan om vad skogsägaren tyckte om att sätta av mark för naturvårds- eller miljöändamål utan ersättning eller till lägre ersättning än marknadsvärdet.

Ja, jag reagerar alldeles oerhört mot det. Det kan du gå och fråga vilken tomtägare som helst här. Man är ju rätt så flat inom skogsbrukarsidan, det är man faktiskt. De som driver detta, de är ju mycket mer kontroversiella och får mycket mer press och så vidare. Går ut i media hela tiden. Dom hjärntvättar ju folk, ju. Många tror ju att det är rätt, när de har hört det länge. Många har ju hört det så många gånger så de tror att det är så. Nej, jag tycker det är förkastligt. Det skulle inte förvåna mig om det genomförs nåt. (SG, M, 2, U, ii, b)

Uppfattningarna om värdet av att sätta av skog för vissa ändamål ifrågasätts också av åtskilliga skogsägare, såsom i följande uttalande:

Detta området här hemma det är ju bara löv, alltså. Det är ingen skog, det är bara sånt naturskyddat, nyckelbiotop och allt sånt de kallar det. Så här får man ju inte göra myck-

et, och här är ju inte nånting att göra åt den heller mer än, ja det är ju att gallra den hela tiden, blädningssystemet så att säga. (SG, M, 2, F, ii, a)

Det tycks också som om skogsägarna upplever förändringen och införlivandet av miljöaspekterna i skogsbruket som något opåkallat eftersom egenintresset och naturen tar hand om det av sig själv. Som reaktion på frågan: Tycker du att du har ändrat ditt sätt att sköta skogen de senaste tio åren? utspann sig följande dialog:

IP: Ja, det har man ju gjort (bestämt), ja.

MA: Du har blivit påverkad?

IP: Det får man ju säga, alltså. Innan var det ju mera strikt, då var det ju bara ekonomi. Men man måste ju ha den i bakvagnen hela tiden alltså. Detta, det här, det kan jag lämna till såna här grejor istället va. Men ändå försöka sköta det ska ju (.) för att det är en nyckelbiotop eller nåt sånt där § 19 kan det ju inte stå och se ut så här för all evighet. Det är ju ändå ett kretslopp det är inne i, ju. Jag förstår inte varför man nu kommer och gör en sån här grej och så säger man att nu skall den va så här för evigt, alltså. Det måste ju va en skötselplan (.) men dom har liksom bara kommit ut och gjort dom här ytorna, sen sägs det inte mer, sen ska det ligga där. (SG, M, 2, F, ii, a)

MOTSTÅNDAREN

Sämst förutsättningar att påverka där systemförutsättningarna trots allt är gynnsamma, är den kategori skogsägare som varken vill tillgodose natur- och miljöhänsyn eller som har kunskap tillräckligt. Denna kategori av motståndare är helt enkelt ointresserade av att göra något annat över vad lagkravet föreskriver. Motståndaren tycker helt enkelt att miljöfrågorna är överflödiga och onödiga.

Det är ju bara miljö nu, ingen talar om produktionen. Men det är ju inte skogsvårdsorganisationerna som driver detta, utan de här ju de här miljörörelsen. Och sen så har vi ju massmedia sen, som spär på det hela. Nu är det ju, som jag, jag är ju skonad här, men dom som bor nära stora tätorter och som har skog, de är ju hårt drabbade ju. Dom här naturvårdspersonerna förstår nog inte riktigt hur skogsägarens bistra vardag fungerar, de gör de nog inte, om de inte äger skog själva. Ett exempel nu de sista åren här det är att vi får inte markbereda vissa marker här, för att det är en på länsstyrelsen som har satt igång det, att det är fornminnen. Och då får vi inte markbereda. Ja, vi får ju göra med en liten traktor, men det ger ju inte så mycket. Neej, de pratar om en grönare skog och en levande skog. För miljövännerna så är ju en levande skog, det är ju nästan (.) det är ju tvärtom mot vad en annan vill ha det. (JK, M, 2, F, ii, b)

Denna uppfattning är ofta kombinerad med en aversion mot staten och statlig styrning:

Och sen tror jag att man skall vara väldigt försiktig där (...) många gånger när man bildar reservat och skyddar skog och mark så skall man (.) ofta glömma man ju detta att den som har gjort det, att det blir så bra det kan ju vara en generation, flera generationers idoga arbete, att skapa nånting. Och sen kommer plötsligt starka staten och säger: "Herregud, detta är så bra och fint så det får vi ta ifrån dig." Jag menar, det är ju det argumentet det vänder jag mig emot många gånger för att det kan finnas ett brinnande

intresse för att föra nånting vidare, och man jobbar med detta så att säga, gör det helhjärtat. Och så blir man då fråntagen rätten att göra det. Det accepterar jag inte. Det tycker jag är tokigt. (SG, M, 2, F, ii, b)

Inte sällan klagar man på för lite ersättning från staten vid avsättning av mark för naturvårds- och miljööndamål:

Jag menar har vi såna skogar så måste vi ju ha någon ersättning, på något vis. Om vi ska avstå dom. (...) Sen vet jag ju inte, det här med miljön, hur långt fram vi sträcker oss, fem år, tio år, om det är en modenyck. En trend menar ju jag. Allting är miljö när det gäller nånting. Så ordet miljö, det är krav, bara krav, så känns det. (JK, M, 2, F, ii, b)

Motviljan vänder sig också mot de frivilliga styrmedlen, såsom miljöcertifiering:

Nej, det är en trend, det. Det är ju samma här, miljöcertifiering och kvalitetscertifieringen i alla branscher va. Nej det kommer att dö ut det också. Sedan kommer nånting annat. (SG, M, 2, U, ii, b)

Motståndaren är inte bara ovillig att göra något för naturvård och miljö, han tycker det är onödigt, vilket framgår av följande uppfattning då jag frågade en skogsägare om han hade någon nyckelbiotop på sin fastighet:

Ja, jag inte redit satt mig in i det, för det är liksom inte aktuellt för våran del. Däremot så är det ett ställe där vi då ville bygga, vi har ju då sån mark som är välbelägen, vid xx, precis utanför samhället. Där hittade dom ju allting. Varenda olika sorters djur man aldrig har hört talas om. Det var nån stolle där som var nån sån där kommunekolog eller vad det heter. (JK, M, 2, U, ii, b)

Motståndarens inställning framgår sammanfattningvis av följande två citat från skogsägarintervjuerna:

Att ta hänsyn till miljön... överallt idag så talas det (.) det är ju det här, det är certifiering och det är det ena, det är mångfald och hela den här biten, va. Det är liksom, det är bara det som fokuseras, skogsbruket kommer i andra, tredje hand. Jag menar för det är ju inte bara (.) för just för att få fram den här balansen ju, så är det ju många faktorer som påverkar. Jag menar, jag kan ju inte påverka så mycket själv egentligen, vi har ju mycket försumningar och såna här grejor som kommer. (JK, M, 1, F, iii, b)

Men dom sköter ju sig själv, det här biologiska. Om du lämnar (.) du behöver inte göra så mycket själv egentligen ju. Det är bara till att lämna vissa träd och så, sen sköter djuren och fåglarna det själva sen. Så det är inget du behöver göra själv egentligen! Så den kommer automatiskt. Det sköter sig själv, kan man säga. Om man lämnar träd och sånt här, och inte skjuter av för mycket åt alla håll och kanter. (JK, M, 2, F, i, b)

7.6.3 Negativa systemfaktorer

I de situationer då systemfaktorerna är generellt sett ogynnsamma för skogsägaren, har den potentielle skogsägaren viljan att ta ett miljöansvar och även kunskapen, men hindras och begränsas i sina val genom att det saknas systemförutsättningar.

DEN POTENTIELLE

Här handlar det om att påverka systemförutsättningarna, oftast om ekonomiska eller rättsliga faktorer. Ekonomiska villkor kan ofta vara begränsande:

Så att (.) nu hade jag ett kalhygge som jag skulle plantera, och jag pratade med skogsvaktarn om att (.) hybridasp i, om man skulle sätta det. Och det är bra bonitet och det skulle jag göra till våren i så fall. Men det blir ju väldigt dyrt. (JK, M, 2, F, ii, a)

Inställningen till myndigheten och den rättsliga regleringen kan således vara positiv, men ändå vara underordnad den ekonomiska systemfaktorn. En ekonomisk begränsningsfaktor utgörs också av intrångsersättningen vid skydd av biologiskt värdefull skog (se kap 6). Det är ett exempel på en systemfaktor som har återverkningar även på viljedimensionen:

Ja, liksom att det är precis mer eller mindre som de kommer och tar en plätt för en, blir det ju. Man blir av med mark (...) Det är ju viktigt det med, med djurliv och växter och såna där grejor. Men man måste få ersättning för nya områden. (JK, M, 1, F, ii, b)

Negativa systemfaktorer slår även igenom i synen på den rättsliga regleringen som sådan. Denna kan många gånger uppfattas som alltför tvingande och verklighetsfrämmande, såsom i följande citat:

Det får va balans på det, va. Det var likadant som nere på x, här nere vid x. Han NN, han skulle flisa och det var såna där fågelskådare där (...) då var det några som hade byggt, fåglarna. Då fick han inte flisa för det var några fågelbon där ute (upprört). (JK, M, 2, F, ii, b)

Skogsägaren kan ibland uppleva även uppleva att skogsvårdsmyndigheten står alltför långt ifrån hans egen verklighet:

Det gäller ju att kohandla. Det värsta är ju du vet att, en förstår inte dom personerna, ja det gör en om en tänker lite djupgående, de är fanatiker, de (.) så till viss del förstår en et, men, ja, de är ju saliga på sin tro. Ja. Och det är ju lite tråkigt, för om en ska driva verksamhet, det går ju inte för det är ju pengar. Men där är ju bare fanatism. (JK, M, 2, F, ii, b)

Förutsättningen för att få genomslag i den rättsliga styrningen i de fall vi rör oss med negativa systemfaktorer är något som följaktligen kan kräva åtgärder på systemnivå. Ibland funderar skogsägarna i dessa banor utan att själva kunna göra något åt det.

En sak som jag tänkte jag skulle säga är det här med naturresurser, att (.) jag brukar säga det att ska vi avsätta skog till såna här saker och inte vi får nåt betalt, så ska vi ju inte betala, ha nåt taxeringsvärde på det, ju. Det är en viktig fråga tycker ja. Så om de höjer de taxeringsvärdena bara för att ju värdefullare skog du har (...) ju mer höjer de det. Och i deras syn så är ju värdefullare skog då, det är ju det att det är en biologisk mångfald i den. Och det ska ju inte en annan betala för. Då ska staten göra det. (JK, M, 2, F, ii, b)

DEN BEGRÄNSADE

Begränsad kan den skogsägarkategori kallas som vill värna om natur och miljö men som saknar stöd i systemförutsättningarna och som inte har tillräcklig insikt i hur man åstadkommer ett bra miljöresultat. Han vill men kan inte.

I synen på certifiering känner sig den begränsade utlämnad. Jämför med den uppgivenhet som präglar följande citat:

Jag är tvingad till att göra det alltså [certifiering]. För att man ska kunna sälja sina grejor. Men sen vet jag inte (.) många som är utanför dom har nog kommit billigare undan och ändå kunnat tjäna på det. Men sen kan man ju fråga sig varför, ja då säger dom ju att det är utlandet som tvingar oss till det. (SG, M, 2, F, ii, a)

DEN DISTANSERADE

Den distanserade har kunskap, men saknar vilja såväl som systemförutsättningar för att tillgodose miljö- och naturvårdshänsyn. Det kan ta sig följande uttryck:

Och det är precis det här: "Så här ska det se ut". Har man då en kantzon då ska man ha ett visst bidrag för man har den utmed en väg för att människor tittar på detta och det ser grant ut. Det ska ju inte jag göra helt gratis. Man vill ju ha rätt att bestämma över sin mark. (SG, M, 2, F, ii, a)

AVSTÅNDSTAGAREN

Svårast att påverka genom rättslig styrning är den kategori där inte bara systemfaktorerna är negativa, utan också vilje- och kunskapsdimensionen uppvisar ett negativt värde. Denna kategori upplever lätt strävan efter allmänintresset som ett intrång i den personliga integriteten. De är därför ofta rena motståndare till skogsvårdsmyndigheternas krav och agerande. Inte sällan drivs denna uppfattning av rättviseargument:

Men dom som bestämmer detta, dom har ju inte, nu ska inte jag säga att jag är beroende av att leva på skogen. Men det är många som är det. Om de gör en slutavverkning på ett område som idag inte är så stort, och det har aldrig varit stort när det gäller privatskogsbruket med kalhyggen och sånt ju, utan det har ju varit på rimlig nivå. Då ska man lämna i kanterna så mycket som till exempel som täcker hela avverkningskostnaden. Det får den enskilde stå för dom kostnaderna för att det är ingen som har funderat på det. Och det är klart att det kan va grant att hålla i sin sjökant lite träd kvar, men jag tycker det är fel att den enskilde ska betala det om allmänheten ska gå och titta och tycker det är fint. (SG, M, 2, U, ii, b)

I vissa fall kan skogsägaren känna sig provocerad av myndigheternas krav och vill agera för att visa sitt missnöje:

Häromkring finns det inte så mycket sånt, men de som har den här typen av skogar de är hårt drabbade (engagerat). Ja jag brukar säga det att har du gammal skog så högg ner den, medan du får. För den dan kommer då du inte får. (JK, M, 2, F, ii, b)

