

Sammanfattning

Det moderna skogsbruket är i många avseenden framgångsrikt. Virkesuttagen har kunnat ökas kraftigt samtidigt som skogarnas förråd av virke växt.

De negativa miljöeffekterna är samtidigt uppenbara. När starkt varierade naturskogar ersätts av homogena och biologiskt fattiga produktionsskogar försvinner livsmiljön för en stor del av naturskogens djur- och växtarter. Tillgången på helt eller delvis döda träd och död ved – som är livsavgörande för många av skogens växter och djur – minskar. Vissa arter, som t.ex. älg och hallon, gynnas, men långt fler blir förlorare. Omvandlingen påverkar allt från vedsvampar, lavar och mossor till insekter, fåglar och däggdjur.

Utvecklingen uppmärksammades i hög grad redan på 1980- och 90-talen, bl.a. i samband med att FN:s konvention om biologisk mångfald antogs 1992. Ett resultat av diskussionen blev att riksdagen 1993 beslutade om en ny skogsvårdslagstiftning. I den nya portalparagrafen markeras att bevarandet av skogarnas biologiska mångfald ska ges samma tyngd vid skogsskötseln som målet om en uthållig och hög avkastning.

När riksdagen 1998 antog ett nytt ramverk för miljöpolitiken i form av 15 (senare 16) miljö kvalitetsmål preciserades ambitionen i miljö målet ”Levande skogar”:

”Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kultur- miljö värden och sociala värden värnas.”

Utvärderingar av den politik som sju sattes under 1990-talet identifierar flera positiva, långsiktiga effekter. Arealen skog som skyddats i reservat har bland annat ökat, liksom mängden död ved runtom i landskapet. För andra parametrar har utvecklingen varit mindre uppmuntrande, bl.a. ökar andelen hänsynskrävande biotoper

som bedöms ha utsatts för ”stor negativ påverkan” i samband med avverkningar. Sammantaget gör både Skogsstyrelsen och Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet bedömningen att det är långt kvar innan miljökvalitetsmålet ”Levande skogar” uppfyllts, och att det dessutom är oklart om utvecklingen ens generellt går i rätt riktning.

Syftet med denna rapport är dels att analysera orsakerna till att framstegen hittills varit så begränsade, dels att diskutera vägar att klara målet på ett från samhällsekonomisk synpunkt kostnadseffektivt sätt, i första hand genom att minimera effekterna på det möjliga uttaget av virke.

Miljön i skogspolitiken

Miljösträvandena inom skogspolitiken brukar sägas vila på två huvudpelare:

- Den ena är att staten successivt skyddar allt större arealer skog i form av naturreservat eller biotopskyddsområden, antingen genom att köpa in marken eller (vilket blivit allt vanligare) genom att ersätta markägaren när möjligheterna att avverka inskränks. Finansieringen sker via statsbudgeten.
- Den andra är att landets markägare förutsätts på eget initiativ dels undanta vissa arealer från skogsbruk, dels anpassa verksamheten på de brukade arealerna på sådant sätt att naturvärdena och förutsättningarna för den biologiska mångfalden i allt väsentligt upprätthålls även där. Regering och riksdag har markerat att anpassningen av skogsbruket ska ske enligt principen ”*frihet under ansvar*”, dvs. i första hand bygga på markägarnas egna initiativ, inte på krav från statens sida. Skogsvårdslagen (i varje fall så som de ansvariga myndigheter tolkar den) ger därför begränsade möjligheter att ställa krav på markägarna, det gäller särskilt skogsägare med större markinnehav.

I frånvaro av tvingande regleringar har de frivilliga certifieringsystemen fått en central roll. Certifieringen innebär att markägare lovar att gå längre i naturanpassning på den brukade arealen än lagen kräver samt att dessutom, utan ersättning, helt undanta vissa arealer (främst s.k. nyckelbiotoper) från skogsbruk. I gengäld får virket och

de produkter som tillverkas av virket, märkas med certifierings-systemens logotyper, vilket bedöms ge konkurrensfördelar på marknaden. För närvarande är två tredjedelar av den svenska skogsarealen ansluten till minst ett av de två etablerade certifierings-systemen, Forest Stewardship Council (FSC) respektive Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes (PEFC).

För att nå målet måste 20 procent av naturmiljöerna bevaras

För att uppfylla miljömålet, visar både svensk och internationell forskning, krävs att runt 20 procent av den produktiva skogsmarkens naturmiljöer återfinns i landskapet i mer eller mindre orört skick, dvs. undantas från reguljära skogsbruksåtgärder.

