

Utvärdering av skogsvårdslagen och tillämpliga delar av miljöbalken ur ett miljömålsperspektiv



Linn Christiansen, Gunilla Kock Hansson, Jörgen Petterson, Stefan Karlsson

© Skogsstyrelsen, Juni 2015

Författare

Linn Christiansen
Gunilla Kock Hansson
Jörgen Pettersson
Stefan Karlsson

Projektledare

Camill Andersson

Projektgrupp/Resurspersoner

Erik Ederlöf
Pär-Anders Lindgren
Stefan Karlsson
Hillevi Eriksson
Linn Christiansen
Gunilla Kock Hansson
Lennart Svedlund
Tove Thomasson
Elisabeth Andersson
Johan Nitare
Jörgen Pettersson

Omslagsbild

Michael Ekstrand

Grafisk produktion

Annika Fong Ekstrand

Upplaga

Finns endast som pdf-fil för egen utskrift

Best nr

1871

Skogsstyrelsens böcker och broschyrer
551 83 Jönköping

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Uppdraget	6
2 Metod och definitioner	7
2.1 Metod och definitioner	7
3 Teori	9
3.1 Marknadens funktionssätt	9
3.1.1 Vad är en perfekt marknad?	9
3.1.2 Skogsägares nyttomaximering	10
3.2 Statlig intervenering på marknaden	12
4 Skogsvårdslagen och miljöbalken	15
4.1 Skogsvårdslagen	15
4.2 Miljöbalken	18
5 Tidigare studier	21
5.1 Utvärdering av skogspolitikens effekter	21
5.2 Förstudie om systemtillsyn och systemdialog	21
5.3 Effektutvärdering	22
5.4 Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder	22
5.5 Strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster	23
5.6 Skogen som livsmiljö av Maria Forsberg	24
6 Nulägesbeskrivning	25
6.1 Den fördjupade utvärderingen 2015	25
7 Utvärdering	27
7.1 Miljöproblem på grund av marknadsmisslyckanden	27
7.2 Aktörernas påverkan	28
7.3 Skogsvårdslagen och miljöbalken – utveckling och tillämpning	28
7.4 Kartläggning av skogsvårdslagens och miljöbalkens styrning mot preciseringarna i Levande skogar	30
7.4.1 Precisserinarna i Levande skogar	30
7.4.2 Översikt över skogsvårdslagen och miljöbalkens styrning mot preciseringarna	31
7.4.3 Skogsvårdslagen	31
7.4.4 Miljöbalken	46
7.5 Skogsvårdslagens och miljöbalkens förmåga att styra mot preciseringarna	48
7.6 Förklaringsfaktorer som kan påverka styrningen mot preciseringarna	50
7.7 Övrig påverkan	52
7.8 Övriga styrmedel kopplat till Levande skogar	52
8 Slutsatser	55
9 Rekommendationer	57
Litteratur/källförteckning	58

Sammanfattning

I den fördjupade utvärderingen 2015 har en utvärdering gjorts av hur skogsvårdslagen och tillämpliga delar av miljöbalken styr mot preciseringarna i miljökvalitetsmålet Levande skogar. En kartläggning görs över de paragrafer i skogsvårdslagen och kapitel i miljöbalken som skulle kunna bidra till uppnåendet av preciseringarna. Dessutom innehåller utvärderingen andra tänkbara förklaringsfaktorer som kan påverka styrningen mot preciseringarna.

Utvärderingen har identifierat svagheter i nuvarande skogsvårdslag och miljöbalk i att styra mot preciseringarna. Trots detta finns juridiska förutsättningar att styra men efterlevnaden och tillämpningen brister. Skogsvårdslagen och miljöbalken ska tillämpas parallellt men kopplingen mellan författningarna är komplex vilket försvårar efterlevnaden bland skogsägare, myndigheter och andra aktörer.

Den fria marknadsekonomins drivkrafter skapar starka incitament för skogsägare att bedriva ett produktionsinriktat skogsbruk, vilket i sig skapar samhällsnytta, men medför ett behov av att internalisera positiva och negativa externaliteter via statlig intervenering genom styrmedel.

Äganderätten är viktig i en marknadsekonomi men står i vissa fall i konflikt med samhällsintresset och påverkar möjligheterna att styra mot miljömålet Levande skogar. Principen om att förorenaren betalar (PPP) tillämpas inte direkt i skogsbruket men sektorsansvaret innebär en viss inskränkning i äganderätten. Även intrångsbegränsningen påverkar förhållandet mellan äganderätten och PPP i skogsbruket.

Utrymmet för miljöhänsyn upp till intrångsbegränsningen räcker inte alltid till för skyddet av arter samtidigt som miljöbalken endast använts i begränsad omfattning. Skogsägare förväntas i enlighet med sektorsansvaret ha högre ambitioner i att bevara skogslandskapets natur- och kulturmiljövärden än kraven i lagarna vilket är viktigt för att nå upp till preciseringarna.

Vissa preciseringar i Levande skogar skulle gynnas av att ett tydligare landskapsperspektiv men skogsvårdslagen riktar sig till skogsägaren och ägarstrukturen i skogslandskapet gör att tillämpningen av lagstiftningen blir fragmenterad och svårt att införliva i ett landskapsperspektiv. Utvärderingen har identifierat brister i lagstiftningen när en anmälan till Skogsstyrelsen inte krävs vilket kan medföra att värdefull miljö kan förstöras. Vidare finns svagheter i lagstiftningen kring vem som är ansvarig vid utebliven anmälan i de fall markägaren avtalat bort ansvaret för anmälan.

Markägaren är inte bunden till den hänsynsredovisning som redovisats i avverkningsanmälan och hänsynsredovisningen följs heller inte upp vid respektive avverkning. Skogsstyrelsen kan därför inte ställa krav på att redovisad hänsyn lämnas om myndigheten inte beslutat om ett föreläggande eller förbud.

Mot bakgrund av de svagheter som identifierats i utvärderingen rekommenderas att en fullständig styrmedelsanalys görs av samtliga skogspolitiska styrmedel kopplat till preciseringarna i Levande skogar.

1 Uppdraget

Den fördjupade utvärderingen av Levande skogar 2015 bedrivs på Skogsstyrelsen i projektform. I uppdragsspecifikation till projektet framgår följande:

Regeringen har betonat vikten av styrmedelsanalyser. Skogsvårdslagen behöver utvärderas ur ett miljömålsperspektiv. Förstudien om systemtillsyn och systemdialog kan utgöra ett underlag. Även Skogsstyrelsens genomförda och planerade effektutvärderingar bör nyttjas. Även tillämpliga delar i miljöbalken bör om möjligt analyseras.

Strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster blir en viktig utgångspunkt. En tänkbar utvärderingsfråga är om bestämmelserna underlättar ett helhetsperspektiv på ekosystemens funktioner och ett långsiktigt hållbart nyttjande av viktiga ekosystemtjänster.

I projektplanen till fördjupad utvärdering 2015 framgår följande:

För att ge möjlighet till ett djup i utvärderingen, har preciseringen gynnsam bevarandestatus valts som fokusområde. Styrmedlen SvL och tillämpliga delar av MB ska analyseras ur ett miljömålsperspektiv. Detta sker i enlighet med Naturvårdsverkets anvisningar som medger möjlighet till fokusområden. Ovan nämnda fokusområden anges till projektet i uppdragsspecifikationen.

Arbetsgruppen har tolkat av uppdraget som att en utvärdering ska göras av hur skogsvårdslagen och tillämpliga delar av miljöbalken styr mot preciseringarna i miljökvalitetsmålet Levande skogar. Begreppet ”utvärdering” har valts istället för ”styrmedelsanalys” eftersom det senare kräver analys av samtliga styrmedel som verkar mot preciseringarna av Levande skogar. Rent metodmässigt är det dock frågan om en styrmedelsanalys.

2 Metod och definitioner

2.1 Metod och definitioner

En styrmedelsanalys kan definieras på olika sätt. Naturvårdsverket¹ definierar styrmedelsanalys (ex-post) som en analys av befintliga styrmedel och effekter av befintliga styrmedel utifrån mål, marknadsmisslyckanden, barriärer² och kostnadseffektivitet. Syftet är att förstå hur tillämpliga styrmedel styr mot målen genom att:

- styra mot rätt saker (styra mot identifierade åtgärder utifrån prioriterade miljöproblem) och
- styra mot att göra saker rätt (att identifierade åtgärder genomförs så att uppsatta mål nås kostnadseffektivt, alternativt ger incitament till utveckling av teknik och metoder som ger kostnadseffektiva effekter på sikt).

Metoden ser ut på följande sätt:

1. Utgå från prioriterade miljöproblem eller mål (Levande skogars preciseringar)
2. Analysera problemet: orsaker, omfattning
3. Definiera mål. Vad vill vi uppnå med åtgärder och styrmedel? (kvantifiering?)
4. Aktörsanalys (vilka är aktörerna och vad är deras drivkrafter)
5. Beskriv referensalternativet – vad hade hänt om inget görs?
6. Identifiera och beskriv möjliga åtgärder där det senare är vad aktören, som berörs av styrmedlen, gör eller inte gör.
7. Beskrivning av befintliga styrmedel (inklusive beskrivning av styrmedels status, användning).
8. Identifiera och beskriv konsekvenserna (miljöeffekt, kostnadsnyttoanalys, fördelningseffekter etc).
9. Bedömning av styrmedels effekt med hänsyn till prioriterade miljöproblem eller mål.