Denna inställning kan förstärkas ännu mer om dialogen brister och skogsvårdsmyndighetens agerande ger skogsägaren en känsla av att vara uppifrånstyrd och överkörd. Särskilt i de fall då en skogsägaren skall få besked att han har nyckelbiotoper på sin fastighet, som i följande fall med skogsägaren som hade en nyckelbiotop på 3 ha:

Ja den som är härnere, den kan väl va på ett par, tre hektar. Den härnere. Och sen så är ju hela skyddad med § 19 på resten ju. Ja då har där dunkit ner ett brev va, sen kommer jag (...) ja, jag vet inte om att där är nyckelbiotop. Som vi hade en skogsdag då, Ja, sa han, du skall veta här är en nyckelbiotop. Va f-n har den kommit ifrån, sa jag. Och vad är det för nånting? Vi kan ju gå ner och titta: Kan du se vad det är för nånting? Ja då var där nåra lavar, där växte en mossa på en bit där. Jag hade ingen aning om det. Och hade jag sen varit och kört med en skotare där och så kommer dom där: Oh, nu har ni varit och förstört härnere. Jag hade f-n ingen aning om att här var nyckelbiotop. Och i så fall, om dom är och gör det på ett ställe så om dom nu inte kan meddela det ordentligt, så kan det ju markeras på nåt vis. Om där nu är nån som är intresserad av såna här grejor så skall han ju inte bara få en karta i näven, utan den kan ju va markerad också, här växer det och det. Så om folk nu är intresserade, så dom kan komma dit och titta. Inte f-n letar vem som helst upp en nyckelbiotop där, även om den är kanske bara för framtiden och ingen skall titta på den så tycker jag ändå den skall markeras. Men det är ju deras sätt. Ja det är mycket märkligt. Sån hära skog med naturskog alltså, med en massa paragrafer och sånt, det vill jag ju inte äga mer sån skog. (SG, M, 2, F, ii, a)

7.6.4 Allmänna kommentarer

Motsättningen mellan allmän- och egenintresse kan – särskilt då det gäller miljöfrågor – ta sig uttryck i en konflikt mellan den enskilde individen och staten och dess styrningsambitioner.

Det är ju mer en principfråga, när det kommer andra och bestämmer. Man vill ju bestämma själv då, var man skulle vilja avsätta det här området. Då är det nog inga problem, då skulle jag kunna tänka mig det utan några större ekonomiska (.) om jag själv fick bestämma områdena som skulle avsättas. Men däremot om dom skulle bestämma, då får dom ju ersätta fullt ut. (JK, M, 2, F, i, b)

Här blir myndighetens tillvägagångssätt extra viktigt. Myndighetens legitimitet kräver öppenhet och förtroende vilket följande fall belyser:

Och många har ju känt sig överkörda, för dom inventerar ju ofta utan att man vet om det, som markägare. Ja. Och sen får man ett kuvert i brevlådan (...) Ja, det fick vi. Och

då kan markägaren tycka att: hade dom bara ringt upp mig och tagit med mig ut och visat mig, så hade jag varit positiv, men som det nu är (...) Så känner jag mig arg och överkörd. Det var likadant här, vi fick ett brev. Ja, vi fick ett papper bara. Väldigt opsykologiskt att göra så här, uppifrån, släppa ner ett papper. Det är inte bra. (SG, K, 3, U, ii, b)

Jämför även följande diskussion då jag frågade vad skogsägaren skulle göra om skogs-
vårdsmyndigheten hittade en nyckelbiotop på hans mark och sa att den här får du
inte röra. Eller om du misstänker att du har en sån, vad gör du då?

IP: Hugger ner den! Ja du! Neej, det gör man väl inte i ren protest, men man hjälper
väl inte till positivt, när man blir påtvingad nånting.

MA: Du tycker inte om det här med tvång?

IP: Nej, nej, nej, nej, nej. Då kanske man sätter ut taggarna istället, och blir motsträvig
och besvärlig. Så fungerar nog människan.

MA: Och att avsätta utan ersättning, skulle du kunna tänka dig det?

IP: Nej min själ det (.) har jag köpt mark och sen så ska de komma och bestämma att
jag inte får utnyttja den. Då får dom ju ersätta mig, i så fall. (SG, M, 2, F, i, b)

7.7 Sammanfattning

I detta kapitel har jag visat på svårigheterna att avgränsa begreppet enskilda skogsä-
gare. Gruppen enskilda skogsägare har fått en allt mer heterogen sammansättning,
och de institutionella villkoren för denna ägargrupp har genomgått en snabb och
omvälvande förändring under de senaste decennierna. Flertalet studier har genom
olika typologiseringar försökt begränsa och särskilja olika kategorier av skogsägare
inom denna målgrupp. I undersökningarna utgår man framförallt från de olika *mål-
sättningar* som skogsägaren har med sitt skogsbruk. Genom att använda en normmo-
dell som sökverktyg har jag lyft fram de aspekter som jag antar formar skogsägarens
vilja att handla, och hur *kunskap* eller brist på kunskap påverkar viljan. Men jag visar
också att det inte är tillräckligt att vilja och att kunna, det måste också finnas *system-
förutsättningar* – ekonomi, lagstiftning, geografiska förutsättningar mm – som gör
det möjligt för individen att agera i enlighet med sin vilja och sina värderingar. För
att belysa de olika attityder och uppfattningar till miljövard och naturhänsyn som
finns inom målgruppen, har jag använt mig av en typifiering som bygger på norm-
modellens tre dimensioner, och identifierat fyra kategorier som påverkas av *positiva*
systemvillkor, respektive fyra kategorier som begränsas av *negativa* systemfaktorer.

Var och en av dessa kategorier uppvisar särskilda förutsättningar eller problem när
det gäller möjligheter att påverka och motivera, dels till att uppfylla lagkravet men
också att acceptera den högre ambitionsnivå för miljöhänsyn som skogspolitiken lagt
fast.

Skogsvårdsmyndigheten måste därför ta hänsyn till och utnyttja insikten i de olika skogsägarkategoriernas skilda förutsättningar och inställning till den rättsliga och politiska styrningen för att kunna nå framgång. En nyckelfaktor i sammanhanget utgörs av systemförutsättningarna. Är dessa gynnsamma ökar möjligheterna att genomföra styrningen. Myndigheten kan då påverka skogsägarens vilja att ta ansvar genom att informera och tillföra kunskap. Finns inte de faktiska förutsättningarna – dvs när systemvillkoren är negativa – så ligger problemet i implementeringshänseende utanför skogsvårdsmyndighetens kontroll. Det kan exempelvis gälla ekonomiska förutsättningar, såsom i samband med intrångsersättning eller certifiering, vilket flera av intervjuvarna belyser. Det kan också röra sig om naturgivna hinder som varken skogsägare eller myndighet råår över. Ytterligare en begränsning kan vara att arealen på skogsfastigheten inte är tillräcklig för att bära de kostnader som skulle krävas för att miljö- och produktionsmål skulle kunna förenas med egenintresset. I dessa fall blir vilje- och kunskapsdimensionen av underordnad betydelse. Har man inga möjligheter så kan man inte heller förvänta sig att intresse utvecklas för att värna om naturvården. Var någonstans dessa gränser går i praktiken, påverkas av yttre omständigheter och politiska skiften.

K A P I T E L 8

Sammanfattande diskussion

Leges bonae ex malis mōribus procreantur
(Goda lagar föds ur dåliga seder)⁷¹³

8.1 Inledning

I denna avhandling har jag i stor utsträckning använt mig av den historiskt befästa konflikten mellan *allmänintresse* och *egenintresse* för att belysa styrningsproblematiken inom den skogliga sektorn. Övergripande kan denna motsättning beskrivas som en utveckling av två skilda "paradigm" i synen på skog, som gäller än idag. Det ena betonar skogens värde som skogsråvara, det andra betonar skogen som upplevelsersurs för rekreation och naturvärden. Implicit i detta ligger motsättningen mellan statens vilja och behov att styra produktion och avkastning, kontra den enskilde skogsägarrens rätt att själv bestämma över sin skog. Idag har denna konflikt styrt över mot en statligt uttalad målsättning att skydda biologiskt värdefull skog och tillvarata skogens sociala värden. På så sätt handlar styrningsproblematiken i skogspolitiken inte längre enbart om relationen mellan allmän- och egenintresse, utan det har också byggts in en målkonflikt i allmänintresset mellan produktionsmål och miljömål.

Det politiska systemet representerar det allmänna intresset och lagstiftningen är det medel varigenom det uttrycks. På ett teoretiskt plan kan man uttrycka konflikten mellan allmänintresse och egenintresse som en relation mellan rättsregler och normer. Lagstiftningen är ett uttryck för en strävan att påverka skogsägarnas normer i riktning mot ett gemensamt, kollektivt mål eller intresse. Den rättsliga styrningen på

⁷¹³ Macrobius.

skogsområdet fick genomslag först i början av det förra århundradet genom införandet av 1903 års skogsvårdslag. Den svenska skogen var då i ett mycket dåligt skick, och staten ansåg det nödvändigt att ingripa för att reglera det enskilda skogsbruket; ansvaret för skogsresurserna kunde inte kortsiktigt läggas på den enskilde, utan skulle långsiktigt bäras av staten. Skogspolitiken hade främst två syften: att säkra återväxterna och att genom upplysning och information skapa en *norm* för god skogsvård. Denna strävan genomfördes framgångsrikt, och lade grunden för dagens skogsbruk. Redan vid denna tid var man dock medveten om risken för konflikter mellan allmänintresse och egenintresse, och lagen blev på grund av detta en kompromiss mellan allmän- och egenintresse. Genom att bygga upp normer för god skogsvård och god skogsskötsel, lyckades dock staten att aktivera ett egenintresse som låg i linje med samhällsintresset.

En kontrasterande motpol blev 1979 års skogsvårdslag, som genom sin interveni-erande karaktär och detaljstyrning, utgjorde kulmen på en allt starkare statlig styrning av skogsbruket. De omfattande statliga bidragen och inventeringen av privatskogsbruket var ytterligare medel som hjälpte till att styra mot målet av en ökad produktion. Den grundläggande avvägningsproblematiken mellan *produktion* och *miljövård* hade introducerats genom en lagändring 1974 då en allmän aktsamhetsregel skrevs in i skogsvårdslagen, men kan egentligen först i och med 1979 års skogsvårdslag sägas ha hamnat på den politiska agendan. Miljöhänsynen var dock fortfarande underordnad produktionsmålsättningarna. Först genom nästa stora milstolpe i skogspolitiken, 1993 års skogspolitiska beslut, befästes naturvårdens position genom införandet av ett miljömål som jämfördes med produktionsmålet. Genom beslutet *avreglerades* nu också många av de tidigare tvingande skötselåtgärderna, för att lämna utrymme för ett mer mångfacetterat skogsbruk med alternativa skogsbrukssätt. Man ansåg att den normbildning som pågått under nästan ett helt sekel hade gett önskvärd effekt, och skogsägarna skulle nu kunna ta ett större, självständigt ansvar för sin skog (Enander 2003:164). Som motprestation för denna *ökade frihet* skulle skogsägaren dels ta ett större *ekonomiskt ansvar*, dels ta ansvar för att skaffa sig de *kunskaper* som en ökad miljöhänsyn krävde.

Det skogspolitiska miljömålet innebär att skogsägaren *skall* ta ett utökat vardagsansvar för natur- och kulturmiljövården vården i sin skogsskötsel enligt skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §), men också att han *förväntas* ta ett frivilligt ansvar för avsättningar som inte omfattas av det formella skyddet enligt miljöbalken. Möjligheten att genom *lagstiftning* skydda värdefull skog inskränks således till det formella skyddet, som innebär att markägaren måste kompenseras ekonomiskt. Statens ansvar genom det formella "tvingande" skyddet blir därmed beroende av de *statliga resurser* som finns tillgängliga för detta ändamål. Mot bakgrund av detta framhålls att frivilliga insatser är en *förutsättning* för att miljömålet skall kunna nås.

8.2 Styrning och frivillighet

Vilka möjligheter har myndigheten att påverka motivera skogsägarna i denna riktning? Såväl i 1993 års beslut som i senare miljöpolitiska dokument, framhålls betydelsen av *det administrativa genomförandet* utvecklas för att myndigheterna skall kunna motivera markägarna att ta ett ökat miljöansvar. Genom en förstärkt medborgardialog och genom att involvera fler aktörer i styrningsprocessen skall gemensamma värderingar och samsyn skapas mellan allmänna och privata intressen. I detta ligger också ett incitament till en syn på allmänintresset som ett resultat av en dialog om gemensamma värderingar. För att undvika att naturvården upplevs som en "restriktionspolitik" som endast medför hinder och förbud, betonas vikten av att planerade åtgärder utgår från en gemensam problembild för att öka förståelsen för vad som behöver bevaras och varför.