I en analys som 1997 gjordes på uppdrag av den dåvarande Miljö-vårdsberedningen, görs bedömningen att minst hälften av behovet (8–16 procent – mer i södra Sverige, mindre i norr) endast kan säkras genom att större skogsområden, rätt utvalda och tillräckligt väl sammanlänkade, permanent undantas från skogsbruk och skyddas i form av reservat.

Det övriga skyddsbehovet bedöms däremot kunna tillgodoses genom att verksamheten på de brukade arealerna anpassas. Det kan ske t.ex. genom att man i samband med avverkningar lämnar kvar och tillskapar död ved, undantar miljöer längs våtmarker, sjöar och vattendrag, upprätthåller den spontana blandningen av träarter, samt genom att man sparar mindre skogspartier med särskilt höga värden. Generellt bör skogsbruket dessutom i sina metoder sträva efter att efterlikna den naturliga störningsdynamik (i första hand genom återkommande bränder) som i naturtillståndet förnyar de flesta svenska skogsmiljöer.

Val av skyddsstrategi har stora effekter på kostnaden

En förutsättning för att ”minimivån” 8–16 procent ska vara tillräcklig, är dock att de områden som skyddas i reservat är rätt utvalda, tillräckligt stora och tillräckligt väl sammanlänkade. En annan förutsättning är att den anpassning av skötseln som sker på de brukade arealerna är tillräckligt omfattande och av tillräckligt hög

kvalitet. Om någon av dessa faktorer brister, måste större arealer skyddas som reservat.

Om samhället väljer en strategi som kräver stora reservatsarealer, eller en där miniminivån räcker för att klara miljömålet, spelar i princip ingen roll från naturvårdssynpunkt. Valet av strategi får däremot stora effekter på hur mycket virke som på sikt kan tas ut ur skogen, och därmed på den samhällsekonomiska kostnaden för att nå miljömålet.

Beräkningar i rapporten visar att om reservatsbehovet kan begränsas till miniminivån 8–16 procent blir bortfallet av möjligt virkesuttag drygt 20 miljoner kubikmeter (m³sk) per år, motsvarande 17,5 procent av den årliga virkestillväxten.

Räknat som nuvärde av en varaktig, varje år lika stor, nettointäkt, motsvarar detta en samhällskostnad på 120–200 miljarder kronor.

Incitament saknas

Principen ”frihet under ansvar” betyder att den statliga politiken inte ger några starka incitament, vare sig positiva eller negativa, som främjar miljömålet. Istället drivs utvecklingen delvis av markägares personliga engagemang, men i första hand av marknaden via certifieringssystemen. FSC:s regelverk har bl.a. lett till ett mycket kontroversiellt de facto-stopp för avverknings i s.k. nyckelbiotoper.

Frånvaron av tydliga incitament är sannolikt den viktigaste förklaringen till att framstegen, trots certifieringssystemen och trots stora utbildningsinsatser från Skogsstyrelsen, hittills varit så begränsade. I rapporten redovisas förslag på hur motiven för skogsägare att medverka till att miljömålet nås till lägsta kostnad för samhället kan stärkas.

Stor klimatnytta om målet nås

En positiv sidoeffekt av att miljömålet nås är att stora mängder koldioxid permanent lagras in i skogslandskapet, dels genom att större arealer undantas från skogsbruk, dels genom att volymen död, ännu inte helt nedbruten ved ökar även utanför reservaten. På sikt beräknas detta leda till att ytterligare 1,2–1,3 miljarder ton koldioxid

permanent ackumuleras i skogslandskapet. Värdet av den samhälls-ekonomiska nyttan av denna koldioxidinlagring är av minst samma storleksordning som kostnaden för det oundvikliga virkesbortfallet. Det förefaller därför möjligt att nå miljömålet ”Levande skogar” till låg eller rentav negativ samhällsekonomisk nettokostnad.