Ovanstående metod för styrmedelsanalys har delvis använts i denna utvärdering tillsammans med Naturvårdsverkets anvisningar och metodstöd för uppföljning, analys och bedömning av miljö kvalitetsmål. Båda metoderna liknar och kompletterar varandra i viss mån varför en kombination av båda metoderna har bedömts vara mest ändamålsenligt. Strukturen i FU15 används delvis i utvärderingsavsnittet.

Utvärderingen görs ex post, det vill säga vilka effekter och hur ändamålsenliga skogsvårdslagen och tillämpliga delar av miljöbalken har varit gentemot preciseringarna i Levande skogar.

¹ Naturvårdsverket. 2006. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Rapport 2006:34.

² Barriärer kan vara ekonomiska (exempelvis avsaknad av kapital), informationsbarriärer (exempelvis brist, asymmetrisk), eller beteendefaktorer (bounded rationality, icke-monetära faktorer).

Förutom de ovan nämnda metoderna appliceras i utvärderingen även den nationalekonomiska teoribildningen för att förklara och förstå behovet av styrmedel. För att ytterligare öka förståelsen och förklaringsgraden lyfts även de historiska aspekterna kopplat till de båda lagarna in i utvärderingen. Till detta kopplas även tidigare studier i ämnet.

I utvärderingen görs en kartläggning i form av en bedömning vilka paragrafer i skogsvårdslagen samt vilka kapitel i miljöbalken som skulle kunna bidra till uppnåendet av de nio preciseringarna i Levande skogar. I bedömningen har ordalydelsen och uppbyggnad i lag, förordning, föreskrifter samt allmänna råd beaktats men även hur, och om, den aktuella paragrafen tolkas och tillämpas av Skogsstyrelsen. Bedömningen huruvida en paragraf, eller ett kapitel, bidrar till eller motverkar miljö kvalitetsmålet blir därmed en sammanvägning av ordalydelse och uppbyggnad, tolkning samt tillämpning av den aktuella paragrafen.

Dessutom innehåller utvärderingen andra tänkbara förklaringsfaktorer, förutom vad som explicit framgår av skogsvårdslagen och miljöbalken, som kan påverka styrningen mot preciseringarna i Levande skogar. Förklaringsfaktorerna hör mera hemma i en fullständig styrmedelsanalys. Syftet med att ta med dessa i utvärderingen är att visa på att skogsvårdslagens och miljöbalkens styrning påverkas av en rad faktorer. Förklaringsfaktorerna som tas upp är inte heltäckande och deras påverkan är komplex och diffus där den direkta kausaliteten inte existerar.

3 Teori

3.1 Marknadens funktionssätt

I detta kapitel redogörs för den nationalekonomiska teoribildningen kring hur en marknadsekonomi fungerar och hur en oreglerad marknadsekonomi kan leda till en ineffektiv resursanvändning samt när det finns skäl för staten att intervensera.

3.1.1 Vad är en perfekt marknad?

Inom nationalekonomin är den fria marknaden med perfekt konkurrens det ekonomiska system som allokerar de ekonomiska resurserna mest effektivt och skapar mest välfärd eller samhällsnytta. I skogsbruket innebär detta att skogsägare maximerar sin egennytta och strävar efter vinstmaximering. Marknaden och prismeknismen styr skogsproduktionen utifrån efterfrågan vilket genererar nytta för konsumenter och samhälle. I en fri marknadsekonomi med perfekt konkurrens kan inte staten allokera resurser mer effektivt. Den fria prisbildningen i en marknadsekonomi speglar vad aktörer tillsammans värderar varorna och tjänsterna till. Aktörernas värdering är en enorm informationsmängd som staten aldrig kan ersätta genom att intervensera och prisreglera. En statlig prisreglering och styrning av resurser kommer ge upphov till ekonomisk misshushållning och slöseri av resurser.

I vissa fall fungerar emellertid inte den fria marknadskonmin perfekt utan det finns så kallade marknadsmisslyckanden. Marknadsmisslyckanden leder till att resurser inte allokeras optimalt för att skapa den största samhällsnyttan vilket resulterar i effektivitetsförluster. Marknadsmisslyckanden är skäl för staten att intervensera på marknaden genom olika former av styrmedel för att styra mot en mer effektiv resursfördelning som genererar en större samhällsnytta och inkorporerar såväl positiva som negativa externaliteter i marknadsaktörernas beteende. När införda styrmedel motsvarar värdet av externaliteterna är de internaliserade och resursallokeringen i ekonomin är optimal med störst samhällsnytta som följd, inga effektivitetsförluster existerar. I praktiken är det i många fall förenat med stora svårigheter att identifiera och kvantifiera externaliteter. Även skogsbruket ger upphov till marknadsmisslyckanden i form av positiva och negativa externaliteter och kollektiva varor.

De positiva externaliteterna är varor och tjänster som skapar nytta för samhället utan att skogsägarna får betalt för detta eftersom det saknas ett marknadspris. I skogsbruket är koldioxidinlagring, luft- och vattenrening, rekreationsmöjligheter och hälsoeffekter samt biologisk mångfald exempel på positiva externaliteter. Eftersom ett marknadspris saknas och om det antas att skogsägare bedriver ett ekonomiskt rationellt skogsbruk och vinstmaximerar, minskar de positiva externaliteterna. Detta leder till att beslut som skogsägare tar kan vara bra ur ett företagsekonomiskt men inte ett samhällsekonomiskt perspektiv. Flera av de positiva externaliteterna kan också karaktäriseras som kollektiva varor och tjänster. Kollektiva varor karaktäriseras av att en persons konsumtion inte påverkar kvantiteten eller kvaliteten av varan för någon annan och att det inte går att utesluta någon från konsumtion av varan. Detta innebär att det är svårt att sälja varan på

marknaden. Flera av de positiva externaliteterna och kollektiva varororna och tjänsterna har en direkt koppling till preciseringarna i Levande skogar.

Ett produktionsinriktat och vinstmaximerande skogsbrukande leder till uppkomsten av marknadsmisslyckanden i form av negativa externaliteter. Exempel på negativa externaliteter är när åtgärder i skogsbruket leder till minskad biologisk mångfald, skador på forn- och kulturlämningar, körskador och markavattning samt försurning och näringsutarmning. De prismekanismer i form av virkespriser som skogsägare möter styr produktionen mot ett produktionsinriktat skogsbrukande, det vill säga maximering av produktionen av sågtimmer, massaved och energived. I en fri marknadsekonomi är prismekanismens allokering i teorin den mest samhällsekonomiskt effektiva i välfärdsskapande (nytta) i samhället men då ett produktionsinriktat skogsbrukande ger upphov till marknadsmisslyckanden i form av negativa externaliteter (miljöproblem) blir allokeringen samhällsekonomiskt ineffektiv.

Det bör påpekas att ett produktionsinriktat skogsbrukande även medverkar till att lösa marknadsmisslyckanden på andra marknader, till exempel då skogsprodukter substituerar produkter baserade på icke-förnybart material (metall, sten och fossil olja). Produkter baserade på fossil olja, till exempel plaster, saknar idag koldioxidskatt på varans kolinnehåll varför ett marknadsmisslyckande uppstår den dag de fossila produkterna förbränns och skadliga klimatgaser släpps ut i atmosfären.

Problematiken med marknadsmisslyckanden och externaliteter i skogsbrukandet är att incitamenten för att producera positiva externaliteter är låga (marknadpris saknas) medan alternativet, ett produktionsinriktat skogsbruk, har tydliga ekonomiska incitament för skogsägarna men även för andra aktörer i samhället. Sammantaget leder detta till att skogsresursen inte allokeras optimalt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. När allokeringen inte är optimal och marknaden inte själv förmår korrigera, är det statens roll att intervensera via styrmedel på marknaden för att internalisera externaliteterna. Staten kan till exempel prissätta och/eller reglera externaliteter och därigenom allokera skogsresursen samhällsekonomiskt mer effektivt och i slutändan skapa större välfärd nytta i samhället. Miljömålet Levande skogar och styrmedel som påverkar i riktning mot detta mål styr mot en mer samhällseffektiv fördelning av resurserna³.

3.1.2 Skogsägares nyttomaximering

Skogsägare tar även hänsyn till andra värden från skogen och agerar inte helt för att maximera sin ekonomiska vinst. Forskare inom forskningsprogrammet Future Forest har undersökt privata skogsägares syn på naturvärden och jämfört dem med allmänhetens syn. Deras studier visar att även om skogsägare värderar produktionen av timmer i första hand finns även ett starkt stöd för ekologiska värden och att bevara skog. Stora skillnader finns dock inom grupperna. Överlag anser skogsägare att produktionsvärden är de viktigaste, följt av jakt och fiske. Skogsägare lägger också stor vikt vid att det är

³ Vilken allokering av resurserna som ger det mest optimala utfallet sett ur ett välfärdsekonomiskt perspektiv har inte studerats i denna analys.

de själva som i huvudsak ska bestämma vilken vikt som läggs vid produktion av olika värden från sin egen skog, och att allmänheten ska ha stor möjlighet att påverka användningen av offentligt ägda skogar. Samtidigt ansåg majoriteten av skogsägarna att andra aktörer till viss del ska kunna påverka den privatägda skogens användning.

Sedan början av 1990-talet verkar det pågå ett generationsskifte till yngre privata skogsägare, allt fler skogsägare är kvinnor och det finns fler utboägda fastigheter än tidigare. Studier utförda av forskare hos Future Forest av skillnader mellan olika privata skogsägare har funnit att åboägare i förhållande till utboägare oftare prioriterar produktionsvärden och ekonomisk avkastning. Skillnaden mellan män och kvinnor är större än mellan åboägare och utboägare. Kvinnor värderar ekologiska och sociala värden högre än män. På grund av de förändringar som sker inom gruppen av skogsägare förväntas skogsbruket få en något annorlunda inriktning⁴. Tidigare studier har identifierat att skogsägare som är beroende av skogens inkomster, är äldre än 55 år, och/eller arbetar med någon form av markanvändning är mindre positiva till miljövärd⁵.