Genom en översikt av de olika miljö- och skogspolitiska *styrmedel* som finns tillgängliga för att genomföra politiken, visar jag på en successiv förändring mot ett vidgat "regleringsutrymme" för alternativa och kompletterande styrformer (Vedung 1995, 1998; Gunningham och Grabosky 1998; Pananyoutou 1994). Valet av styrmedel måste dock anpassas till en rad olika förutsättningar och begränsningar. I styrningssituationer som omfattar komplexa, systemrelaterade miljöproblem, såsom förlusten av biologisk mångfald, har den konventionella regelstyrningen sin begränsning; i alla fall verkar otillräckliga ekonomiska resurser och statlig 'överbelastning' medverka till att en ytterligare expansion av sådan styrning inte är fruktbar. Det handlar överhuvudtaget om att finna *alternativ och komplement* till den direkta statliga styrningen samtidigt som den konventionella reglering som trots allt till viss del måste finnas, kan göras *effektiva och tydliga*. Genom att designa en '*smart regulation*' (Gunningham och Grabosky 1998), som använder olika kombinationer av flexibla styrmedel i en kontext och involverar ett större antal av de berörda aktörerna, finns det möjligheter att skapa ett effektivt skydd för miljön även i en situation med minskade statliga resurser.

Den offentliga miljöförvaltningens förändrade roll kan tydliggöras genom att använda begreppet *governance* som ett multiteoretiskt analysredskap för att beskriva och studera ett förmodat grundläggande skifte i myndigheternas sätt att arbeta: hur styrning, reglering och organisering har förändrats från mer traditionella hierarkiska strukturer till modernare, flexibla processer grundade i samverkan (se t ex Pierre 2000; Mayntz 2003; Eckerberg och Joas 2004; van Kersbergen och van Waarden 2004). En governanceinriktad styrning innebär inte att statens roll förminskas eller förlorar i betydelse, utan att denna roll förändras. Staten kommer, enligt detta perspektiv, att i större utsträckning fungera som "möjliggörare" och samarbetspartner, vilket medför att styrningsprocessen vidgas och blir mer öppen för påverkan från andra aktörer. I en sådan kontext kan den formella regelstyrningen kompletteras med "*mjukare*" normer, som uttrycks genom t ex handlingsprogram, riktlinjer, rådgivning och information, eller genom samverkansprocesser såsom nätverk (Abbott och Snidal 2000; Mörtz et al. 2004; Vennesland 2004). Skogsstyrelsen uppvisar en rad

egenskaper som gör den intressant att studera ur ett governanceperspektiv, med ett arbetssätt som till största delen har präglats av rådgivning och kunskapsöverföring baserat på samverkan och frivillighet.

För att belysa olika governanceinriktade perspektiv på offentlig förvaltning, har jag sammanställt tre perspektiv: Old Public Administration, New Public Management respektive New Public Service. Det senaste steget i denna utveckling är *New Public Service*-inriktningen som lyfter fram *medborgarskapet* (citizenship) som det centrala i styrningsprocessen, och hävdar att statens viktigaste uppgift är att skapa förutsättningar för en utökad medborgardialog och samverkan (Denhardt och Denhardt 2003). Genom mottot "serving, not steering" betonas administrationens syn på allmänheten som medborgare, och allmänintresset ses som ett resultat av en dialog om gemensamma värderingar. Skogsvårdsorganisationens konsultativa och rådgörande arbetssätt gav organisationen redan från början en roll och värdegrund som uppvisar likheter med New Public Service-idéerna, men den fick också genom uppdragsverksamhet och bidragsadministration drag av administrativt entreprenörskap i linje med New Public Management.

8.3 "Frivillighet" som styrning

Förhållandet mellan *stat*, *marknad* och *miljö* var en fråga som livligt debatterades då den avreglerade skogspolitiken genomfördes. Kritikerna menade att en utökad statlig reglering var ett nödvändigt medel för att skydda miljön, medan motståndarsidan hävdade att en avreglering skulle öka mångfalden och därmed vara gynnsam för miljön. Genom att bygga på skogsägarnas intresse istället för på byråkrati och övervakning skulle staten arbeta *med* skogsägarna istället för *emot* dem, och på så sätt stimulera till frivilliga insatser. Men hur frivillig är frivilligheten egentligen? Kan "valfrihet" vara styrande? Frivillighetens attraktionskraft som "styrning" kan förklaras bl a mot bakgrund av en samhällskontext som betonar individers och organisationers självständighet och valfrihet (Jacobsson, Mörth och Sahlin-Andersson 2004). "Styrning" i frivillig form kan genomföras genom *standarder*, *certifiering* och *märkning*, *riktlinjer*, *utvärderingar*, *jämförelser* och *redovisningskrav*.⁷¹⁴ Kännetecknande för den mjuka regleringen är att den är frivillig att följa, saknar direkta rättsliga sanktioner och är flexibel genom att den lämnar stort utrymme för anpassning till den egna verksamheten. Ett övergripande *explicit* syfte med användandet av mjuk reglering är flexibiliteten; den är snabbare än lagstiftning, den kräver lägre grad av konsensus – är lättare att enas om och svårare att säga nej till. Ett mer *implicit* syfte kan dock vara att legitimera införandet av mer långtgående rättslig styrning; den mjuka regleringen lever så att säga "*in the shadow of the law*", som ett första steg mot en hårdare och mer

⁷¹⁴ Jacobsson et al. (2004:163) beskriver dessa former som "uttryck för en utvidgad frivillig styrning i form av *mjuk reglering*." Se även Brunsson och Jacobsson, 2000.

långtgående reglering - om inte den tänkta effekten infinner sig så finns en hårdare styrning potentiellt tillgänglig (Cooter 1992). Ett exempel på detta belyses genom 1993 års skogspolitiska beslut, i vilket det framhölls att skogsägarnas frivilliga insatser var betydelsefulla för att *undvika* skärpt reglering. Denna "anteciperings-effekt" kan förklara hur olika former av frivillig, mjuk styrning ofta drivs fram av berörda aktörer för att föregripa tvingande statlig reglering. Genom att på detta sätt *utvidga regleringsutrymmet* kan den mjuka regleringen skapa samordning och därigenom "introducera handlingsnormer" (Jacobsson et al. 2004). En risk ligger dock i det att regleringens form och innehåll kan påverkas och ges en fastare struktur av aktörer som står utanför själva processen.⁷¹⁵ Samtidigt skapar styrningsformen nya möjligheter för icke-statliga aktörer att delta i och påverka utformningen och tillämpningen. En mjuk reglering är inte beroende av hierarkiska strukturer, utan växer ofta fram i nätverkskonstellationer och andra horisontella samverkansrelationer.

Frivillighet kan – även om den gäller formellt utan något tvång – i vissa situationer ändå te sig *tvingande* för den enskilde. Styrnings- och regleringssystem i frivillig form bygger i stor utsträckning på att man skall bevaka varandra, jämföra och följa upp resultat. Att man frivilligt har ställt upp på att delta i en viss process och samtidigt är medveten om att man bevakas av andra, kan göra det mycket svårt att säga nej till "frivilliga" regler eller deltagande, vilket i sig kan fungera sanktionerande. Styrningen sker genom principen "*name, blame and shame*"; den som avviker från de överenskomna reglerna offentliggörs som otillräcklig, avvikande etc, medan goda exempel visas upp som förebilder.⁷¹⁶ Inte heller är det självklart att mjuk frivillig reglering *är* styrande, ens i den avsedda meningen. Eftersom denna form av styrning både arbetsmässigt och kostnadsmässigt kan vara belastande för deltagarna, så kan motivationen minska om effekten av den mjuka regleringen endast är symbolisk.

Ett exempel på mjuk styrning är den *miljöcertifiering* på frivillig basis som introducerades i det svenska skogsbruket strax efter införandet av den nya skogspolitiken. Certifieringen fungerar optimalt som ett marknadsverktyg för ett ansvarsfullt skogsbruk, som en styrform som ligger mellan motpolerna command and control och självreglering. Certifieringen skall dock, enligt sina förespråkare, inte se som en förelöpare till lagstiftningen, utan som ett steg *utöver* lagstiftningen genom att den är mer *konkret* än lagen vad gäller avvägningen mellan miljö och produktion. Den undviker de svårigheter som den traditionella rättsliga styrningen kan möta i miljösammanhang med komplexa, föränderliga frågor, och drabbas inte heller av självregleringens tillkortakommande: brist på kunskap och legitimitet som externa aktörer kan bidra med. I den svenska certifieringsprocessen visade sig dock en "frivillig" lösning innefatta inslag av *tvång och förpliktelse* både vad gällde drivkrafterna och genomförandet (Boström 2001). När det gäller miljöcertifiering av skogsbruket är det särskilt tydligt att offentliga och privata initiativ behöver samordnas, vilket förutsätter en öppen och jämlik diskussion mellan statliga och privata aktörer. Även förhållandet mellan olika

715 Ett exempel är mjuk reglering inom EU, där EG-domstolen i efterhand kan tolka och precisera den mjuka regleringen.

716 Se Gunningham et al. 2003 s 153, som pekar på marknadens olika sätt att straffa respektive belöna företagens miljöbeteende (environmental performance).

regel- och styrsystem kräver samordning; det formella områdesskyddet och frivilliga avsättningar skall komplettera varandra och är båda viktiga för måluppnåelsen.⁷¹⁷

8.4 Skogsägarens drivkrafter – frivillighet under ansvar

Vilka drivkrafter finns för den enskilde skogsägaren att ta ett utökat frivilligt miljöansvar? Vilka fördelar kan den enskilda skogsägaren vinna – eller snarare – vad har han att förlora på att inte acceptera en högre ambitionsnivå? Vilka begränsningar finns om skogsägaren *vill* ta detta ansvar? För det första måste de styrmedel och påverkansformer som används vara förenliga med skogsägarens grundläggande värderingar och uppfattningar. Skogsägaren måste också ha *faktiska möjligheter* att kunna genomföra det han vill; exempel härpå kan ses i det praktiska arbetet då det gäller hänsynen till och bevarandet av skog med höga naturvärden, något som kan bli ekonomiskt ekonomiskt betungande för många skogsägare. Genom att använda en normmodell (Hydén 2002) som sökverktyg har jag lyft fram de aspekter som jag antar formar skogsägarens *vilja* att handla, och hur *kunskap* eller brist på kunskap påverkar viljan. Men jag visar också att det inte är tillräckligt att vilja och att kunna, det måste också finnas *systemförutsättningar* – ekonomi, lagstiftning, geografiska förutsättningar mm – som gör det möjligt för individen att agera i enlighet med sin vilja och sina värderingar.

Drivkrafterna bakom att ha en högre ambition än lagkravet vad gäller miljön kan grunda sig på både ekonomiska och ideella motiv. Att t ex miljöcertifiera sin skog innebär fördelar vid virkesförsäljning, och att ta ett frivilligt ansvar för miljön kan ge en personlig tillfredsställelse – såväl som utebliven kritik från omgivningen. Motivationen och drivkrafterna skiljer sig dock åt inom gruppen *enskilda skogsägare*. För att belysa de olika attityder och uppfattningar till miljövärd och naturhänsyn som finns inom denna målgrupp, har jag använt mig av en typifiering som bygger på normmodellens tre dimensioner, och identifierat fyra kategorier som påverkas av *positiva* systemvillkor, respektive fyra kategorier som begränsas av *negativa* systemfaktorer. De olika kategorierna: *den aktiva bevararen*, *den intresserade bevararen*, *den ekonomistyrde och motståndaren* som kännetecknas av att de har stöd i positiva systemfaktorer, respektive *den potentielle*, *den begränsade*, *den distanserade* och *avståndstagare* som saknar stöd av systemen, uppvisar skilda förutsättningar och problembilder när det gäller möjligheter att påverkas och motiveras, dels till att uppfylla lagkravet men också att acceptera den högre ambitionsnivå för miljöhänsyn som skogspolitiken lagt fast.

Det står klart att för var och en av dessa kategorier måste implementering av lagens målsättningar och genomdrivandet av de politiska målsättningarna bygga på en differentierad strategi, dvs en ”smart regulation”. Medan den *aktive bevararen* är ”själv-

717 Nationell strategi 2005. Se också Miljövårdsberedningen, SOU 1997:97 s 9, 155-156

gående” sett ur lagens synvinkel, kan *den intresserade bevararen* komma att kräva stöd i form av rådgivning och utbildning. *Den ekonomistyrde* och *avståndstagaren* förutsätter åtgärder för att påverka motivbildningen. De måste stimuleras och motiveras till att uppfatta miljö- och naturvårdsfrågor som ett positivt egenintresse. Som visas i intervju svaren kan ”mjuk” styrning i form av certifiering vara en tänkbar strategi i dessa fall.

När det gäller miljömålets genomförande för de kategorier skogsägare där systemfaktorerna är negativa, är läget lite mer komplicerat. Utgångspunkten är, att för att dessa kategorier av skogsägare skall kunna ta ett ansvar utöver lagkravet, så måste systemfaktorerna förändras. Problemet i implementeringshänseende är då att den tillämpande myndigheten har begränsade möjligheter att agera. *Den potentielle* skogsägaren har dock förutsättningar att kunna påverkas. Denna kategori hade handlat i enlighet med politiska intentioner om han haft möjlighet till detta; kanske begränsas han av ekonomiska skäl. Den idealtyp som är svårast att motivera är *avståndstagaren*. Han varken kan eller vill, och saknar dessutom systemförutsättningar för att acceptera och genomföra en ökad naturvårdshänsyn. Mellan dessa ytterligheter finns *den begränsade* och *den distanserade*, som båda saknar förmåga och möjligheter att genomföra allmänintresset, *den begränsade* på grund av att han saknar kunskap och *den distanserade* därför att han saknar tillräcklig motivation och intresse. För samtliga dessa fyra sistnämnda skogsägarkategorier är förutsättningen till att börja med att systemfaktorerna kan vändas i en positiv riktning, därefter kan riktade insatser sättas in. En nyckelfaktor i sammanhanget utgörs således av systemförutsättningarna. Är dessa gynnsamma ökar möjligheterna att genomföra styrningen. Myndigheten kan då påverka skogsägarens vilja att ta ansvar genom att informera och tillföra kunskap. Saknas de faktiska förutsättningarna – dvs när systemvillkoren är negativa – så ligger problemet i implementeringshänseende utanför skogsvårdsmyndighetens kontroll.