Förslag för att nå miljömålet ”Levande skogar”

1. **Konkretisera den långsiktiga innebörden i miljömålet i siffror, nedbrutna på regional nivå.** Regering och riksdag bör tydliggöra hur stora arealer som långsiktigt måste skyddas i olika delar av landet, hur mycket död ved som behöver finnas i skogen etc. Nuvarande otydlighet kring de långsiktiga målen skapar en osäkerhet som hämmar arbetet och bäddar för konflikter. Som underlag krävs en ny, nationell bristanalys kring den biologiska mångfalden i skogen.
2. **Återinför kravet om skogs- och miljöredovisning (SMÖR 2.0).** För att markägare och myndigheter i samspel ska kunna främja en utveckling som begränsar konflikten mellan produktions- och miljömål krävs ett bättre, enhetligt, digitaliserat faktaunderlag som bl.a. möjliggör en regional koordinering av naturhänsynen. Det krav på en skogs- och miljöredovisning (SMÖR) för varje skogsfastighet som gällde 1999–2008 bör återinföras i moderniserad form. På de tvåtredjedelar av arealen som idag är certifierade gäller redan mera långtgående krav på en detaljerad, långsiktig skogsbruksplan, som visar hur olika delar av fastigheten ska skötas under de närmaste åren.
3. **Använd bruksningsmetoder som efterliknar naturliga störningar (brand, storm etc.). Förbättra och utöka naturhänsynen på de brukade arealerna.** Tre handlingsalternativ presenteras i den rangordning de bedöms kunna bidra till att miljömålet nås på ett kostnadseffektivt sätt:

Alternativ A: Höj toleranströskeln. Myndigheternas tolkning av lagstiftningen är att man vid mindre avverkningar kan kräva naturhänsyn (i form av t.ex. lämnade, avverkningsmogna träd) motsvarande ett intäktsbortfall på upp till 10 procent av av-

verkningens värde. "Toleranströskeln" 10 procent bör gälla generellt och inte, som idag, enbart vid små avverkningar (=berör främst små skogsägare). En sådan förändring skulle radikalt förbättra förutsättningarna för Skogsstyrelsen och markägare/entreprenörer att i dialog säkra lokalt anpassade, effektiva naturhänsyn.

Alternativ B: Stärk certifieringssystemet FSC via bl.a. offentlig upphandling och ökad transparens. Två tredjedelar av den svenska skogsarealen är redan certifierad i något av certifieringssystemen FSC eller PEFC. Stat, landsting och kommuner bör medverka till att i första hand det mera krävande FSC:s ställning stärks. Det kan ske bl.a. genom certifiering av de egna skogsinnehaven, FSC-krav i samband med upphandling, FSC-krav i detalplaner samt i villkor för större energianläggningar. Alternativet förutsätter stor transparens kring avverkningsanmälningar, skogsbruksplaner (utöver SMÖR 2.0) etc., samt stöd till aktörer som granskar efterlevnaden av certifieringsreglerna. FSC:s hänsynskrav behöver skärpas och anpassas lokalt.

Alternativ C: För in fler detaljerade hänsynskrav i skogsvårdslagen. Om fler hänsynskrav än idag blir obligatoriska genom att skrivas in i själva lagtexten, vidgas utrymmet för myndigheterna att därutöver – upp till den begränsning som "toleranströskeln" innebär – ställa ytterligare, lokalt anpassade hänsynskrav.

4. **Utnyttja koldioxidinlagringen i reservaten för att lösa ersättningsfrågan.** Skog som permanent undantas från skogsbruk kommer under många decennier att lagra in koldioxid i takt med att virkesförrådet växer. Om markägare ges möjlighet att t.ex. via utsläppshandeln eller den nya svenska reduktionsplikten få ersättning för denna klimatnytta kan behovet av att finansiera intrångsersättning med skattemedel begränsas. Systemet måste konstrueras på ett sådant sätt att Sveriges samlade bidrag till klimatarbetet från en kombination av utsläppsminskningar och koldioxidinlagring blir större än om nuvarande politik med enbart satsningar på mindre utsläpp (men utan stimulanser till koldioxidinlagring) fortsätter.
5. **Gör skogsnäringen medansvarig för finansieringen av reservat.** Skogsnäringen saknar idag incitament att bidra till att

miljömålet nås till så låg samhällsekonomisk kostnad som möjligt. Därför bör en "naturvårdsavgift" införas på inlevererat rundvirke till större virkesförbrukande anläggningar (sågverk, massafabriker, energianläggningar). Avgiftsintäkterna förs till en fond till vilken även staten tillför skattemedel. Fondens medel används för intrångsersättningar i samband med att naturreservat och biotopskyddsområden bildas. Skogsnäringen ges ett mått av inflytande över hur fondens medel används. När miljömålet nåtts, avvecklas både avgiften och fonden. Genom avgiften kommer de miljökostnader skogsbruket orsakar att delvis återspeglas i priset på skogsprodukter.