Ett snarlikt synsätt är att betrakta människan som från födelsen och framåt utvecklar sin identitet, sina handlingsmönster och värderingar. Genom att samspela med andra personer och att vara delaktig i sociala och kulturella sammanhang utvecklas tanke, vilja och känsla⁶. Skogsägare och yrkesverksamma i skogen ingår i olika sociala och kulturella sammanhang som påverkar handlingsmönster och värderingar. När det gäller skogsägarnas syn på skogens värden är det sällan ”antingen eller” ifråga om produktion och miljö. En stor grupp skogsägare värderar både produktions- och miljövärden högt. Sociodemografiska faktorer påverkar värderingarna men skillnaderna förklaras mycket mer av människors grundläggande attityder och värderingar⁷. En skogsägare med starka miljövärderingar kan avstå från en ekonomisk vinstmaximering av delar av sin verksamhet på skogsfastigheten. Denne skogsägare kan fortfarande sägas maximera sin egennytt, men i egennyttan ryms andra intressen än ekonomisk vinst, exempelvis tillfredsställelsen av att bevara biologisk mångfald eller skapa en skog med stora rekreativvärden.

Beteendekonomisk forskning om yttre och inre motivationsfaktorer, så kallade motivationsträngselteori, argumenterar för att såväl positiva som negativa incitament kan underminera, eller under vissa förutsättningar stärka, en individs eller gemenskaps inneboende motivation för bevarandeåtgärder⁸, såsom egen önskan och stolthet över omtanke till sociala och ekologiska värden i skogslandskapet⁹.

Enligt teorin kan en tydligare styrning uppifrån-och-ner upplevas som auktoritär och tränga ut inneboende motivationsfaktorer, där utfallet blir att mindre omtanke till soci-

⁴ Nordlund, A., och Westin, K. 2011. Forest Values and Forest Management Attitudes among Private Forest Owners in Sweden. *Forests*. 2011; 2(1):30-50.

⁵ Uliczka, H., Angelstam, P., Jansson, G., Bro, A. 2004. Non-industrial private forest owners' knowledge of and attitudes towards nature conservation. *Scandinavian Journal of Forest Research*. 2004; 19(3):274-288

⁶ Lidskog R. och Sundqvist G. 2011. Miljösociologi. sidan 103.

⁷ Eriksson L., Nordlund A. och Westin K. 2013. Värderingar och attityder. Future Forest Rapportserie 2013:4.

⁸ Frey, B. S. and R. Jegen (2001). Motivation Crowding Theory. *Journal of Economic Surveys* 15(5): 589-611.

⁹ Deci et al. 1999. A meta-analytical review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation. *Psychological Bulletin* 125, 627-668.

ala och ekologiska värden utöver lagkravet kommer att visas. Men markägare med hög inneboende motivation att visa omtanke om sociala och ekologiska värden kan uppleva detta som förstärkande och i linje med denna önskan välja att utöka den del av hänsynen som går utöver lagkravet. Nettoeffekten av tydligare styrning beror på riktningen av och storleken på förändringen av markägarens beteende.

För att minimera risken för ett negativt nettoutfall bör en tydligare styrning ha ett brett stöd av intressenterna. Samtidigt bör det finnas ett väl grundat stöd och förståelse i samhället för att tydligare styrning kan förhöja de sociala och ekologiska värdena.

3.2 Statlig intervention på marknaden

För att korrigera för marknadsmisslyckanden (internalisera externaliteterna) är det statens roll är att intervensera via styrmedel på marknaden. Styrmedel brukar vanligtvis delas in i administrativa, ekonomiska, information och forskning.

Tabell 1. Exempel på styrmedel

Administrativa	Ekonomiska	Information	Forskning
Lagstiftning	Skatter	Upplysning	Forskning
Norner	Skatteavdrag	Miljömärkning	Utveckling
Gränsvärden	Avgifter	Rådgivning	Demonstration
Långsiktiga avtal	Bidrag	Utbildning	Teknik- och systemutvärdering
Miljöklassning	Subventioner	Opinionsbildning	
Regelgivning	Pant		
Teknikkrav	Handel med utsläppsrätter		
Prövning	Handel med certifikat		
Tillsyn	Miljöersättningar		
Målstyrning			

Källa: Styrmedel för att nå miljö kvalitetsmålen, Naturvårdsverket.

Staten i form av riksdag, regering och myndigheter fattar beslut om mål och styrmedel. Det kan finnas olika anledningar till att beslutsfattaren väljer specifika styrmedel. Kriterier vid val av styrmedel inkluderar möjlighet att bidra till att målen uppfylls, kostnadseffektivitet och förmåga att driva fram teknologisk utveckling. Principen om att förorenaren ska betala (PPP) är stark i Sverige och innebär att den som orsakar eller kan orsaka skada eller annan olägenhet ska betala kostnaden för att förebygga eller avhjälpa skadan eller olägenheten. Val av styrmedel tar ofta även hänsyn till vilken marknadsmakt företagen har, exempelvis om företag verkar på en global marknad och huruvida styrmedlet medför att produktionen miljöanpassas eller riskerar att flytta utomlands.

Regleringar är en vanlig form av styrmedel i miljöpolitiken. Vid olika former av utsläpp är det vanligt att man reglerar utsläppsnivån genom att sätta ett gränsvärde för utsläpp som inte får överskridas, alternativt att man förbjuder utsläpp av ett ämne helt. Andra former av regleringar är krav på reningsteknologi och insatsfaktorer i produktionen. Beroende på efterlevnaden kna regleringar vara ett effektivt styrmedel för att säkra måluppfyllelsen. Faktorer som påverkar efterlevnaden är övervakningskostnader, mätproblem och kostnad för överträdelser. Om marginalkostnaderna för att minska miljöskadan varierar mycket mellan olika företag blir effektivitetsförlusterna stora av att använda reglering.

Individuellt anpassad reglering för respektive företag är möjlig men kräver att staten har mycket stor kunskap om respektive företags marginalkostnader för att minska miljöskada, vilket medför stora administrativa kostnader och sällan är möjligt om inte företagen är ytterst få. Ett exempel på en individuellt anpassad reglering är kravet i skogsvårdslagen att lämna in en avverkningsanmälan innan föryngringsavverkning där varje anmälan bedöms individuellt och kan åläggas individuellt anpassade åtgärder för att minska miljöskadan men där en prioritering i slutändan görs på grund av intrångsbegränsningen. Vid osäkerhet om marginalkostnader för att minska miljöskada är ett ekonomiskt styrmedel (exempelvis skatter) att föredra. En reglering innebär dessutom att PPP inte råder eftersom verksamhetsutövaren inte behöver betala för den faktiska miljöskada denne orsakar. Eftersom verksamhetsutövaren inte betalar för sina utsläpp minskas även incitamentet till FoU som kan minska miljöpåverkan på sikt.

Skatter beläggs på beteenden som orsakar miljöskada. När företag möter högre kostnader för miljöskadligt beteende och företaget strävar efter att maximera sina vinster, söker företaget minska den produktion som orsakar miljöskadan, alternativt förändra produktionen så att aktiviteten orsakar mindre miljöskada per producerad enhet. Vad gäller måluppfyllelse är skatter generellt sett mer osäkra på grund av att konjunktursvängningar har stor påverkan på företagets produktionsnivå. För att bedöma vilken miljö kvalitet som kommer uppstå kräver utformning av skatter kunskap om företagets åtgärds kostnader för att minska miljöskada, men skatter kan justeras efter införandet när effekterna av en viss skattenivå blivit kända. Skatter är kostnadseffektiva när miljöskadans geografiska lokalisering är ovidkommande. Detta villkor uppfylls dock inte i fallet med biologisk mångfald, eftersom skilda områden har mycket olika betydelse för den biologiska mångfalden. Beroende på skattenivån följer skatter principen om PPP, eftersom verksamhetsutövaren betalar för all miljöskada. Detta ger företaget incitament till fortsatt FoU för att minska kostnaderna för den miljöskada verksamheten orsakar.

Subventioner kan ses som en negativ skatt och bör främst användas för att gynna positiva externaliteter, såsom samhällliga nyttor som inte är prissatta på marknaden. Ett villkor bör vara att i avsaknad av en subvention producerar marknaden mindre av denna positiva externalitet än vad som anses optimalt för samhället. I sådana fall gäller samma bedömning som för skatter vad gäller måluppfyllelse, kostnadseffektivitet samt stimulans för FoU.

Överlåtbara utsläppsrätter ger tillstånd för verksamhetsutövare att bedriva sin verksamhet upp till att en viss nivå av miljöskada orsakas. Likt regleringar kan utsläppsrätter vara ett bra styrmedel för att säkra måluppfyllelsen (men likt regleringar även avhängigt efterlevnaden). Genom att tillåta att utsläppsrätter överlåts mellan företag används marknadsmekanismen för att styra mot kostnadseffektiva åtgärder som minskar miljöpåverkan. Utsläppsrätter skapar likt skatter incitament för FoU. Om utsläppsrätterna säljs eller auktioneras ut upprätthålls PPP, vilket inte gäller om utsläppsrätter delas ut gratis. Överlåtbara utsläppsrätter kan dock medföra höga administrativa kostnader (Energimyndigheten, 2006).