Även om införandet av jämställda miljö- och produktionsmål i skogsvårdslagen stärkte naturvårdens ställning, så ligger en övergripande svaghet för miljöskyddet i skogen i *de ekonomiska begränsningarna* för genomförandet. Den praktiska verkligheten för de flesta skogsägare är att de är beroende av ett ekonomiskt utbyte av verksamheten. Det är i situationer då den privata ekonomiska nyttan ställs mot samhällets krav på miljöhänsyn som ett ”*upplýst självintresse*” kan skapas genom information och utbildning, och det blir möjligt att dra fördel av självintresset hos målgruppen. Ett sätt att ändra människors attityder – och på sikt också beteenden – är således att ge dem bättre insikt i vad som främjar deras *egenintresse* till nytta för allmänintresset.

English Summary

This dissertation analyzes the changes in the way Swedish forest policy has been developed and implemented in the past few decades. Its primary focus is on the period from the adoption of new legislation governing forestry in 1993 to date, though the historical antecedents of the more recent developments are also discussed. The dissertation focuses primarily on the interplay between changes in the policy priorities enshrined in forest legislation and the changes in the steering and implementation means and resources available to achieve the aims of the recent forest policies. Various perspectives on public administration/public management are used to analyze the preconditions and opportunities available to state authorities to meet the environmental goals in forest policy. Furthermore, norm theory as developed within the sociology of law is applied to analyze how various categories of forest owners can be motivated to shoulder a greater responsibility for nature conservation and development and environmental activities. The tension between private (forest owners') interests and public (both of the state and the public in general) interests, and possible ways around the tension also figure prominently in this study.

Prior to the The Swedish Forestry Act of 1993 Swedish forest policy was oriented towards increasing production, motivated by a perceived fear of deficient timber production (accentuated by the oil crisis of the 1970s), and implemented through detailed regulation and a command and control enforcement system. The 1993 legislation brought two radical changes. On the one hand, the *environmental goals*⁷¹⁸ were placed in parity with *production goals*.⁷¹⁹ In other words, environmental goals were not just written into legislation, but they were explicitly made to be of equal impor-

718 The environmental goals of The Swedish Forestry Act of 1993 proposition read as follow: "The naturally given productive capacity of the forest land shall be maintained. Biological diversity and genetic variation shall be secured. The forest shall be used in a way that flora and fauna species that naturally occur in the forest are given the prerequisites for survival under natural conditions and in viable quantities. Endangered species forms of nature shall be protected. The forest's cultural environmental value as well as its aesthetic and social value shall be safeguarded." (author's translation).

719 The production goals of The Swedish Forestry Act of 1993 proposition read: "The forest and forest lands shall be utilized effectively and responsibly to ensure an enduring and good return. The direction of forest production should allow for freedom of action on the question of use of what the forest gives" (author's translation).

tance to production goals. This can be seen as a result of gains by the domestic and international environmental movements, manifested at the 1992 UNCED Rio conference and Agenda 21. The second radical change was that the previous steering and implementation instruments – detailed regulation, economic incentives, command and control monitoring and enforcement – were abandoned in favor of “softer” means and instruments. In this sense one can speak of deregulation with regard to the 1993 legislation, but not absolute deregulation. The goals were increased, and the expectation was that forest owners would be more active in attaining these goals. Here the famous Swedish slogan “Freedom with responsibility” is an appropriate summary of the intent behind these radical changes.

This brings up the apparently paradoxical situation where the goals and ambitions are increased, where one set of goals, environmental goals, can easily be interpreted as counter to the economic interests of forest owners, yet in legislation forest owners were given greater autonomy, voluntarism was the order of the day and enforcement instruments were taken out of the hands of state authorities and funding to these authorities was decreased.

In this new era the relationship between state authorities and forest owners altered from one of master and subject to one resembling partnership. In this altered relationship the question arises: how can an authority charged with attaining more ambitious goals, some of which apparently go against the vested interests of its new “partner” can attain these interests in the absence of coercive means or economic incentives? The new means of attaining the goals of Swedish forest policy entered around softer, non-coercive means. Here information, knowledge transfer and advisement became central features of the activities of the previously regulatory-oriented authorities. Likewise, the dynamics of partnership – inclusion, participation, consultation, mutual respect, the development of common frames of reference, etc. was also expected to lead forest owners voluntarily to accept greater responsibility for obtaining environmental goals. Thus, voluntarism was seen to be an active, rather than a passive policy instrument.

Through a mix of qualitative interviews and document analysis this dissertation analyzes how the changes mentioned above were historically and contextually produced and formulated, how they were both intended and actually carried out, and with what consequences. As mentioned above, various theories of public management and norm development and articulation are used to analyze the prospects for and outcomes of the policy implementation instruments used in attaining the environmental goals of recent Swedish forest policy.

The dissertation comprises of eight chapters. Chapter 1 introduces the central issues and tensions that the dissertation takes up. Aside from the issues mentioned above this chapter also addresses the environmental ambitions that lie outside and above the legislation, and the role that sectoral authorities play in the interpreting the legislation and its intentions, as well as formulating implementation strategies. Chapter 2 gives us an historical overview of Swedish forest policy, culminating in the two “paradigms” we see today – one that sees the forest as a raw natural resource, and the other that emphasizes the forest from an experiential and recreational place with

nature conservation as a central value. In this context the implied conflict between public and private interest is broached, first in terms of the *state's* interest in and need to direct production and returns from forestry versus the individual forest owner's right to decide over his or her own forest, then later in terms of the state's promotion of the general public interest via environmental goals. Chapter 3 introduces the theoretical perspectives appropriated in the study, starting with the importance of different legal cultures in determining the role of law as a steering instrument in attaining policy goals. Here the role that framework law plays in the current case is elaborated, emphasizing the opportunity for norm giving conduct delegated to various authorities and agencies. The concept of *governance* is also introduced to analyze current trends and developments. This discussion is carried further in chapters 5 and 6. The norm model that is applied in chapter 7 is also presented here as a theoretical construct.

Chapter 4 develops a holistic conception by discussing the steering situation as a process in which *goals*, *instruments* and *implementation/execution* are related to the societal context. The strengths and weaknesses of various instruments are discussed, especially with reference to the decentralized and de-hierarchized condition of contemporary forest policy. The fact that the implementation and interpretation of environmental policy attainment work is dependent upon the way in which various actors see the problem or issue is demonstrated in a study of "networkers" and "executors." Chapter 5 focuses on the Forestry Authority's role and practice, and I pose the questions: "What type of public administration is needed to manage natural resources?" and "Is it possible to create an authority that at the same time can promote the interests of the environment, the citizenry, and private property ownership?" The *governance* perspective is investigated with the aid of a model that represents three different perspectives on administrations *role*, *values*, and *means of obtaining goals*. Here we also see the progressive transition of the state's actions from "rowing" to "steering" to "facilitating." Chapter 6 focuses on the instruments available to the forestry authorities in the pursuit of their objectives, and rounds off with a discussion of "how voluntary is voluntarism?" Chapter 7 examines how forest owners view the issues and problems. The debate is nuanced by the contention that there are several, and not just a single type of forest owner. The norm model is used to construct several types of forest owners via combinations of three dimensions: will/value, knowledge/cognition, and systemic preconditions. Based on these constructs I discuss how disposed the various forest owner types might be to accept greater environmental responsibility if subjected to different forms of implementation instruments. In Chapter 8 concluding remarks are made about the possible ways of motivating forest owners to live up to their "freedom with responsibility."

Central to the opportunities for success in obtaining the more ambitious environmental goals in a "regulatory" setting characterized by a leveling of the status between authorities and forest owners and decreased resources and coercive capacities on part of the authorities, is the prospects for "soft regulation." Here we see an emphasis on bringing new actors into the policy formulation, interpretation and implementation arena, the development of new networks, the role of information and advisement in

producing “enlightened self-interest” and common frames of understanding. Ultimately what is aimed at is “smart regulation” via the use of various forms of flexible instruments in a context where a greater number of stakeholders are involved. Thus the role of “regulatory” authorities moves towards becoming a facilitator, or a “motor” that as a partner promotes collaborative structures and cooperation.

Referenser

- Aasetre, J. (2000) *Holdinger og kultur i norsk naturforvaltning*. Akademisk avhandling. Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse. Geografisk Institutt, NTNU, Trondheim.
- Abbott, A. & Snidal, D. (2000) Hard and Soft Law in International Governance. *International Organizations* 54: 421-456.
- Adler, M. & Asquith, S. (eds.) (1981) *Discretion and Welfare*. London: Heinemann Educational Books.
- Agardh, A.C. (1857) Om Sveriges skogsväsen. *Försök till en statsekonomisk statistik över Sverige*. Del 3 (med Ljungberg, C. E.) Karlstad.
- Ahrne, G. och Boström, M. (2004) Pendelrörelser mellan frivillighet och tvång. I Boström et al. *Den organiserade frivilligheten*. Malmö: Liber.
- Algotsson, K.-G. (1996) *Ord och handling i svensk miljöpolitik*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Alm, A.L. (1992) A Need for new Approaches: Command-and-control is no longer a cure-all. *EPA Journal* 18/May/6-11 June.
- Andenæs, K. (1992) Sosialomsorg i gode og onde dager. Akademisk avhandling. Oslo: Tano.
- Andenæs, K. (2006) Om maktens rettsliggjørning og rettsliggjørningens maktpotensial. I *Tidskrift for samfunnsforskning*, Vol. 47, nr 3 s 587-600.
- Andersson, C. (2004) *Tudelad trots allt – dualismens överlevnad i den svenska staten 1718-1987*. Akademisk avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Andersson, K., Lindgren, M. och Lundgren, P. (2005) Kund- och intressentanalys. Slutrapport 2005-03-31. Kairos Future. Stockholm.
- Andersson, R. och Törnqvist, T. (1997) *Målgruppsanalys*. Att arbeta med målgruppsanalys som hjälpmedel vid planering av rådgivningsarbete på distriktsnivå – ett pilotprojekt. Rapport 7 – 1997. SAMU och Skogsstyrelsen.
- Anderson, T.L. & Leal, D.R. (1992) *Free Market Versus Political Environmentalism*. 1992/15 Harvard Journal of Law & Public Policy 297-310.
- Anderson, T. & Leal, D. R. (2006) *At Home on the Range with Wolves. Making a Liability Into an Asset*. In ECOworld
- Angelstam, P. (2001) Skogens biologiska mångfald i Sverige – en resa i tid och rum. I Ekelund, H. och Hamilton, G. (red.) (2001) *Skogspolitisk historia*, Rapport 8A. Jönköping: Skogsstyrelsens förlag.
- Appelstrand, M. (2002) Participation and societal values: the challenge for lawmakers and policy practitioners. In *Forest Policy and Economics*, Vol 4 (4) pp 281-290. Amsterdam: Elsevier.
- Arpi, G. (1959) Sveriges skogar under 100 år: Stockholm: Domänverket.
- Aubert, V., Eckhoff, T. och Sveri, K. (1952). *En lov i søkelyset, socialpsykologisk undersøgelse av den norske bushjelpslov*. Oslo: Akademisk forlag
- Aubert, V. (1964). *Sociologi*. Kristiansand
- Aubert, V. (1964) *Likhet og rett*, Oslo : Pax forlag.
- Aubert, V. (1976). *Rettsens sociale funksjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992), *Responsive regulation transcending the deregulation debate*. New York: Oxford University Press
- Backer, I. L. (1995) Innføring i naturresurs- og miljøret. Ad Notam Forlag.
- Bang, H. (1984) Materiell rettsikkerhet; ett eksempel fra socialretten. I *Redtfærd* 26/1984.
- Basse, E-M. (1987) *Introduktion till milj. retten*. Köpenhamn: Gads Forlag.
- Barbier, E. B., Burgess, J.C. & Folke, C. (1994) *Paradise lost? The ecological economics of biodiversity*. London: Earthscan Publ.
- Baumol, W.J. & Oates, W. E. (1979) *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Beck, U. (1992) *Risk society. Towards a new modernity*. London: Sage.
- Beck Jørgensen, T. B. och Vrangbaeck, K. (2004) *Det offentlige styringsunivers. Fra government till governance?* Danske magtutredningen.
- Bengtsson, B. (1991) *Ersättning vid offentliga ingrepp. Allmänna ersättningsprinciper*. Stockholm: Norstedts.
- Bengtsson, B. (1994) En problematisk grundlagsändring. *Svensk Juristidning* 1994 s 425ff.
- Bengtsson, B. (1996) *Grundlagen och fastighetsrätten*. Stockholm: Nerenius & Santerius.
- Bengtsson, B. (2001) *Miljöbalkens återverkningar*. Stockholm: Norstedts.
- Bengtsson, B. (2003) *Speciell fastighetsrätt. Miljöbalken*. Uppsala: Iustus.
- Bernt, J.F., Christansen, O., Hetzler, A. och Olsson, G. 1985. *Ramlagstiftning*. Stockholm: Nordplan 1985:10.
- Bladh, Gabriel, (1959) Gruvved och kolskog. Skogens utnyttjande i Bergslagen perioden 1500-1900. I Östlund, L. (red.) (1997) *Människan och skogen: från naturskog till kulturskog?* Nordiska museet: Stockholm.
- Bogren, G. (1949) 1948 års skogsvårdslagstiftning: lagtext med förklaringar. Stockholm: Norstedts.
- Bjerkén, T. (1989) Ramlagarna och förvaltningen. *Rättssociologisk Tidskrift* 1989:1-2.
- Bliss, J. C. & Marin, A. J. (1989) Identifying Small-scale Forest Management Motivations with Qualitative Methods. *Forest Science* 35(2), 601-622.
- Boon, T. E. (2003) *Hvad menar de danske skovejere? Spørgeundersøgelse blandt private skovejere i Danmark*. Akademisk avhandling. Skovbrugererien nr. 33, Skov & Landskab, Hørsholm.
- Boon, T. E., Meilby, H. and Thorsen, B.J. (2004) An empirical based typology of private forest owners in Denmark – improving the communication between authorities and owners. *Scandinavian Journal of Forest Research* 19(Suppl. 4) 1-11.
- Boston, J. (1991) The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand. In Boston et al.(eds.) *Reshaping the State*, 1-24. Oxford: Oxford University Press.
- Boström, M. (2001) *Miljörelsens mångfald*. Lund: Arkiv förlag.
- Boström, M. (2002) *Skogen Märks – Hur svensk skogscertifiering kom till och dess konsekvenser*. Score Rapportserie: 2002:3. Stockholm, Score.
- Boström, M. (2004 a) En mångfald av parter: nya regler i skogen. I Ahrne, G. och Brunsson, N. (red.) *Regelexplosionen*. EFI. Handelshögskolan, Stockholm.
- Boström, M. Forsell, A., Jacobsson, K. och Tamm Hallström, K. (red.) (2004 b) *Den organiserade frivilligheten*. Stockholm: Liber.
- Bottomely, A., K. (1979) *Decisions in the Penal Process*. London: Martin Robertson and Company.
- Brinkman, J. och Eckhoff, T. (1986) *Ligningsfunksjonærenes rettskildebruk*. Oslo.
- Brunsson, N. och Hägg, I. (red.) (1992) *Marknadens makt*. Stockholm: SNS förlag.
- Brunsson och Jacobsson, 2000, *A world of standards*. Oxford: Oxford University Press.
- Bugge, H-C.(1999) *Forurensningsansvaret : det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og ersatte skade ved forurensning*, Oslo : Tano
- Bäckström, P-O. (2001) Några erfarenheter av svensk skogspolitik. I *Skogspolitisk historia*, Skogsstyrelsen, Rapport 8A SUS 2001. Jönköping: Skogsstyrelsen förlag.
- Carbonnier, H. (1918) Svensk skogspolitik i belysning av kristiden. I *Skogen* 1918.
- Carson, R. (1963) *Tyst vår*. Stockholm: Tidens förlag.