I många fall krävs att flera styrmedel kombineras för att nå framgång. De administrativa styrmedlen bidrar ofta med en grund för andra styrmedel. Lagstiftning kan skapa de formella förutsättningarna, medan tillsyn och information bidrar till att lagstiftningen följs. Konsekvenser av lagbrott och omfattningen på tillsyn påverkar lagefterlevnad. Information kan även skapa kunskap och förståelse för lagkrav och ge större lagefterlevnad.

Skogspolitiken innehåller en lång rad styrmedel och vår utvärdering behandlar de centrala administrativa styrmedlen skogsvårdslagen och miljöbalken. Tillkomsten av dessa behandlas nedan. Motiv för att införa flera olika styrmedel kan vara att det finns flera olika typer av marknadsmisslyckanden som fordrar skilda styrmedel för att styra mot en samhällsekonomiskt effektiv allokering av skogsresursen. Styrmedelskombinationer kan också motiveras av att det finns faktorer som begränsar eller omöjliggör implementeringen av en effektiv politik. Istället för att införa ett träffsäkert styrmedel kan den bästa lösningen vara att införa flera ”trubbiga” styrmedel. Att politikerna väljer en kombination av styrmedel kan bero på att den mest kostnadseffektiva politiken inte anses vara politiskt genomförbar på grund av orättvisa fördelningseffekter inom landet eller jämfört med omvärlden. Hänsyn behöver därför tas till i vilken utsträckning ett styrmedel internaliserar eller exporterar ett marknadsmisslyckande. En styrmedelskombination kan också motiveras av heterogena miljöförhållanden (skillnader beroende på geografiskt läge), mätosäkerhet, eller osäkerhet om marginalkostnader för förändrat beteende¹⁰.

¹⁰ Söderholm, Patrik. 2012. Ett mål flera medel?: styrmedelskombinationer i klimatpolitiken. Stockholm: Naturvårdsverket.

4 Skogsvårdslagen och miljöbalken

För att kunna utföra en utvärdering av skogsvårdslagen och tillämpliga delar av miljöbalken och hur dessa styr mot miljömålet Levande skogar krävs inte enbart kunskap om nuvarande innehåll och effekter av lagar, utan även en förståelse av historien bakom dem. I detta avsnitt beskrivs och förklaras de båda lagarnas tillkomst och hur de har förändrats samt politiken bakom. Tonvikt har lagts på lagarnas funktion som styrmedel.

4.1 Skogsvårdslagen

Skogen i Sverige har reglerats under en lång tid. Under och framför allt i slutet av 1800-talet ökade avverkningarna när efterfrågan på sågtimmer steg i den framväxande sågverksnäringen. Avverkningen ökade än mer i början av 1900-talet då massa- och pappersindustrin expanderade. 1855 tillsattes en kommission för att undersöka vilka åtgärder som bör vidtas för att undvika en virkesråvarubrist. Förslagen innehöll bland annat krav på att skogsägare som inte skötte återväxten av skogen skulle förbjudas att bruka den annat än för husbehovsavverkning. Kungl. Maj:t avvisar kommissionens förslag. I Riksdagen ställde sig bondeståndet kritiska till förslagen med motiveringen att lagstiftaren inte hade rätt att inskränka äganderätten genom att införa begränsningar. Bondeståndet menade att skogsägaren själva borde få insikt i problematiken och inse att skogsvårdsåtgärder är ekonomiskt motiverade.

1896 tillkom en ny utredning som tre år senare presenterade en rapport som visade en för hög avverkningstakt. I en ny lag föreslogs krav på återväxtåtgärder samt att ett statligt organ skulle inrättas för att kontrollera lagefterlevnaden. Den 1 januari 1905 trädde lagen ikraft (Lag angående vård av enskildas skogar från den 24 juli 1903). Samtidigt inrättades Skogsvårdsstyrelserna vars främsta uppgift var att befrämja skogshushållning genom rådgivning och beviljande av bidrag. En mer nedtonad uppgift var att agera tillsynsmyndighet. 1903 års lag hade utelämnat en del problem men var trots detta epokgörande och lade i flera avseende grunden för 1900-talets skogspolitik. Via lagen tillkom en rad olika styrmedel (rådgivning och stöd) som fortfarande är kvar om än anpassade i takt med tiden.

Skydd av den växande ungskogen skogen fick stå tillbaka i 1903 års lag men frågan lyftes kontinuerligt i olika sammanhang och 1911 tillsattes skogslagstiftningskommittén som resulterade i att Riksdagen antog en ny skogsvårdslag 1923. Nya lagen innehöll en principdeklaration, som rätt sedan dess, att skogsproduktionen nyttjande inte kan bero på skogsägarens egna val utan att nyttjande är ett samhällsintresse. I nya lagen förtydligades återväxtplikten, skydd infördes av skog upp till medelåldern och en möjlighet för Skogsvårdsstyrelserna att meddela avverkningsförbud. För att stävja skogsskövlingen kompletterades lagen 1938 genom en regel om inskränkningar i avverkning på nyförvärvad fastighet. Första steget togs mot ett uthålligt skogsbruk.

Målet i 1923 års lag om förbättrad återväxt uppfylldes inte. Den nyinrättade Skogsstyrelsen utredde på egen begäran skogsvårdslagen 1942 vilket sedan låg till grund för 1948 års skogslagstiftning. I den nya lagen infördes ett lönsamhetskriterium, skyddet

för växande skog skärptes och krav infördes att äldre skog skulle avverkas så att det inte uppstod några rubbningar i avkastningen på fastigheten över tid (uthålligt skogsbruk). Det senare infördes med motiveringen att skapa en jämn sysselsättning i skogssektorn och trygga skogsindustrins råvarubehov. I lagen infördes skyldigheten för Skogsvårdsstyrelsen att, i samband med avverkning, först komma tillrätta med problem kring en avverkning via en skriftlig överenskommelse med skogsägaren. Först om detta inte var möjligt fick förbud tillgripas. Detta följer en konsekvent linje från 1905 och framåt där skogsvårdslagen var uppbyggd så att åtgärderna i första hand skulle uppfyllas frivilligt.

1948 års beslut stod sig i de principiella delarna fram till 1979. De ändringar som gjordes av riksdagen 1975 var införandet av en anmälningsskyldighet, en allmän aktsamhetsregel gällande naturvård och samråd om hyggesplöjning. Med beslutet att infoga naturvårdshänsyn i skogsvårdslagen slog riksdagen in på den väg som senare skulle inrymmas i skogsbrukets sektorsansvar. Skogsvårdsstyrelsernas tillämpning av skogsvårdslagen byggde på synen och arbetssättet att resultatet skulle nås genom skogsägarnas frivillighet och via kunskapstillförelse. En syn som varit bestående både i tidigare och senare skogspolitik.

1979 tog riksdagen beslut om en ny skogspolitik som i mycket färgades av industrins virkesförsörjningsbrist och avvägningen mellan virkesproduktion och naturvård. Skogsvårdslagstiftningen utformades som en ramlag med skogsvårdsförordning, föreskrifter och allmänna råd. Nya lagen innehöll långtgående detaljregleringar gällande återväxtåtgärder, röjning, skyldighet att avverka gammal skog, ersätta gles skog och skog med olämpligt trädslag. 1975 års regler om naturhänsyn kompletteras med ett miljömål, sanktioner och utökade bestämmelser till skydd för flora och fauna och kulturminnesvård. Naturhänsynen begränsades av att ”pågående markanvändning inte fick avsevärt försvåras”.

Nästan varje år under 1980-talet gjordes ändringar i skogspolitiken. Drivkrafter bakom detta var industrins virkesförsörjning och de miljökrav som blev allt starkare. I riksdagens beslut 1988 om en ny miljöpolitik fastslogs för första gången de areella näringarnas sektorsansvar för miljön. Detta blir ett vägskäl för svensk miljöpolitik och inte minst i skogssektorn där frågan snabbt fick genomslag. I och med att virkestillväxten började öka och industrins virkesbehov avtog försköts fokus i riksdagen mot att tillgodose andra intressen i skogen, som miljö och rennäring. Med sektorsansvaret infogades merparten av den nya miljölagstiftningen i skogsvårdsorganisationens verksamhet, såsom ädellövskog, kemisk bekämpning, dikning, fjällnära skog etc¹¹.

Effekterna av 1979 års skogspolitik utvärderas av 1990 års skogspolitiska kommitté. Kommittén menade att kunskapsbrist kunde förklara den otillräckliga naturvårdshänsynen. Samtidigt gjordes utvärderingen av 1979 års politik med ny miljökunskap vilket bland annat motiverade jämställda produktions- och miljömål i den nya skogspolitiken 1993. Sett till resurstilldelningen konstaterades att mycket små medel tillfördes för att skydda naturmiljön. En slutsats som lyfts fram var att miljöpolitiken under denna tid

¹¹ Skogsstyrelsen 2001a. Skogspolitisk historia. Rapport 8 A.

både resursmässigt och på andra sätt var för svag jämfört med skogspolitiken. Detta kom dock att ändras i början på 1990-talet då medlen för att skydda värdefulla skogsområden ökade (Skogsstyrelsen, 2001). Utöver detta kan historiska paralleller göras avseende skogspolitiska styrmedel då kommittén konstaterade att ”Ramarna för skogsägarnas och andra aktörers handlande sätts av lagstiftningen”, samt ”De skogspolitiska ambitionerna skall i första hand uppnås genom att öka kunskapen hos skogsägarna och andra aktörer”¹².