- Cashore, B., Auld, G. & Newsom, D. (2002) Forest Certification (Eco-labelling). Programs and their Policy-making Authority: Explaining Divergence Among North American and European Case Studies. *Forest Policy and Economics*. Amsterdam: Elsevier.
- Cashore, B., Auld, G. and Newsom, D. (2003) *Governing through markets. Forest certification and the Emergence of Non- State Authority*. Yale: Yale University Press.
- Castells, M. (1996) *The rise of the network society*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Christensen, J. (2000) *Rätt och kretslopp. Studier om förutsättningar för rättslig kontroll av naturresursflöden, tillämpade på fosfor*. Akademisk avhandling. Juridiska fakulteten, Uppsala universitet. Uppsala: Iustus förlag.
- Cooter, R. (1992) Bargaining in the shadow of the law. In Coleman, J. & Lange, J. (eds.) *Law and Economics*. Dartmouth: Aldershot.
- Dalberg-Larsen, J. (1984) *Rettsstaten, Velfærdsstaten og hvad så?* Köpenhamn: Akademisk forlag.
- Darpö, J. (1991) *Liv i skogen*. Arbetsrapport 132. Institutionen för skogsekonomi, Sveriges Lantbruksuniversitet. Umeå.
- Darpö, J. (1992) *Betalt för att visa hänsyn? Om naturvårdslagens ersättningsregler*. Arbetsrapport 156, Institutionen för skogsekonomi, Sveriges Lantbruksuniversitet. Umeå.
- Darpö, J. (2007) *Natura 2000 i Sverige* (kommande) *Juridisk Tidskrift* 2007/08, häfte 1 och 2.
- Davis, K. C. (1969) *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Davy, B. (1997) *Essential Injustice. When legal instruments cannot resolve environmental and land use disputes*. Wien: Verlag Spinger.
- Denhardt, J.D. & Denhardt, R., B. (2003) *The New Public Service. Serving, not Steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Dezalay, Y. (2005) The Power of the legal Field.. In: Banakar, R. & Travers, M. (eds.) *Theory and method in socio-legal research*. Portland: Hart Publishing.
- Dimock, M.E. (1936) Criteria and Objectives of Public administration. In Gaus, J. M., White, L.D. and Dimock, M. E. (eds.) *The Frontiers of Public Administration*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dobers, P. och Söderholm, A. (1998) Aktivt miljöarbete som projekt. Översättning och överlämning i projektets organisering. I Dobers, P. (red.) *Miljömanagement. Guld och gröna skogar?* Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Dunleavy, P. (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Easterbrock, G.A. (1995) *A Moment on the Earth: The coming of age of environmental optimism*. New York: Viking Press.
- Ebbesson, J. (2000) *Internationell miljö rätt*. Uppsala: Iustus förlag.
- Eckerberg, K. (1987) *Environmental Protection in Swedish Forestry. A Study of the Implementation Process*. Akademisk avhandling. Research Report 87:12. Dept. of Political Science, Umeå University.
- Eckerberg, K. (1988) *Erfarenheter av lokala naturvårdsbidrag (LONA) i processperspektiv*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Eckerberg, K. (1995) Multiple-use forestry administration, legislation and interest groups. In Hytönen, M. (ed.) *Multiple-use forestry in the Nordic countries*. Jyväskylä: The Finnish Forest Research Institute.
- Eckerberg, K. & Joas, M. (2004) Multi-Level Environmental Governance: a concept under stress? *Local Environment*, Vol 9, No 5, 405-412.
- Eckersley, R. (1995) *Markets, the state and the environment: towards integration*. Basingstoke: Macmillan.
- Eckhoff, T. (1980) Retningslinjer og "tumregler". *Tidskrift for Rettsvitenskap* 1980 s 145-163.
- Eckhoff, T. (1983) *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo : Tanum-Norli.
- Eckhoff, T. och Graver, H.P. (1991) *Regelstyrning av lokala förvaltningsvedtak*. Oslo: Tano.
- Eckhoff, T. och Sundby, N.K. (1991) *Rettsystemer*. Oslo: Tano.

- Eising, R. & Kohler-Koch, B. (2000) Introduction: Network governance in the European union. In Kohler-Koch, B. & Eising, K. (eds.) *The transformation of governance in the European Union*. London/New York: Routledge.
- Ekelund, H. och Kihlblom, D. (1996) *Forest History and forest policy over the past 100 years*, Jönköping: Bratt.
- Ekelund, H. och Hamilton, (2001) Skogspolitisk historia. Skogsstyrelsen, Rapport 8A. Jönköping: Skogsstyrelsens förlag.
- Eliasson, P. (2002) *Skog, makt och människor: En miljöhistoria om svensk skog 1800-1875*. Akademisk avhandling. Historiska institutionen, Lunds universitet. KSLA, Skogs- och Lantbrukshistoriska meddelanden nr 25, Stockholm.
- Eliasson, P. och Hamilton, G. (1999) 'Blifver ondt att förena sigh.' Några linjer i den svenska lagstiftningen om utmark och skog. I Pettersson, R. (red.) *Skogshistorisk forskning i Europa och Nordamerika*. Skogs- och Lantbrukshistoriska meddelanden nr 22, Stockholm: Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien.
- Elliot, C. (1999) *Forest certification: Analysis from a policy network perspective*. Lausanne: EPFL.
- Elliot, C. & Schlaepfer, R. (2001) The advocacy coalition framework: application to the policy process for the development of forest certification in Sweden. In *Journal of European Public Policy* 8: 642-661.
- Ely, M. m. fl. (1993) *Kvalitativ forskningsmetodik i praktiken – cirklar inom cirklar*. Lund: Studentlitteratur.
- Emmelin, L. och Kleven, T. (1999). *A Paradigm of Environmental Bureaucracy? Attitudes, thought styles and world views in the Norwegian environmental administration*. Oslo : NIBR's Pluss Series 5-99.
- Emmelin, L. och Lerman, P. (2004) *Miljöregler : hinder för utveckling och god miljö?* BTH Research Reports 2004:09. Karlskrona: Blekinge Institute of Technology
- Enander, K-G. (2000) *Skogsvårdslagen 1903 – dess förhistoria och några huvuddrag i utvecklingen*. Rapporter 46, Institutionen för skogsskötsel, SLU. Umeå.
- Enander, K-G. (2001) *Skogsbrukssätt och skogspolitik 1900 – 1950*. Rapporter 48, Institutionen för skogsskötsel, SLU. Umeå.
- Enander, K-G. (2003) *Skogsbrukssätt och skogspolitik 1950 – 2000*. Rapporter 54, Institutionen för skogsskötsel, SLU. Umeå.
- Eriksson, M. (1989) *Ägarstrukturens förändring inom privatskogsbruket – ett framtidsperspektiv*. Rapport nr 13, SIMS, Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Eriksson, K-E. (2001) Skogspolitiken och de enskilda skogsägarna. I *Skogspolitisk historia*. Skogsstyrelsen, Rapport 8A. Jönköping.
- Esping, H. (1994) *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. Stockholm: SNS förlag.
- Epstein, Richard A., (1998), *Principles for a Free Society, Reconciling Individual Liberty with the Common Good*, Reading, Mass.; Persues Books
- Etzioni (1975) *Genetic fix: the next technological revolution*. New York: Harper Colophon.
- Falk-Moore, S. (1978) *Law as process*. London.
- Frisen, R. (2001) Skogsbruk och naturvård under ett halvt sekel, 1950-2000. I *Skogspolitisk historia*. Skogsstyrelsen, Rapport 8A. Jönköping.
- Fox, C. & Miller, H. (1997) *Postmodern Public Administration*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Galtung, J. (1970). *Fredsforskning*. Stockholm: Prisma
- Giddens, A. (1994) Elements of the Theory of Structuration. In *The Polity Reader in Social Theory*. Oxford: Polity Press.
- Granholm, A. (1992) *Hur bör staten styra företagen?* Stockholm: SNS.
- Graver, H.P. (1983) *Sikkerhetsstyrning og reguleringsteknik*. Oslo:Tano.
- Graver, H. P. (1985) Forvaltningsrettslige nydannelser, Del 1 och 2. I *Nordisk Administrativ Tidsskrift* s 77-89 och 292-305.
- Guattari, F. (1989) *Les trois ecologies*. Paris: Éditions Galilée
- Gjelstrup, G. (1991) *Offentlige elbesparelser – teknik, organisation og politik*. Köpenhamn: AKF Forlag.

- Gustavsson, G. (1977) *Nationalräkenskap : en kartläggning av samhällets produktion, inkomster och inkomstanvändning*. Lund: Studentlitteratur.
- Gunningham, N. & Grabosky, P. (1998) *Smart regulation: designing environmental policy*, Oxford : Clarendon Press
- Gunningham, N., Kagan, R. A. and Thornton, D. (2003) *Shades of Green*. Stanford Law and Politics. Stanford, California: Stanford University Press.
- Haas, P. M. (1990) *Saving the Mediterranean*. New York.
- Habermas, J. (1979). *Legitimation Crises*. London: Heinemann.
- Habermas, Jürgen. (1981) Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hagner, S. (2001) Skogspolitikens betydelse för dagens skogstillstånd. Hur bedrivs detta med erfarenheter från storskogsbruket? I *Skogspolitisk historia*. Skogsstyrelsen, Rapport 8A. Jönköping: Skogsstyrelsens förlag.
- Hajer, M. A. (1993) *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon,
- Hardin, G. (1968) *Tragedy of the commons*. New York: Viking Press.
- Hawkins, K. (ed.) (1992) *The Uses of Discretion*. Oxford: Clarendon Press.
- Hedeman-Gade, E. (1929) *1923 års skogsvårdslag med historik, kommentarer och anvisningar*. Norrtälje.
- Helgesson, C-F., Kjellberg, H. och Liljenberg, A. (2004) *Den där marknaden. Om byten, normer och bilder*. Lund: Studentlitteratur.
- Hellner, J. (1986) *Rättsteori: en introduktion*. Stockholm: Juristförlaget.
- Hellström, E. (1996) *Environmental Forest Conflicts in Sweden—Responding to National and International Criticism*. Working Paper (opubl.) European Forest Institute, Joensuu.
- Hernes, G. (1983) Marknaden som domstol. I *Land i olag*. Kristianstad.
- Hetzler, A. (1978) *I behov av vård?* Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Hetzler, A. (1984) *Rättens roll i socialpolitiken*. Malmö: Liber.
- Hetzler, A. (1988) Handikappersättning. I *Tidskrift för rättssociologi* 5(1).
- Hirst, P. (2000) Democracy and governance. In: Pierre, J. (ed.) *Debating governance: Authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hydén, Håkan. (1978). *Rättens samhälleliga funktioner*. Akademisk avhandling. Lund: Studentlitteratur
- Hydén, H., Stridsberg, U. och Åström, K. (1984) *Rätten som administrativt instrument*. Stencil. Institutionen för handelsrätt, Lunds universitet.
- Hydén, H. (1984). *Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation*. DsC 1984:12.
- Hydén, H. och Johansson, S. (1990) *Arbetsmiljön i Stenindustrin*, Kristianstad.
- Hydén, Håkan. (red.) (1998). *Rättssociologiska perspektiv på hållbar utveckling*. Sociologiska institutionen, Lunds universitet. Research Report 1998:1.
- Hydén, H. (2002a) *Rättssociologi som rättsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Hydén, H. (2002b) *Normvetenskap*. Lund Studies in Sociology of Law, Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Hydén, H. (2005) Normativa tendenser på miljöområdet. I Wickenberg, P., Nilsson, A. och Steneroth Sillén, M. (red.) *Miljö och hållbar utveckling – samhällsvetenskapliga perspektiv från en lundaborisont*. Lund: Studentlitteratur.
- Hydén, H. (2006a) Rättskulturens beroende av samhällsstruktur. (kommande) I *Festskrift till Kjell-Åke Modéer* 2007.
- Hydén, H. (2006) Normbildning i företag – mot en ny miljö rätt? (kommande)
- Holme, M. I. och Solvang, B.K. (1991) *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Ingemarson, F. (2004) *Small-scale forestry in Sweden – owners' objectives, silvicultural practices and management plans*. Akademisk avhandling. Dept. of Forest Products and Markets, Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala.
- Jacobsson, K., Mörtz, K. och Sahlin-Andersson, K. (2004) Den frivilliga styrningens attraktionskraft. I Boström, Forssell, A., Jacobsson, K. Och Tamm Hallström, K. *Den organiserade frivilligheten*. Malmö: Liber.

- Johnson, T. (1930) Några synpunkter på bondeskogsbrukets ekonomi. I *Skogen* 1930.
- Juhlin Dannfelt (1952) Svensk skogsvård under ett halvsekel. *Sveriges Skogsvårdsförbunds Tidskrift*.
- Jänicke, M. (2002) No withering away the nation state: ten theses on environmental policy. In Biermann, F., Brohm, R. and Dingwert, K. (eds.) *Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change and the Nation State*. Potsdam: Potsdam Institute for Climate Impact Research.
- Kagan, R. (1994) Regulatory Enforcement. In: Rosenbloom, D. & Schwartz, R. (eds.) *Handbook of Regulation and Administrative Law*. New York: Dekker.
- Karpinnen, H. (1998) Values and Objectives of Non-industrial Private Forest Owners in Finland. *Silva fennica* 32(1), 43-59.
- Kettl, D. (2000) *The Global Public Management Revolution*. Washington DC: Brookings Institution.
- Kihlblom, D. (red.) (2006) *Länsskogvaktare, länsjägmästare och andra i Jönköpings län*. Jönköping: Dag Kihlblom och skogsvårdsstyrelsen Jönköping-Kronoberg.
- Kinrade, P. (1995) Towards Ecologically Sustainable Development: The Role and Shortcomings of Markets. In Eckersley, R. (ed.) *Markets, The State and The Environment: Towards Integration*. Melbourne: Macmillan Education. p 86-96.
- Kjær, A.M. (2004) *Governance*. Polity Press.
- Kline, J. D., Alig, R. J. and Johnson, R. L. (2000) Fostering the production of non-timber services among forest owners with heterogeneous objectives. *Forest Science* 46, 302-311.
- Knill, C. & Lemkuhl, D. (2002) Private actors and the state: Internationalization and changing patterns of governance. *Governance* 15:41-63.
- Kooiman, J. (ed.) (1993) *Modern governance: New government-society interactions*. London: Sage.
- Kooiman, J. (1999) Social-political governance. Overview, reflections and design. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, vol. 1, nr 1. pp 67-92.
- Koppenjan J. & Klijn, E-H. (2004) *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Konkurrensverket 1997:2. *Särskilda konkurrensregler för jord- och skogsbruk*. Konkurrensverkets rapportserie 1997:2.
- Konkurrensverket 2000:1. *Konkurrensen i Sverige under 90-talet - problem och förslag*. Konkurrensverkets rapportserie 2000:1.
- Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien 2001. *The Swedish Forestry Model*.
- Kurtz, W. B. & Lewis, B. J. (1981) Decision-making Framework for Non-industrial Private Forest Owners: An Application in the Missouri Ozarks. *Journal of Forestry* 79, 285-288.
- Kvale, S. (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lidestav, G. (1998) Women as non-industrial private forest landowners in Sweden. *Scandinavian Journal of Forest Research* 13, 66-73.
- Lidestav, G. och Ekström, M. (2000) Introducing gender in studies on management behaviour among non-industrial private forest owners. *Scandinavian Journal of Forest Research* 15, 378-386.
- Lidestav, G. och Nordfjell, T. (2002) *Med skogsägaren i fokus*. LRF skogsägarna.
- Lindhagen, A. (1996) *Forest recreation in Sweden. Four Case Studies Using Quantitative and Qualitative Methods*. Akademisk avhandling. Dept. of Environmental Forestry, Swe. Univ. of Agri. Sciences. Report no 64. Uppsala.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy*. New York: Russell Sage.
- Lohman, L.S. (1994) *Economic Incentives in Environmental Policy: Why are there white ravens?* Dordrecht: Kluwer.
- Lothigius (1919) Tillämpningen och verkningarna av 1918 års provisoriska skogslag. I *Skogen* 1919.
- Luhmann (1989) *Ecological Communication*, Cambridge: Polity Press.
- Lundberg, L. (1982) *Från lag till arbetsmiljö*. Stockholm.
- Lundquist, L. (1988) *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1987) *Implementation Steering: An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, L. J. et al. (1997) *Effektiva styrmedel i miljöpolitiken*. Naturvårdsverket rapport 4757. Stockholm.
- Lyster, S. (1985) *International Wildlife Law*. Cambridge.

- Lönnstedt, L. (1997) Non-industrial private forest owners' decision process. A qualitative study about goals, time perspective, opportunities and alternatives. *Scandinavian Journal of Forest Research* 12, 302-310.
- Lönnstedt, L och Törnqvist, T. (1990) *Ågaren, fastigheten och omvärlden, den skogliga beslutssituationen inom privat, enskilt skogsbruk*. Rapport nr 14, SIMS, Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Lönnstedt, L., Andersson, T., Hansson, K., Roos, A., Rutegård, G. och Svensson, J. (1997) *Styrmedel för ett miljöanpassat skogsbruk*. Naturvårdsverket rapport 4727. Stockholm.
- Macauley, S. (1963) Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study. *American Sociological Review* 28: 55-67.
- Mahmoudi, S och Rubenson, S (2004). *Miljörättens grunder: svenska och europeiska regler i ett internationellt perspektiv*, Stockholm: Norstedts juridik.
- Majone, G. (1996) Theories of regulation. In: Majone, G. (ed.) *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Marcussen, M. och Torfing, J. (2003) *Grasping Governance Network*. Centre for Democratic Network Governance, Working Paper 2003:5.
- Mayntz, R. (2003) *From government to governance: Political steering in modern societies*. Paper presented at the Summer Academy on IPP: Wuerzburg, Spet. 7-11 2003.
- McSwite, O.C. (1997) *Legitimacy in Public Administration*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Michanek, G. (1996) Principer för rådighetsinskränkningar i vissa stater. Med särskild inriktning på skydd för biologisk mångfald. *Miljörättslig tidskrift* 1996:1, s 1ff.
- Michanek, G. och Zetterberg, C. (2004) *Den svenska miljörätten*, Halmstad: Bulls-House of Graphics
- Modéer, K-Å. (2000) Vad är rättskultur? Om vår tids historiska skolstrid vid juridisk fakultet. I Andersson, L. M. m fl. (Red.) *Rätten*. En festskrift till Bengt Ankarloo. Lund: Nordic Academic Press.
- Mol, A., Lauber, V. & Liefferink, D. (eds.) (2000) *The Voluntary Approach to Environmental policy. Joint Environmental Policy-making in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Moran, M. (2002) Understanding the regulatory state. *British Journal of Political Science* 32: 391-413.
- Mörth, U. (ed.) (2004) *Soft Law in Governance and Regulation. An interdisciplinary Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Mörth, U. och Sahlin- Andersson, K. (red.) (2006) *Privata och offentliga partnerskap – styrning utan hierarki och tvång?* Stockholm: SNS Förlag.
- Naturvårdsverket (2002) Övergödningen – ett styrproblem. Rapport 5213.
- Naturvårdsverket (2003a) Planering av naturreservat – avgränsning och funktionsindelning. Rapport 5295.
- Naturvårdsverket (2003b) Ekonomiska styrmedel inom miljöområdet – en sammanställning. Rapport 5333.
- Naturvårdsverket (2003c) Bildande och förvaltning av naturreservat. Handbok 2003:3.
- Naturvårdsverket (2003d) Natura 2000 i Sverige. Handbok med allmänna råd. Handbok 2003:9.
- Naturvårdsverket (2004) Skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar. Huvudrapport över uppdrag om naturvärdesbedömning och skydd av viss skog. Rapport 5339.
- Naturvårdsverket (2005a) LIP ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Rapport 5453.
- Naturvårdsverket (2005b) Frekvensanalys av Skyddsvärd Natur. Förekomst av värdekärnor i skogsmark. Rapport 5466.
- Naturvårdsverket (2005c) Ekonomiska styrmedel för miljön skull. Rapport 8215.
- Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2005) *Nationell strategi för formell skydd av skog*.
- Nilsson, N-E.(1974) Hyggesarealen förr och nu. *Sveriges Skogsvårdsförbunds Tidskrift*. Nord 1991:27. *Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken i Norden*. Nordiska ministerrådet, Köpenhamn.
- Norén, M., Nitare, J., Larsson, A., Hultgren, B. och Bergengren, I. (2002) Handbok för inventering av nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen.
- Nonet, P. & Selznick, P. (1978) *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper & Row.
- Osborne, D. & Plastrik, P. (1997) *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA: Addison-Wesley.

- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The evolution of institutions for Collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Palmstierna, H. (1972) *Plundring, svält, förgiftning*. Rabén & Sjögren: Stockholm.
- Panayoutou, T. (1994) *Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development*. UNEP.
- Peczenik, A. (1987) *Rättsnormer*. Stockholm: Norstedts.
- Peczenik, A. (1997) Om juridiska avvägningar. I *Festskrift till Stig Strömholm*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Pierre, J. (2000) Introduction: understanding governance. In: Pierre, J. (ed.) *Debating Governance Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000) *Governance, politics and the state*. London: Macmillan Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1997) *The audit society. Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, R. (1998) Den komplexa staten. I Ahrne, G. (red.) *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santénius förlag.
- Pregernig, M. (2001) Values of forestry professionals and their implications for the applicability of policy instruments. *Scandinavian Journal of Forest Research* 16, 278-288.
- Organisation for Economic Co-operation and development (OECD) (1991) *Environmental Policy: How to apply economic instruments*. Paris: OECD.
- OECD (1994) Group on Economic and Environment Policy Integration, Expert Group on Economic Aspects of Biodiversity. *Economic Incentives for the Conservation of Biodiversity: Conceptual framework and guidelines for case studies*. Paris: OECD.
- OECD (1994) Group on Economic and Environment Policy Integration, Expert Group on Economic Aspects of Biodiversity. *Meeting on Alternatives to Traditional Regulation*. Paris: OECD.
- OECD (1995) Group on Economic and Environment Policy Integration, Expert Group on Economic Aspects of Biodiversity. *Making Markets Work for Biological Diversity: The role of economic incentive measure*. Draft final report, Forth session 11-13 July.
- OECD (1995) Group on Economic and Environment Policy Integration, Expert Group on Economic Aspects of Biodiversity. *Biological Diversity: Economic incentive measures for conservation and sustainable use*. Paris: OECD.
- OECD (2004) *Environmental Performance Review of Sweden 2004*, i prop. 2004/05:150, Bilaga 2.
- Olsen, J. P. (1978) Politisk organisering. Oslo, Tromsø.
- Opschoor, J. B. & Turner, K. (1994) *Economic Incentives and Environmental Policies: principles and practice*. Dordrecht: Kluwer.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992), *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass. : Addison-Wesley
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press
- Riksrevisionsverket (RRV) 1985:58. *Offentlig styrning – en fråga om alternativ?* Stockholm: Liber.
- RRV 1998:62. *Skydda värdefull natur*. Stockholm.
- Rhodes, R.A.W. (1994) The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *Political Quarterly* 65(2): 138-151.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2000) Governance and public administration. In Pierre, J. (ed.) *Debating governance: Authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, B. (1991) Demokrati, förvaltning och legitimitet. I Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rubenson, S. (2002) *Miljöbalken. Den nya miljörätten*. Stockholm: Norstedts.
- Rydin, H. L. (1853) *Bidrag till Svenska skogslagstiftningens historia*. Uppsala.