I den nya skogspolitiken från 1993 gavs (återigen) större frihet under ansvar för skogsägaren att välja mål och former för sitt skogsbrukande i och med avregleringen av skogsvårdslagen. Kravet på återväxtåtgärder kvarstod och andra viktiga delar var ökad konkurrens och avveckling av selektiva statliga stöd. Reglerna kring miljö- och kulturmiljöhänsyn utvecklades ytterligare via nya föreskrifter. Lagstiftningen skulle vara normbildande och verka förebyggande. Skogspolitiska kommitténs grundidé var att den biologiska mångfalden skulle gynnas av avregleringen genom att skogsägarna får större frihet att själva välja skötselmetoder. Den större friheten för skogsägare innebar större miljösvar än vad skogsvårdslagen krävde via sektorsansvaret¹³. Skogsbrukets sektorsansvar för miljön lades fast i 1988 års miljöpolitiska beslut och preciserades av riksdagen genom 1991 års miljöpolitiska beslut. Skogsägares kostnadsansvar för miljövården och kopplingen mellan sektorsansvaret och PPP och UPP (användaren betalar) berördes där slutsatsen var att dessa principer inte direkt kan överföras till den typ av miljöpåverkan inom skogsbruket som kan medföra konflikter med naturvårdens intressen¹⁴.

Efter 1993 har skogsvårdslagen ändrats ett flertal gånger. Genom prop. 1997/98:90 justerades lagen i samband med miljöbalkens tillkomst. I stort har dock skogspolitiken från 1993 varit densamma fram till idag.

I skogsutredningen 2006 ställs frågan hur de mål som uppställs i portalparagrafen ska nås, och hur den föreslagna ökningen av skogsproduktionen ska åstadkommas? Utredarens resonemang är att skogsvårdslagstiftningens betydelse för måluppfyllelsen är tämligen begränsad i jämförelse med exempelvis olika rådgivnings- och informationsinsatser, men att en lagstiftning bör finnas i bakgrunden. Det är samma budskap som riksdagen förmedlade i en skrivelse till regeringen när 1903-års skogsvårdslag antagits. Det blev också skogsvårdsstyrelsernas rättesnöre. I så gott som varje skogspolitisk utredning och efterföljande riksdagsbehandling under 1900-talet har detta arbetssätt betonats positivt¹⁵.

I den senaste skogspolitiska propositionen utvecklas relationen mellan lagstiftning och sektorsansvaret genom uttrycket att skogsvårdslagstiftningen utgör den miniminivå som skogsägarna har att uppfylla i sitt skogsbrukande. För att uppfylla de skogspolitiska målen förutsätts att skogsägarna i genomsnitt har högre ambitioner än vad som uppnås genom att enbart följa skogsvårdslagstiftningen¹⁶.

¹² Enander Karl-Göran. 2007. Skogsbruk på samhällets villkor.

¹³ Skogsstyrelsen 2001a. Skogspolitisk historia. Rapport 8 A.

¹⁴ Prop. 1992/93:226. En ny skogspolitik, sidan 40 ff.

¹⁵ Enander Karl-Göran. 2007. Skogsbruk på samhällets villkor.

¹⁶ Prop. 2007/08:108. En skogspolitik i takt med tiden.

4.2 Miljöbalken

Den första renodlade miljölagstiftningen kom 1909 med lagar om nationalparker och fredade naturminnesmärken. Lagstiftningen utvecklades successivt och 1952 kom naturskyddslagen som 1964 ersattes av naturvårdslagen. Under 1970-talet tillkom en rad olika konventioner via den internationella rätten om skydd för djur, växter och den biologiska mångfalden. I EU har naturvården fått genomslag genom olika direktiv.

Fram till miljöbalken reglerades naturvård, kemikalier, avfall, miljöfarlig verksamhet och andra ämnesområden i separata lagstiftningar med egen utvecklad praxis. Via ökade kunskaper om att miljöproblemen är komplexa och därför kräver samtidiga insatser på flera olika områden ansågs det värdefullt att samla den centrala miljölagstiftningen i en gemensam lag. Miljöfrågorna tillmäts stor vikt varför lagverket getts formen balk. Det är en markering från lagstiftarens sida att visa att miljölagstiftningen ska vara lika viktig som till exempel civil- och straffrätten¹⁷.

År 1989 tillsattes miljöskyddskommittén för att göra en översyn av miljöskyddslagstiftningen. Enligt direktiven skulle kommittén arbeta fram förslag till dels en samordning av miljöskyddslagstiftningen, dels en skärpning av lagstiftningen i syfte att medge ett ökat hänsynstagande till miljön. Efter att ha utretts under hela 1990-talet trädde miljöbalken i kraft den 1 januari 1999¹⁸.

I balken har 16 olika miljölagar slagits samman. Miljöbalken är indelad i sju avdelningar och består av 33 kap.

Första avdelningen (1–6 kap.) innehåller övergripande bestämmelser som reglerar alla verksamheter och åtgärder som har anknytning till miljöbalkens tillämpningsområde. Det övergripande målet i balken är att främja en hållbar utveckling (1 kap. 1 §) vilket omfattar alla sektorer i samhället.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. är grundläggande handlingsregler för var och en som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som faller inom ramen för balkens tillämpningsområde. Hänsynsreglerna är även utgångspunkt för myndigheter i deras prövning och tillsynsverksamhet. I första avdelningen 3–4 kap. finns även hushållningsregler om hur mark- och vattenområden lämpligast bör användas för att främja en hållbar utveckling. Kap. 5 innehåller regler om miljö kvalitetsnormer, bland annat miljö kvalitetsnormerna för vatten. Miljökonsekvensbeskrivningar behandlas i kap. 6 och är ett viktigt beslutsunderlag vid handläggning av ärenden med stöd av balken.

Andra avdelningen (7–8 kap.) innehåller naturvårdslagstiftning och regleringar om skydd av naturen inklusive formella skydd. Tredje avdelningen (9–15 kap.) innehåller särskilda bestämmelser om vissa verksamheter som tidigare utgjorde separata miljölagar¹⁹.

¹⁷ Rubenson Stefan 2008. Miljöbalken – Den nya miljöretten. Fjärde upplagan.

¹⁸ Prop. 1997/98:45 Miljöbalk. Del 1 och del 2. sidan 150f.

¹⁹ Rubenson Stefan 2008. Miljöbalken – Den nya miljöretten. Fjärde upplagan.

Balkens målsättning är bland annat att verka för uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen. Den är också ett utav de viktigaste instrumenten för att uppnå miljö kvalitetsmålen²⁰. Detta framgår av ett flertal förarbeten som exemplifieras nedan.

Lagstiftningen är ett centralt styrmedel för att styra mot de politiska målen. Genom lagstiftningen är det möjligt att ge en specifik och riktad styrning. Även andra styrmedel, som ekonomiska styrmedel, har sin utgångspunkt i lagstiftning. Miljöbalken utgör en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet. Målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling. I förarbetena till miljöbalken anförs att bestämmelserna i miljöbalken är avsedda att vara ett av flera hjälpmedel för att styra utvecklingen i samhället mot varaktigt hållbara lösningar och att det är av betydelse att miljöbalken tillämpas på ett sådant sätt att den i kombination med andra styrmedel ger en optimal effekt i strävan att åstadkomma en hållbar utveckling²¹.

Vid införandet av miljöbalken uttalades att miljöbalkens utformning med övergripande mål, de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och instrument som miljö kvalitetsnormerna, skulle medföra förbättrade förutsättningar att använda lagstiftningen för att styra mot av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmål²². Miljöbalken har nu varit i kraft i litet mer än sex år och regeringen bedömer att balkens bestämmelser i sin nuvarande form kan användas som ett effektivt styrmedel i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen. Med hänsyn till vad några av remissinstanserna anfört kan det finnas anledning att klargöra hur miljö kvalitetsmålen förhåller sig till miljöbalken och PBL. Sambandet mellan miljö kvalitetsmålen och miljöbalken framgår såväl i förarbetena till miljöbalken²³ som i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier²⁴. Så som där angivits har både miljöbalken och miljö kvalitetsmålen till syfte att främja en hållbar utveckling. Miljöbalkens mål om att främja en hållbar utveckling kommer till uttryck i balkens portalparagraf, 1 kap. 1 §. Samtliga bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas på det sätt som bäst tillgodoser balkens mål och syfte, det vill säga på det sätt som bäst främjar en hållbar utveckling. Miljö kvalitetsmålen innebär en konkretisering av den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. De ger vägledning om hur bestämmelserna i miljöbalken skall tillämpas och utgör ett värdefullt tolkningsunderlag för de myndigheter som skall tillämpa balken²⁵.

Miljö kvalitetsmålen är ett handlingsprogram för miljöpolitiken. Miljöbalken innebär i detta sammanhang en anpassning av lagstiftningen till den miljöpolitiska utvecklingen och avsikten är att den skall användas bland annat för att uppnå de miljö kvalitetsmål som riksdagen har antagit²⁶.

²⁰ Forsberg Maria 2012. Skogen som livsmiljö – En rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald. sidan 52.

²¹ Prop. 2004/05:150. Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag. sidan 233.

²² Prop. 1997/98:45. Miljöbalk del 1. sidan 162.

²³ Prop. 1997/98:45. Miljöbalk del 2. sidan 8.

²⁴ Prop. 2000/01:130. Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier. sidan 219 f.

²⁵ Prop. 2004/05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag. sidan 376.

²⁶ Prop. 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier. sidan 219.

På frågan varför skogsvårdslagen inte införlivades i miljöbalken framgår i förarbetena följande:

Jord- och skogsbruk har stor inverkan på miljön och hur dessa näringar sköts påverkar i hög grad bland annat den biologiska mångfalden, kväveläckage och naturmiljöns utseende. Många bestämmelser i framför allt lagen om skötsel av jordbruksmark, men även skogsvårdslagen har också införts till skydd för miljön. När det gäller skötsellagen är det endast två bestämmelser i lagen, 4 och 5 §§, som rör näringen och som inte är bestämmelser med huvudsakligen miljö- och naturskyddande syfte. Med hänsyn till att de materiella bestämmelserna i lagen för lantbrukarna är så få finns det inte vägande skäl för att behålla lagen som numera är en lag om miljöhänsyn i jordbruket. Lagen bör i stället arbetas in i miljöbalken. Skogsvårdslagen däremot innehåller många bestämmelser som reglerar verksamheten i näringen. Om den lagen arbetades in i balken skulle det innebära att balken skulle komma att innehålla bestämmelser som inte är av miljökaraktär utan också reglerar skogsnäringen. Sammantaget talar detta mot att skogsvårdslagen bör tas in i miljöbalken. Miljöbalkens bestämmelser gäller då parallellt med skogsvårdslagens bestämmelser. I den mån en fråga i vissa avseenden regleras särskilt i skogsvårdslagen gäller den bestämmelsen i stället för miljöbalkens regler.

Valet att ställa skogsvårdslagen utanför miljöbalken mötte en del kritik. Kritikerna menade att rena produktionsaspekter skulle ha kunnat regleras i en skogsbrukslag medan miljöaspekter skulle ha kunnat ingå i miljöbalken. Vidare menade kritikerna att en skogsvårdslag bland annat innebär svagare regler om miljöhänsyn, utredning av miljöeffekter och inflytande från allmänheten .

²⁷ Prop. 1997/98:45 Miljöbalk del 1. sidan 188.

²⁸ Michanek och Zetterberg 2007. Den svenska miljörätten.

5 Tidigare studier

I detta kapitel redogörs för de studier som utvärderat skogsvårdslagens och miljöbalkens effekter på Levande skogar.

5.1 Utvärdering av skogspolitikens effekter

I skogsvårdsorganisationens utvärderingen av skogspolitikens effekter 2001 konstateras att det varit kännetecknande för skogspolitiska utredningar att de framför allt behandlar ”hårda” delarna av politiken, det vill säga lag och stöd. Vidare konstaterades att de i bedömningar av de skogspolitiska effekterna av styrmedel hänvisar till ”erfarenheter visar” och liknande formuleringar utan nämnvärd empirisk analys. ”Mjuka” styrmedel i skogspolitiken som FoU, rådgivning/information, inventering, tjänstemäns attityder och kompetens behandlas mer översiktligt. Dessutom konstaterades att andra påverkande faktorer i skogen är svåra att skilja från de skogspolitiska medlen.

5.2 Förstudie om systemtillsyn och systemdialog

En förstudie initierades i slutet av 2013 som syftade till att undersöka Skogsstyrelsens möjligheter att använda systemtillsyn för skogsvårdslagen och miljöbalken. Motivet till att utreda detta var att effektivisera Skogsstyrelsens tillsyn. I förstudien definieras systemtillsyn som ”Granskning av om verksamhetsutövarens egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt tillämpning av regelverket”. I förstudien konstaterades att skogsvårdslagen i sin nuvarande lydelse inte ställer krav på att den som utför åtgärder i skogen ska ha ett system för egenkontroll, och att systemtillsyn därför inte är möjligt. När det gäller miljöbalken finns dock denna möjlighet. Av förstudien framgår också att den tillsynsplan som Skogsstyrelsen är ålagd att upprätta enligt miljöbalken i dagsläget inte finns. Vidare konstaterades att Skogsstyrelsen inte skiljer på ärendehandläggning och tillsyn samt att Skogsstyrelsen inte heller följer normen inom statsförvaltningen när det gäller att skilja på verksamheterna tillsyn och rådgivning.

I förstudien beskrivs även det som kallas systemdialog. Systemdialog definieras som ”dialog mellan en verksamhetsutövare och myndigheten som syftar till att stärka verksamhetsutövarens system för ledning och styrning, utveckla myndighetens arbete och stärka samverkan mellan verksamhetsutövaren och myndigheten”. Dialog med företag som avverkar skog på egen eller annans mark har antagits vara ändamålsenligt för att företaget ska ta sitt sektorsansvar. Risker som nämns med systemdialogen är att man diskuterar objekt över vilka tillsyn egentligen skulle bedrivas. Förstudien problematiserar i viss utsträckning relationen mellan två av de styrmedel som Skogsstyrelsen använder; rådgivning och tillsyn (av skogsvårdslagen och miljöbalken) och det anges att ”Genom att inte särskilja tillsyn, tillstånd och rådgivning kan inte Skogsstyrelsen bidra till att ge en rättvisande bild av skogslagstiftningens eventuella möjligheter och svagheter.” Om verksamhetsutövaren inte följer de råd som givits finns inte möjlighet att vidta ytterligare åtgärder, vilket hade varit fallet om tillsyn hade utövats. Utredningen lyfter behovet av bättre underlag för att kunna mäta hur effektiv Skogsstyrelsens tillsyn och rådgivning är.

I förstudien konstateras vidare att såväl systemtillsyn som objekt-tillsyn förutsätter att myndigheten är väl medveten om när tillsynsärendet inleds. Den som är föremål för tillsyn har också rätt att veta i vilket syfte myndigheten genomför fältbesöket. Tillsyn har redan inletts vid bedömningen om att anmälan om avverkning måste kontrolleras i fält och ärendet måste då avslutas med någon form av bedömning eller beslut. Det är därför inte lämpligt att myndigheten först på plats bestämmer om fältbesöket ska utmynna i tillsyn eller rådgivning. Arbetet med systemtillsyn och systemdialog är framåtsyftande och ett av förslagen i förstudien är att en ändring av skogsvårdslagen utreds för att eventuellt införa begreppet verksamhetsutövare med tillhörande krav på egenkontroll för dessa. Dessutom anges att Skogsstyrelsen bör följa upp förelägganden, förbud och vägledningar i de fall brister konstaterats.

5.3 Effektutvärdering

Skogsstyrelsen har sedan 2011 drivit ett arbete för att utvärdera effekterna av myndighetens arbete och förbättra möjligheten till uppföljning. Arbetet har bland annat inneburit:

- Uppföljning av vidtagen hänsyn till miljövärden vid avverkning till följd av att Skogsstyrelsen varit i kontakt markägare/skogsbrukare. Någon ökad hänsyn har inte kunnat identifieras i dataunderlaget.
- Undersöka förhållandet mellan förbrukade resurser och effektskapande aktiviteter. Fältbesöken har minskat dramatiskt över tid, vilket leder till att Skogsstyrelsen påverkar färre objekt/mindre areal genom denna insats än tidigare.
- Undersöka i vilken utsträckning markägare och verksamhetsutövare agerade utifrån de råd, förelägganden, förbud och samråd som Skogsstyrelsen tillskrivit dem. Undersökningen visade att tydligheten och sanktionsmöjligheten vid förelägganden och förbud ger större effekt än råd och samråd.

Genomgående för arbetet med effektutvärdering är att dataunderlaget för att identifiera effekter är bristfälligt, varför en rad områden där långsiktiga förbättringar kan förstärka myndighetens uppföljningssystem har pekats ut.

5.4 Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder²⁹

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket fick 2010 ett uppdrag att utarbeta en kunskapsplattform om hur man skulle kunna uppnå en större miljömålsuppfyllelse när den gällde miljörelaterade mål för hållbart skogsbruk. I uppdraget valde Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att fokusera på miljöhänsyn vid föryngringsavverkning, skogsbrukets försurningspåverkan och klövviltets påverkan på biologisk mångfald. Arbetet skedde i dialog med skogsnäringen, ideella organisationer, forskning och andra myndigheter.

²⁹ Meddelande 2011:2.

I uppdragsbeskrivningen anger regeringen att i uppdraget ingår att beskriva utförandet av dagens skogsbruk utifrån beslutade mål avseende naturvård och miljö samt beskriva orsaker till de brister som finns. Dessutom anges i uppdraget att fokus ska ligga på det brukade skogslandskapet och utgå från dagens nivå av skyddade arealer.

Ett antal aktiviteter genomfördes för att hitta möjliga orsaker till bristande hänsyn vid förnygringsavverkning. Fyra problemområden utkristalliserades.

- Olika målbilder för miljöhänsyn

Avsaknaden av gemensamma målbilder har lett till skilda uppfattningar om hur man uppfyller målen om miljöhänsyn i skogsbruket och om behov av åtgärder.

- Information, kunskap och engagemang

I dag saknas tillräcklig kunskap om skogspolitikens målnivå, lagnivån och rådgivningsnivån. Skogsstyrelsen har inte lyckats kommunicera dessa nivåer tillräckligt väl, och skogsbruket har inte till fullo tagit till sig varför dessa nivåer finns och vad de innebär.

- Ansvar, prioritering och planering

Det råder olika uppfattning om vilka som ansvarar för en god miljöhänsyn i skogen.

- Uppföljningsmetoder

Uppföljningsmetoderna är otydliga. Olika begrepp och system skapar osäkerhet. Det är få inom skogsbruket som anser sig vara insatta i hur polytaxinventeringen är upplagd. Ett antal förslag på åtgärder presenterades, vilka riktade sig till regeringen, skogsbruket samt en rad förslag som Skogsstyrelsen avsåg för egen del. Ett av dessa förslag var att ta initiativ till en utvecklad dialog med skogsbruket om mål, lagkrav och metoder för uppföljning. Detta förslag kom att leda till projektet Dialog om miljöhänsyn.