- Sager, T. (2001) A planning theory perspective on the EIA. In Hilding-Rydevik, T. (ed.) *EIA, large development projects and decision making in the Nordic countries*. Vol. R 2001:6. Stockholm: Nordregio.
- Sandell, K. (2000) *Ett reservatsdilemma*. Rapport R 2000:5. Östersund: ETOUR.
- Sandell, K. (2005) Access, Tourism and Democracy: A Conceptual Framework and the Non-establishment of a Proposed Nationalpark in Sweden. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*. Vol. 5, No. 1, pp. 1-13. Routledge.
- Sandfort, J. R. (2002) Moving Beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System. *Journal of Public Administration Research & Theory* 20(4): 729-757.
- Shore, C. and Wright, S. (2000) Coercive accountability. The rise of audit culture in higher education. In: Strathern, M. (ed.) *Audit cultures. Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*. London: Routledge.
- Simon, H.A., Smithburg, D. and Thompson, V.A. (1950) *Public Administration*. New York: Knopf.
- Silverman, D. (1993) *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text, and Interaction*. London: Sage.
- Sjöberg, K. 1998. *The Methodological looking-Glass. Principles in practice; the case of the Lubicon Cree Group*. Studentlitteratur, Lund.
- Skogsstyrelsen (1991) *Tagen hänsyn vid slutavverkningar 1989-91*. Meddelande 4 -1991.
- Skogsstyrelsen (1997) *Miljö96 Rådgivning. Rapport från utvärdering av miljeurådgivningen*. Rapport 5 – 1997.
- Skogsstyrelsen (1998) *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitiken (SUS 1998)*. Meddelande 1 1998.
- Skogsstyrelsen (1998) Skogsstatistisk årsbok 1998.
- Skogsstyrelsen (1999) *Internationella konventioner och andra instrument som behandlar internationella skogsfrågor*. Rapport 2 1999.
- Skogsstyrelsen Underlag för fördjupad prövning 1999-2001. Dnr 87/96.
- Skogsstyrelsen (2001) *Skogspolitiken idag*. Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter. Rapport 8B 2001
- Skogsstyrelsen (2003) *Skogsägare på distans. Utvärdering av SVO:s riktade insatser för utbor*. Rapport 9 2003.
- Skogsstyrelsens underlag för fördjupad prövning 2003-2006. *Skog till nytta för alla*. Dnr. 696/00.
- Skogsstyrelsens årsredovisning 2005.
- Skogsstyrelsen (2005a) *Vägar till ett effektivare samarbete i den tätortsnära skogen*. Rapport 6 2005.
- Skogsstyrelsen(2005b) *Stormen 2005 – en skoglig analys*. Meddelande 1 – 2006.
- Skogsstyrelsen (2006) Skogsstatistisk årsbok 2006.
- Skogsstyrelsen (2006) Skogsvårdslagen. Handbok.
- Skogvall, G. (2005) Då länsjägmästaren var kung och SVS en stat i staten. I Bernadotte, B. (red.) *Jubileumseko – SVS 100 år*. Jönköping: Skogsstyrelsen.
- Statskontoret 2000:16 *Staten som kommersiell aktör*. Huvudrapport, del 1.
- Steneroth Sillén, M. (2004) Miljölagstiftning och näringsverksamhet – då och nu. I Wickenberg, P., Nilsson, A. och Steneroth Sillén, M (red.) (2004) *Miljö och hållbar utveckling – samhällsvetenskapliga perspektiv från en lundahorisont*. Lund: Studentlitteratur.
- Stjernquist, P. (1973) *Laws in the Forests: A Study of Public Direction of Swedish Private Forestry*. Lund: Kungl. Humanistiska Vetenskapssamfundet LXIX.
- Stjernquist, P. (1976) *Forest Treatment. Relations to Nature of Swedish Private Forestry*. Lund: Kungl. Humanistiska Vetenskapssamfundet 1991-1992:1.
- Stjernquist, P. och Widerberg, K. (1980) Rätten i samhällsbyggandet. Stockholm: Norstedts.
- Stjernquist, P. (1983) Från enskild mot offentlig förvaltning i skogspolitiken. *Statsvetenskaplig Tidskrift* Vol. 86 No. 4 s 97-307.
- Stjernquist, P. och Widerberg, K. (1985) *Rätten i samhällsbyggandet*. Stockholm : Norstedt

- Stjernquist, P. (1997) Skogen och brukarna. Skogens behandling i enskilt skogsbruk. Lund: Bokbox förlag.
- Stjernquist, P. (2001) Ordergivare eller rådgivare? Om skogsvårdsstyrelsernas strategier fram till 1990. I I *Skogspolitisk historia*. Skogsstyrelsen, Rapport 8A. Jönköping.
- Stridsberg, E. och Mattsson, L. (1980) *Skogen genom tiderna: dess roll för lantbruket från forntid till nutid*, Stockholm.
- Strömberg, H. (1983) Normgivningsmakten enl. 1974 års regeringsform. Lund.
- Strömberg, H. (2003) Speciell förvaltningsrätt. Malmö: Liber.
- Strömholm, S. (1984) Rätt, Rättskällor och rättstillämpning. Stockholm: Norstedts.
- Sundberg, J. W. F. (1982) Om prejudikatens betydelse på förvaltningens område. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1982.
- Sundby, N.K. (1974) Om normer. Oslo.
- Sundström, G. (2005) *Målstyrningen drar åt skogen. Om government och governance i svensk skogspolitik*. SCORE Rapportserie 2005:6. Stockholm.
- Sørensen, E. (2004) *Offentlig ledelse som meta-styrning av netværk*. Centre for Democratic Network Governance. Working Paper 2004:3.
- Sörlin, Sverker, 1992. Skog & Forskning.
- Tarschys, D. (2004) Sektorisering och konsolidering. Två utvecklingstendenser i svensk samhällsförvaltning. I *Sektorisering inom offentlig förvaltning*. s. 105-143. Statskontoret.
- Taylor, A. (1997) Arms length but hands on. Mapping in the new governance: The department of National Heritage and cultural politics in Britain. In: *Public Administration*, vol. 75 p 441-466.
- Teubner, G. (1983) Substantive and Reflexive Elements in Modern Law. *Law and Society Review*, Vol 17 nr. 2 1983.
- Thorell, M. (2003) *Forest conservation strategy in southern Sweden: the role of small reserves and buffer zones*. Akademisk avhandling. Dept. of Zoology, Göteborg University.
- Törnqvist, Tommy (1995) *Skogsrikets arvingar. En sociologisk studie av skogsägarskapet inom privat, enskilt skogsbruk*. Forskningsrapport från SAMU nr 6. Uppsala: SAMU.
- Waldo, D. (1948) *The Administrative State*. New York: John Wiley.
- Waldo, D. (1952) The development of a Theory of Democratic Administration. *American Political Science Review* 46 (March): 81-103.
- Wallin, B. (1997) Är differentierad markanvändning ett sätt att klara både produktions- och miljömålet? *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift*. Årg. 136, Nr. 14 /1997.
- Van Kersbergen, K. & van Waarden, F. (2004) 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research* (43) 2/2004, p 143.171.
- Wandén, S. (1997a) *Målkonflikter och styrmedel*. Naturvårdsverket rapport 4800.
- Wandén, S. (1997b) *Miljö, livsstil och sambälle: en systemanalys av miljöproblemen*, Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Wandén, S. et al. (1999) *Samordning och målkonflikter*. Naturvårdsverket Rapport 5008.
- Wandén, och Danielsson, M. (2000) *Miljömål och sektorsansvar*. Naturvårdsverket Rapport Nr 5087.
- Wandén, S. (2003) *Society, Systems and Environmental Objectives. A discussion of synergies, conflicts and ecological sustainability*. Naturvårdsverket Report 5272.
- Wallmo, U. (1897) *Rationell skogsavverkning*. Örebro.
- Vedung, E. (1995) *Informativa styrmedel*. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, Uppsala.
- Vedung, E och Danielsson, M. (1997) Riksdagens skogspolitiska intentioner. Om mål som uppdrag till en myndighet. Skogsstyrelsen meddelande 13 - 1997.
- Vedung, E. (1997) *Utvärdering och Implementering*. Institutet för bostadsforskning, Uppsala universitet.
- Vedung, E. (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung E. och Klefbom, E. (2002) *Ozonhålet globalt, nationellt, lokalt*, Malmö: Liber ekonomi

- Vedung, E. (2005) Regleringar. Stencil presenterad vid Juridicum, Uppsala universitet, 6 december 2005.
- Vennesland, B. (2004) Social capital and networks in forest-based rural economic development. *Scandinavian Journal of Forest Research*. 19 (Suppl. 5) pp. 82-89.
- Wettenhall, R. (2003) The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnership. *Public Organization Review: A Global Journal*, vol. 3, nr. 1 pp. 77-107.
- Westerlund, S. (1984) *Avvägningar i i miljörätten*. Lakimies-lehdestä nr. 7-8. Vammala: Eripainos.
- Westerlund, S. (1987) *Miljörättsliga grundfrågor*. Nordiska ministerrådet. Köpenhamn: Tapir Förlag.
- Westerlunds (1988) diskussion om radioaktiv strålning (Hydén 2002:122)
- Westerlund, S. (1997) *En hållbar rättsordning – rättsvetenskapliga paradigmer och tankevändor*. Uppsala: Iustus Förlag.
- White, L. (1943) *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan.
- Willoughby, W. F. (1927) *Principles of Public Administration*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Willke, H. (1995) *Governance and knowledge*. Oslo.
- Wilson, W. ([1887] 1987) The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2 (June). Repr. in 1997 in Shafritz, J. and Hyde, A. (eds.) *Classics of Public Administration*, 10-25. Chicago: Dorsey Press.
- Yin, R.K. (2003) *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage.
- Öckerman, Anders (1996) Kalhygge eller blädning? Svensk skogshistoria som miljöhistoria. I Linnér, B.-O. och Svidén, J. (red.) *Miljöhistoria på väg*. Linköping.
- Åström, K. (1988) *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning. En studie av parallella normbildningsprocesser*. Akademisk avhandling. Lund University Press.

Offentligt tryck

Riksdagstryck

Propositioner

- Prop 1903 Kungl. Maj:ts nåd. proposition nr. 46.
- Prop 1918 Kungl. Maj:ts nåd. proposition Nr 441.
- Prop 1923 Kungl. Maj:ts proposition nr. 104.
- Prop 1948:34 Kungl. Maj:ts proposition nr 34 med förslag till skogsvårds lag.
- Prop 1972:111 Hushållning med mark och vatten.
- Prop 1978/79:110 Riktlinjer för skogspolitiken m.m.
- Prop 1987/88:85 Miljöpolitiken inför 1990-talet.
- Prop 1990/91:90 En god livsmiljö.
- Prop 1992/93:226 En ny skogspolitik.
- Prop 1993/94:30 Strategi för biologisk mångfald.
- Prop 1997/98:45 Miljöbalk, del 1-3.
- Prop 1997/98:90 Följdragstiftning till miljöbalken mm.
- Prop 1997/98:145 Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.
- Prop 1997/98:158 Uppföljning av skogspolitiken.
- Prop 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.
- Prop 2004/05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.

Regeringens skrivelser

- Rskr 1987/88:373 Miljöpolitiken inför 1990-talet?

Rskr 1992/92:13 FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992 – UNCED. Agenda 21, Rio-deklarationen och Skogsprinciperna.

Rskr 1997/98:32 Uppföljning av skogspolitiken.

Rskr 2001/02:173 En samlad naturvårdspolitik Utredningar

Statens offentliga utredningar

Underdånigt betänkande av den för utredning angående lämpliga åtgärder för främjande av den enskilda skogshushållningen av Kungl. Maj:t den 6 oktober 1896 förordnad kommitté. Stockholm 1899.

Betänkande med förslag till tillfälliga åtgärder för stävjande av spekulationen vid handel med jordbruksegendom mm. Stockholm 1918.

SOU 1925:12 Sveriges enskilda skogar

SOU 1948:41 Betänkande med förslag till skogsvårdslag.

SOU 1973:14 Mål och medel i skogspolitiken.

SOU 1977:93 Betänkande av jordförvärvsutredningen om ny jordförvärvslag.

SOU 1978:6-7 Skog för framtid.

SOU 1992:76 Skogspolitiken inför 2000-talet

SOU 1997:97 Skydd av skogsmark – behov och kostnader.

Ds Serien

Ds Jo 1974:2 Kalhyggen

Ds Jo 1975:1 Delbetänkande av 1973 års skogsutredning

Ds 1991:31 Skogspolitik för ett nytt sekel.

Bilagor

Bilaga 1. Urval

För att få en uppfattning om skogsägarens problembild har jag genomfört en fältstudie baserad på kvalitativa intervjuer med enskilda skogsägare. Jag har använt mig av öppna, relativt ostrukturerade intervjuer för att belysa både de möjligheter och de begränsningar som skogsägaren upplever i sitt skogsbruk. Intervjuerna fokuseras kring ett antal huvudtema såsom *målsättningar* i skogsbruket (primärt mål ekonomisk avkastning och/eller naturhänsyn), inställningen till ett *utökat miljöansvar*, *behandlingen* av skogen i praktiken, *kunskapen* om lagar och föreskrifter, den personliga *uppfattningen* om kontakten med berörd myndighet, behovet av ytterligare *utbildning* och information.

Jag har valt att utföra fältundersökningen inom två regioner som efter regionaliseringen (1/1 1997) omfattar flera av de tidigare distrikten: Södra Götaland, (omfattar tidigare K, L, M och N län) samt Jönköping/Kronoberg (F och G län samt Habo och Mullsjö kommuner).