5.5 Strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

I propositionen En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (2013/14:141) redovisade den dåvarande regeringen sin samlade strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, en strategi som har betydelse för flera miljökvalitetsmål, inklusive Levande skogar. I propositionen föreslås bland annat ändringar av skogsvårdslagen med syfte dels att underlätta för försöksverksamheter och för åtgärder som vidtas för att bevara och utveckla natur- eller kulturmiljövärden, dels att ge tillsynsmyndigheten ökade möjligheter att ingripa med förelägganden och förbud. Lagändringarna trädde i kraft den 1 september 2014. Ändringar har gjorts i 5 och 6 §§ vilka gör att det blir möjligt för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela undantag för att möjliggöra försöksverksamhet. Även i 10 § har samma skrivning lagts till men där har man även lagt till möjligheten att meddela undantag för att bevara natur- och kulturmiljövärden. Skogsstyrelsen föreslås även få ökade möjligheter att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska följas, genom att nuvarande regel stryks som kräver att myndigheten först gett råd som visat sig inte ha följts.

5.6 Skogen som livsmiljö av Maria Forsberg

Huvudsyftet med studien var att analysera lagstiftningens ändamålsenlighet för att nå rättsliga och miljöpolitiska mål om att bevara biologisk mångfald i skogen.

Miljö kvalitetsmålens rättsliga status diskuteras i studien. Det konstateras att Levande skogar är ett politiskt mål som inte är juridiskt bindande men samtidigt framgår av lagstiftningen att ”Balkens målsättning är bland annat att verka för att miljömålen drivs igenom”. Vidare ges miljömålen och preciseringarna stor vikt vid myndigheters tolkning och tillämpning av miljöbalken.

I studien problematiseras att skogsvårdslagen och miljöbalken ska gälla parallellt, och i de fall där något inte finns reglerat i skogsvårdslagens gäller miljöbalkens regler (lex specialis). I praktiken ger detta ett val mellan olika lagstiftningar där författaren anser att miljöbalken i vissa fall borde ges företräde i större utsträckning än vad som görs idag om inte miljöbalkens krav är mer långtgående än föreskrifterna. Kärnan i detta blir således nivån i skogsvårdslagens föreskrifter i förhållande till den nivå som kan uttolkas i miljöbalken. Om och hur detta skulle kunna leda till en ökad måluppfyllelse avseende levande skogar utvecklas dock inte.

Perspektivet med internationell rätt som påverkar den svenska naturvårdslagstiftningen tas upp i studien. Det finns ett antal konventioner som Sverige ratificerat som t.ex. konventionen om biologisk mångfald och vårtmarkskonventionen. Vidare har EU direktiv som Art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet som införlivats i den svenska lagstiftningen genom artskyddsförordningen regler som påverkar den svenska naturvården.

En slutsats är att lagstiftningen är bristfällig ur flera aspekter när det gäller att styra mot Levande skogar. I dagsläget saknas till exempel hinder i lagstiftningen mot att skogen överutnyttjas. Trots att det ur ett naturvårdsbiologiskt perspektiv bedöms som nödvändigt att bevara de få arealer av gammal skog som finns kvar i landskapet är det från ett rättsligt perspektiv lagligt att avverka dessa skogar även om det bidrar till att lagstiftningens mål om att bevara biologisk mångfald inte kan nås. Till avgörande del är regleringens tillkortakommanden beroende av den rådande synen på hur långt egendomsskyddet sträcker sig, det vill säga hur mycket naturvårdshänsyn som kan krävas av den som nyttjar skogens resurser. Möjligheten att föreskriva om naturvårdshänsyn i samband med skogsskötsel är idag begränsad av den till egendomsskyddet kopplade ersättningsrätten. De krav som kan ställas med stöd av skogsvårdslagen får inte avsevärt försvåra den pågående markanvändningen, det vill säga överskrida den så kallade intrångsbegränsningen. En annan svårighet med sådana generella regler är även att de naturgivna behoven och förutsättningarna skiljer sig åt i landet.

6 Nulägesbeskrivning

6.1 Den fördjupade utvärderingen 2015

Nedan följer en sammanfattning av Skogsstyrelsens fördjupade utvärdering 2015³⁰ av Levande skogar.

I denna konstateras att miljö kvalitetsmålet inte är uppnått och kommer inte kunna nås med befintliga styrmedel och åtgärder och att det inte går att se en tydlig riktning för utvecklingen i miljön. Utvecklingen i miljöarbetet bedöms som positiv och behöver fortsätta för att vända trenden i miljö tillståndet från neutral till positiv.

Skogsstyrelsen arbetar med utveckling inom en mängd styrmedel för att förbättra miljöarbetet, exempelvis skarpare tillsyn, sektorsdialog, återkoppling till yrkesverksamma och E-tjänster. Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen arbetar kontinuerligt med formellt skydd av de mest skyddsvärda områdena.

Ett betydande förbättringsarbete pågår för att utveckla skogsbrukets miljöhänsyn vid avverkning. I projektet Dialog om miljöhänsyn har gemensamma målbilder för god miljöhänsyn arbetats fram, och ett omfattande implementeringsarbete pågår. Viktiga strukturer i form av död ved, ökar i landskapet. Skogsbruket arbetar för att motverka uppkomsten av allvarliga körskador, och har utvecklat en gemensam policy för ändamålet. För att förbättra levnadsvillkoren för hotade arter har flera artinriktade insatser vidtagits av skogsbruket under senare tid. Arealen av vissa åldersklasser gammal skog ökar. Huvuddelen gammal skog återfinns i Norrlands fjälltrakter och i nordvästra Svealand. De frivilliga avsättningarna utgör en viktig och omfattande del av miljöarbetet.

För att underlätta för skogsbrukets aktörer att bidra till måluppfyllnad, finns behov av fler funktionella indikatorer. Miljömålssystemet bör utvecklas i syfte att bli än mer motivationsskapande, och som verktyg för att ytterligare stimulera aktörers drivkrafter. En viktig förutsättning för att utveckla ett funktionellt målstyrningssystem är att de aktörer som påverkas och förväntas bidra till resultatet, får möjlighet att vara delaktiga i utvecklingen av systemet. Delaktighet ger förståelse och engagemang, vilka är nyckelfaktorer för att öka motivationen och därmed öka takten för att nå miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

Det krävs omfattande frivilliga insatser från skogsbruket för att miljö kvalitetsmålet ska kunna nås. Det finns ett fortsatt behov av att tydliggöra sektorsansvaret via bland annat klagörande av vilka åtgärder som skogsbruket förväntas genomföra utan statligt ekonomiskt stöd, samt vilka övriga statliga insatser som planeras. I det senaste skogspolitiska beslutet vidhålls att kärnan i sektorsansvaret är skogsnäringsansvar för att medverka till en ekologisk anpassning av sin verksamhet, i syfte att uppfylla miljömålen¹.

³⁰ Naturvårdsverket. 2015. Mål i sikte. Analys och bedömning av de 16 miljö kvalitetsmålen i fördjupad utvärdering. Volym 2. Rapport 6662.

Det pågår en fortsatt förlust av ekologiskt viktiga habitat. Enighet råder om att miljö-kvalitetsmålet Levande skogar inte är uppfyllt, och att arbete återstår. Dock finns olika uppfattningar av vad som krävs för att bevara livskraftiga populationer av de skogsbero-ende arterna i landskapet. Vad som är ändamålsenligt för att bevara biologisk mångfald i skogslandskapet och uppnå gynnsam bevarandestatus för Sveriges naturtyper, är en komplex fråga. En analys bör göras i bred samverkan mellan olika experter, myndighe-ter och skogssektorn.

Det råder brist på arealer gammal skog med bibehållen skogskontinuitet, liksom på flerskiktade skogar, ostörda fuktiga och våta skogsmiljöer och tillgång på död ved av olika kvaliteter och i olika miljöer. Skogar som uppfyller aturtypskvaliteterna för ha-bitatdirektivet finns i för liten omfattning, och minskar till följd av avverkning. Likaså avverkas nyckelbiotoper och andra värdekärnor i viss omfattning. Fler ekologiskt vär-defulla skogar behöver långsiktigt skydd. Tiden är en kritisk faktor, då avverkningar av värdekärnor försämrar förutsättningarna för många arters framtida överlevnad. En ökad tillämpning av hyggesfritt skogsbruk kan förstärka värdekärnornas långsiktiga funktion och bidra till en funktionell grön infrastruktur. För att skapa en funktionell grön infra-struktur behöver också andra miljöåtgärder kopplas tydligare till ett landskapsperspek-tiv. Det finns brister i den hänsyn som tas till miljön i samband med avverkning. Skade-nivåerna på forn- och kulturlämningar är fortsatt höga, och hänsynskrävande

7 Utvärdering

7.1 Miljöproblem på grund av marknadsmisslyckanden

En fri marknadsekonomi med perfekt konkurrens utan statlig intervention är, som beskrivits i teorikapitlet, det system som mest effektivt allokerar marknadsaktörers resurser för att skapa maximal nytta för samhället. En perfekt konkurrens är dock svår att uppnå pga flera marknadsmisslyckanden som gör att prismekanismen inte förmår sätta priser som fullständigt tar hänsyn till alla kostnader och nyttor. Dessa marknadsmisslyckanden kan bero på förekomsten av såväl positiva som negativa externaliteter och förekomsten av så kallade kollektiva varor. Detta ger anledning för staten att intervensera på marknaden med styrmedel i syfte att justera för externaliteter.