Denna regionala begränsning är relaterad till min frågeställning: skogsägars respons på det skogspolitiska miljömålet; motivationen att iakttä ökad naturvårdshänsyn. För att begränsa problematiken och hålla den inom ett empiriskt hanterbart område, har jag utifrån tidigare studier som finns tillgängliga på området (se t ex Eckerberg 1995; Hellström 1996) gjort en distinktion av möjliga *konflikttyper* som jag särskilt avser att fokusera på. I miljöskyddssammanhang föreligger en grundläggande konflikt mellan bevarande respektive exploateringsintressen. Denna konflikt kan manifesteras på olika sätt. Inom skogsbruket kan begreppet "naturvårdshänsyn" innebära en mängd olika hänsynstaganden för den enskilda skogsägaren, men fokus har i enlighet med den nya skogspolitiken till stor del kommit att läggas på skyddet och bevarandet av den biologiska mångfalden och de ekologiska processerna. Tänkbara, konkreta konfliktfrågor för skogsbruket i södra Sverige är då:

(i) Behovet av skydd för framförallt *ädelövsog* och *annan lövsog*, *lövkärr* och *till viss del även högproduktiv barrskog*. I många av våra sydliga län är andelen skyddad skog

(totalt) lägre än 1%, och med tanke på att artrikedomen är högre i södra Sverige är detta särskilt allvarligt för skyddet av den biologiska mångfalden. I intervjufrågorna anknyter jag i relation till detta till möjligheter, intresse och vilja att på olika sätt skydda skog på enskild mark. Här är även det starka skyddet för äganderätten av stor betydelse. Den nuvarande tolkningen av ersättningsreglerna (pågående markanvändning) har fått till följd att man med lagens hjälp endast kan vidta marginella åtgärder.

Eftersom skogspolitiken nu indikerar att en ökad lövandel är önskvärd, och mycket av fältpersonalens naturvårdsinformation ute på distrikten går ut på att skogsägarna skall öka lövinslaget i sina bestånd, kan det vara av intresse att jämföra just dessa två regioner och de attityder och motivation till miljöhänsyn som finns där;

- *Jönköping/Kronobergs* region, småländska höglandet, är ett typiskt taiga-område där granen naturligt hör hemma, egentligen mer representativt för Sverige som helhet än vad Södra Götalandregionen är.
- I *Södra Götaland*, södra lövskogsregionen, kan man som en hypotes anta att skogsägaren är mer benägen att öka lövandelen eftersom det är en mindre ekonomisk uppoffring där, än vad det är i ett taigaområde.

(ii) I anslutning till detta är det av stor betydelse att *skötselmetoderna* utvecklas så att de så långt möjligt kan efterlikna de ekologiska processerna och därigenom verka för bevarandet av den biologiska mångfalden. Biotopskyddet kan också få stor betydelse för små och produktiva områden när inventeringarna är klara. Den nya skogspolitiken trycker hårt på *frivilligheten* som ett medel vilket bland annat uttrycks genom portalbegreppen "*frihet, ansvar och kunskap*". Skogsvårdslagen har alltid förutsatt att markägaren tar ansvar i större eller mindre omfattning, men genom den nya skogspolitiken har detta alltså betonats ytterligare; kraven på den enskilde individen är nu högre än de någonsin tidigare har varit. Den "frihet" som placerats i andra vågskålen innebär för myndighetens del att om staten skall lita till den enskilda människans "frivillighet" och goda vilja som ett medel att genomföra ett politiskt mål, då måste man också motivera henne till att bli välvilligt inställd till detta mål. Att få henne att förstå varför och hur. Den goda viljan kräver kunskaper och resurser för att den skall fungera. Politikens genomförande på implementeringsnivå försvåras därför av otillräckliga ekonomiska resurser. Statens roll blir då närmast som ett slags "Bonus Pater Forestis".

(iii) I tätortsnära skog och skogsområden som nyttjas av många användare för *rekreation och friluftsliv*, föreligger risk för konflikter mellan markägare och övriga intressenter. Särskilt i södra Sverige där trycket ofta är hårt på de grönområden som finns, är detta en viktig fråga. För att belysa denna fråga i avhandlingen avser jag att, inom ramen för ett nordiskt samarbete om "public participation" att göra en utvidgad studie inom området Linderödsåsen (region Södra Götaland), ett område som är mycket populärt för friluftsliv.

Urvalet har jag gjort i *två steg*. Det första steget är ett slumpmässigt (viktat) urval i samarbete med SCB och skogsdataregistret, där jag fått en urvalsram på 80 brukningsenheter. Nästa steg är ett strategiskt urval för att få fram totalt 40 enheter (20 i varje region) där jag tillsammans med fältpersonalen begränsat urvalet.

Steg 1

Urvalsramen är Skogsstyrelsens Skogsdataregister (aktualitet 1996), och jag anlidade SCB som hjälpte mig med ett slumpmässigt urval (dock inte proportionellt p g a arealindelningen; vissa klasser hade då blivit utan namn). Totalt är 80 brukningsenheter⁷²⁰ utvalda, uppdelat på två regioner och fem storleksgrupper, sammanlagt 10 strata. De brukningsenheter jag valt är uppdelade på fem klasser (areal skog): 1) 5-24 ha, 2) 25-49 ha, 3) 50-99 ha, 4) 100-199 ha, 5) 200-399 ha. Populationen är baserad på brukningsenheter som ägs enbart av fysiska personer, en eller flera. Om det finns flera ägare har i första hand valts en ägare i åldern 25-65 år och med bostad i samma län som brukningsenheten. Urvalet i detta steg är *slumpmässigt*: (Södra Götaland totalt 21 067 brukningsenheter (skogsareal 919 551 ha), Jönköping/Kronoberg totalt 16 590 (skogsareal 553 737 ha)), men viktat med 8 enheter i varje strata på grund av storleken på urvalet.

Steg 2

Det *strategiska* urvalet i steg två har jag gjort tillsammans med fältpersonal ute på distrikten. Jag ansåg att ett strategiskt urval var nödvändigt, eftersom jag vill ha individer med så *olika* egenskaper som möjligt i undersökningen, och inte bara produktionsinriktade barrskogsägare. För att täcka upp så olika attityder och förhållnings-sätt som möjligt inom ett relativt begränsat urval har jag i detta urval utgått från två kriterier:

- 1) *Typ av skog*
 - 1a) huvudsakligen barrskog
 - 1b) lövblandskog och/eller förekomst av äddellöv
- 2) *Intresseinriktning* (inställningen till behandlingen av skogen)
 - 2a) intresse för naturvård, miljöinriktad
 - 2b) mer produktionsinriktad
 - 2c) både produktions- och miljöinriktad

Det strategiska urvalet gjordes för varje storlekskategori, och jag har på så sätt fått fram totalt 20 skogsägare i varje region.

Intervjuguiden

Intervjuguiden (bilaga 2), som är utarbetad för halvstrukturerade intervjuer, innehåller en översikt över de ämnen som skall täckas och förslag till frågor. Hur strikt gui-

⁷²⁰ Med brukningsenhet avser jag i detta urval jordbruksfastighet inom samma kommun och med samma ägare (en eller flera).

den skall följas beror på vilken uppläggning intervjun har fått, beroende på om man har bestämt att strikt följa lydelse och ordningsföljd eller vara mer följsam till hur intervjun utvecklas. Min intervjuguide har utvecklats på grundval av litteraturstudier och inledande intervjuer och samtal med en mängd olika aktörer inom den skogliga sektorn. Tematiskt har den lagts upp med utgångspunkt i den frågeställning och de teoretiska utgångspunkter jag utgår från.

Bilaga 2. Intervjuguide

- Hur stor areal produktiv skogsmark äger du (ensam, delägare)
- Vilket år blev du ägare till din skogsmark?
- Flerägande/samägande?
- Är du (maka/make) uppvuxen på fastigheten?
- När är du född? Man/kvinna.
- Avstånd från din bostad till din skogsfastighet (fastboende, utbo)
- Vilken typ av skog har du? (barrskog, blandskog, löv)
- Har du någon skoglig utbildning?

- Har Du någon annan huvudsaklig sysselsättning förutom jord-/skogsbruk?
I vilken utsträckning får Du (och familjen) Din/era inkomster från skogen?

- Är Du medlem i skogsägarförening?

- 1. Vilka mål är viktiga i ditt skogsbruk?
1.1 Övergripande
Vad innebär det att äga skog för Dig?
 - att spara skogen för kommande behov / generation
 - att förvalta familjetraditionen / kulturarvet
 - övrigt
- 1.2 Produktion
Att skogen skall fungera som ett viktigt ekonomiskt tillskott
 - skogen skall fungera som en ekonomisk buffert
 - skogen skall höja den årliga inkomsten
 - gården skall bära sina egna kostnader
 - kvalitet / kvantitet
- 1.3 Miljö
Att iaktta naturhänsyn även om det inte säkert skulle löna sig ekonomiskt
Hur värderar du följande aspekter på miljön:
 - biologisk mångfald

- kulturhistoriska minnesmärken
- estetiken; naturupplevelser, skönhetsupplevelser
- jakt, rekreation
- allemansrätten

1.3.1 Skogsskötseln:

- Avverkning; hur stort som mest? När senaste?
- Låter du bestånd stå längre tid än tillåten förnygringsavverkning?
- Sparar du något område från all avverkning? Om ja, varför?
- Kantzoner, träd och buskar, högstubbar
- Hänsyn till småbiotoper
- Planterar du andra träd än gran i större omfattning?
- Förnygrar du med fröträdsställning?
- Sparar du lövträd i barrskogsförnygringarna?
- Upplevelsehänsyn (Hur värderar Du det?)

2. Vem vänder du dig till i skogliga frågor?

- Vem får du i huvudsak råd om din skog från?
- Har du haft kontakt med skogsvårdsstyrelsen (SVS)? Ja eller nej;
– om ja: genom eget initiativ eller SVS?
- Har du nyttjat SVS tjänster i någon form?
- Hur ser du på SVS rent allmänt?
– tillgänglighet – är de nåbara?
– är de råd som ges trovärdiga?
– upplever du SVS i första hand som en rådgivande eller som en kravställande myndighet?
- Hur ser du på SVS dubbla roller; att man arbetar med lagtillsyn samtidigt som man utför uppdrag åt skogsägaren?
- Kontakter med förening, virkesköpare, annan aktör
- Medlemskap i skogsägarförening
- Kurser, skogskvällar/dagar. Rådgivning.
- Information varifrån (media, skogspress, granne, kurser etc)
- Behov av ytterligare utbildning/kompetens.
- Är du beredd att betala för utbildning/kurser?

3. Förändringar i skogsbruket (sedan lagändringen/senaste 10 åren)

- Vilka/varför?
- Hur stor areal av din produktiva skogsmark är avsatt för naturvårdsändamål?
Alternativt: Har du områden på fastigheten som du tycker är så vackra eller känsliga eller besvärliga att du aldrig eller endast mycket försiktigt avverkar där?
- Planerade avsättningar i framtiden
- Hur stor areal kan du tänka dig avsätta utan ersättning?
- Miljöcertifiering
- Biotopskydd:

- Har du några nyckelbiotoper på din fastighet?
- Hur skulle du reagera om det kom ett besked att SVS hittat nyckelbiotoper på fastigheten?
- Naturvårdsavtal (åsikter om)
- Skogsbruksplan
- Hänsynsredovisningen vid avverkning: hur ser du på den? Deltar du i upprättandet av den?

4. Självverksamhetsgrad

- Avkastning från skogen;
- I vilken utsträckning får du (och familjen) dina/era inkomster från skogen?
- a) till mer än hälften
 - b) mindre än hälften
 - c) obetydligt
- Framtid; utvidga, avveckla
 - Återväxtmetod: utför du det själv?
 - Rökning: behov av
 - Gallring: behov av; maskingallring eller ej?
 - Slutavverkning: Vem utför?

5. Vad skall styra skogsskötseln?

- Vad är bra skogsskötsel idag? Och vad är dålig skogsskötsel?
- Inriktningen av den nya skogspolitiken; vad anser du om den?
- Har du ändrat ditt sätt att driva skogsbruk de senaste åren?
- Varför? Vem har gett dig råd att göra så?
- Trender i skogsbruket:
 - hur upplever du trendkänsligheten hos SVS rådgivning? (från 5:3.bidrag och subventionerade granplantor till jämställda miljö- och produktionsmål, biotopskydd etc)
- Är skogliga frågor för komplexa?

6. Skogsvårdslagstiftningen

- Funderar du på den överhuvudtaget?
- Skogsvårdslagen
 - a) hindrar den dig?
 - b) på vilket sätt är den bra?
- Förväntningar inför framtiden som styr din skogsskötsel idag

7. Vad tycker du är den viktigaste frågan i dagens skogsbruk?

Bilaga 3. Identifikationsnyckel för intervjuutskriftena

Med utgångspunkt från de faktorer som jag utgått från vid urvalet, har jag konstruerat följande identifikationsnyckel för intervjupersonerna:

Område

JK (Jönköping/Kronoberg (inkl. Blekinge))

SG (Södra Götaland)

Kön

M (Man)

K (Kvinna)

Åldersgrupp

1 (under 40 år)

2 (40 – 65 år)

3 (65 och över)

Boende på fastigheten

F (Fastboende)

U (Utbo)

Skogsmarksinnehav

(i) (upp till 50 ha)

(ii) (50 – 300 ha)

(iii) (300 – 800 ha)

Inkomst från skogsbruket

a (mindre än 50 %)

b (hälften eller mer än 50 %)