Förekomsten av marknadsmisslyckanden och externaliteter samt kollektiva varor är en viktig förklaring till att miljöproblem uppstår i skogsbruket. Skogsägare producerar även positiva externaliteter, som till exempel biologisk mångfald och bevarande av forn- och kulturlämningar, trots att marknadspris saknas. Incitamentet till produktion blir dock lägre. Den effektiva fria marknadsekonomi orsakar därmed ett beteende som i vissa avseenden är negativt för miljön. Flera av de positiva externa effekterna och kollektiva varorna och tjänsterna har en direkt koppling till preciseringarna och uppfyllandet av Levande skogar.

Karaktäriserande för skogsbruket är dess långa omloppstider på upp till över hundra år. Flera av de miljöproblem som finns idag bygger på ”gamla skulder”, det vill säga är orsakade av aktiviteter och beteenden i ett skogsbruk med en annan reglering av till exempel miljöhänsyn än den som finns idag. Det är därför svårt att på alla områden tydligt peka ut vilket miljötillstånd dagens styrmedel ger, då dagens miljötillstånd är ett resultat av tidigare lagstiftning och andra styrmedel.

Därtill bör tilläggas att det finns tydliga målkonflikter inom dagens styrning mellan olika intressen, såsom produktions- och miljöaspekter. Skogsvårdslagen anger att skogen ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning och behåller den biologiska mångfalden. Dessa mål är ofta i direkt konflikt med varandra varför avvägningar krävs. Hur lagstiftningen specificerat dessa avvägningar diskuteras vidare i avsnitt 8.4. Även inom Miljömålssystemet finns inbördes konflikter, exempelvis mellan målen Levande skogar och Begränsad klimatpåverkan eftersom hög produktion av skogsråvara är viktig för att ersätta fossila bränslen.

Historiskt har det funnits ett flertal externaliteter i skogsbruket som staten i mer eller mindre utsträckning har sökt korrigera. Ett känt exempel är från slutet på 1800-talet då återväxten inte fungerade och avverkningen riskerade att leda till råvarubrist i skogsindustrin. Eftersom oexploaterade skogsresurser fanns tillgängliga saknades länge incitament att säkra återväxten efter avverkning, särskilt med tanke på att omloppstiden i skogsbruket är lång och medför att det är svårt för en investerare att räkna hem sin investering. Staten försökte från 1855 och framåt reglera återväxten och 1905 trädde en lag ikraft tillsammans med andra åtgärder såsom en ny myndighet (Skogsvårdsstyrel-

ser) med ansvar för rådgivning och bidrag samt i mindre grad tillsyn. Vid denna tid och senare fram till idag finns även en konflikt mellan äganderätten, som är en viktig princip i en marknadsekonomi, kontra allmänintresset. I 1923 års skogsvårdslag lyftes denna konflikt då den innehöll en principdeklaration om att skogsresursens nyttjande inte kan bero på skogsägarnas egna val utan att nyttjandet är ett samhällsintresse. Ett slags tydliggörande att staten bör intervensera för att skapa effektivare allokering av skogsresursen och större samhällsnytta.

7.2 Aktörernas påverkan

Beslut som påverkar allokeringen och produktionen av skogsresursen fattas av ett flertal aktörer. Skogsägare äger skogen och tar beslut om inriktningen och målet med brukandet av skogsfastigheten. Självverksamheten i skogsbruket är låg men vissa skogsägare utför drivning och återväxtåtgärder i egen regi. Virkesköpare köper avverkningsrätter och utför avverkning och uttransport av virke medan skogsentreprenörer utför själva drivningsarbetet och i vissa fall även återväxtåtgärder.

Som berörts tidigare är skogsägarnas drivkraft i en fri marknadsekonomi att maximera egennytan. Egennytan hos skogsägare kan vara att vinstmaximera genom fokus på virkesproduktion men också att bevara och utveckla natur-, kulturmiljö- och rekreationsvärden. Hur egennytan ser ut för en enskild skogsägare beror på hur dennes grundläggande värderingar ser ut (*se beskrivning i tidigare avsnitt*) och hur värderingarna på marknads efterfrågesida ser ut.

På marknaden kan till exempel efterfrågas en viss miljöanpassning och om detta påverkar inträde och möjligheten att avsätta skogsprodukter på marknaden, kommer skogsägaren att anpassa sitt skogsbrukande för att kunna sälja virkesprodukter. Denna förändring i fördelningen av skogsresursen är marknadsinitierad och ett exempel på detta är CSR och skogscertifiering. Det senare innebär att producenter och konsumenter samt naturvårdsorganisationer tillsammans kommit överens om standarder för hur skogsbruket ska bedrivas för att kunna anses som miljöanpassat, samhällsnyttigt och ekonomiskt livskraftigt.

Den fria marknadsekonomins drivkrafter skapar starka incitament för skogsägare att bedriva ett produktionsinriktat skogsbruk, vilket i sig är positivt och skapar samhällsnytta. Skogsägare har därtill utifrån sina värderingar drivkrafter att bevara natur-, kulturmiljö- och rekreationsvärden. Dessa värden saknar emellertid oftast marknadspris vilket, enligt den nationalekonomiska teoribildningen, ger skäl för staten att intervensera (ingripa) på marknaden med olika former av styrmedel för att internalisera dessa värden i marknadsaktörernas beteende för att fördela resurserna mer effektivt och skapa högre samhällsnytta.

7.3 Skogsvårdslagen och miljöbalken – utveckling och tillämpning

I början på 1990-talet skedde de senaste mer omfattande förändringarna av skogspolitiken (*se kapitel 4*) och skogsvårdslagen blev mer av en minimilag. Detta skapade större frihet för skogsägare som förutsattes ta ett större miljöansvar via sektorsansvaret än vad

skogsvårdslagen krävde. Ökad frihet skulle gynna den biologiska mångfalden genom att skogsägare fick större frihet att själva välja skötselmetoder. För skogsägare innebar ett ökat ansvar dels att de skulle tillgodose de av statsmakterna fastlagda skogspolitiska målen och dels ett ökat ekonomiskt ansvar för sitt skogsbruk då avgifter och skatter samt bidrag minskade. Bidrag skulle enbart utgå för formella skydd, ädellövskogsbruk och vissa miljöåtgärder (NOKÅS). Förändringarna av skogspolitiken förutsatte bättre kunskaper hos skogsägare vilket bland annat staten skulle tillgodose genom rådgivning.

Miljökraven i skogsvårdslagen och miljöbalken har nu funnits, med vissa justeringar, i runt 20 respektive 15 år. Det är således ingen ny lagstiftning och anpassningen borde därför ha kunnat ske under denna tid. Att bedöma styrningen mot miljömålet Levande skogar är förenat med en rad problem vilket kan försvåra implementeringen. Målet och preciseringarna i Levande skogar och de administrativa styrmedlen skogsvårdslagen och miljöbalken är kvalitativa och oprecisa vilket kan försvåra tillämpning och efterlevnad för myndigheter, skogsägare och andra aktörer. Miljön är heterogen och behovet av miljöhänsyn ser olika ut mellan olika fastigheter och objekt. Skyddszoner är ett exempel där det är svårt att ange exakt antal meter som behöver skyddas för att uppnå funktionaliteten i det enskilda fallet. Preciseringarna till Levande skogar har förändrats över tiden, vilket försvårar styrningen.

För att öka effekterna och förbättra tillämpningen av skogsvårdslagen har Skogsstyrelsen och andra aktörer använt andra styrmedel. Tillsynsarbetet räknas som ett administrativt styrmedel och har minskat under 1980 och 1990-talet. Hur effektiv tillsynen är har delvis utvärderats av Skogsstyrelsen där det konstaterades brister i möjligheterna att redovisa vilken direkt effekt tillsynsverksamheten har på mottagarens agerande. Resultaten visade ändå på logiska samband där till exempel tydligheten och sanktionsmöjligheten vid förelägganden och förbud ger större effekt än råd och samråd³¹. På senare år har Skogsstyrelsen som mål att öka antalet beslut (föreläggande och förbud) och få till en skarpare tillsyn i syfte att tydliggöra hur lagen sätter gränser för skogsägarens handlingsfrihet. Skogsstyrelsen har även i en förstudie föreslagit införandet av systemtillsyn för skogsvårdslagen och miljöbalken. Motivet för detta är att effektivisera Skogsstyrelsen tillsyn och stärka verksamhetsutövarens system för ledning och styrning, utveckla myndighetens arbete och stärka samverkan mellan verksamhetsutövaren och myndigheten. Dessutom pågår ett arbete med att ta fram förslag på hur systemtillsyn kan införas i skogsvårdslagen. Ytterligare åtgärder är framtagningen av gemensamma målbilder för god miljöhänsyn.

Det finns idag en osäkerhet i gränsdragningen av ansvarsområden och praktisk hantering mellan Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen för skogsbruksrelaterade ärenden som berör artskyddsförordningen. Skogsstyrelsen har därför, tillsammans med Naturvårdsverket och fem Länsstyrelser, genomfört en förstudie som har tydliggjort vilka frågeställningar som behöver besvaras. Dessa berör till exempel tillsynsansvarets fördelning, förhållandet mellan olika författningar, oklarheter i möjligheter till intrångsersättning,

³¹ Duvemo K. och Eriksson A. 2014. Effekttvärdering 2013. Intern rapport. Diarienummer 32013/2108.

verksamhetsutövarens ansvar, otillräckligt kunskapsunderlag och kunskap hos handläggare. I början av 2015 har ett projekt startat som ska besvara frågeställningarna och som ska inkludera juridiska utredningar och en vägledning för ärendehandläggning med tydliggörande av det operativa tillsynsansvaret för artskyddet i skogen.

Det har även arbetats fram föreskrifter för anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § MB och det har skett flera förändringarna i föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen vilkas syfte är att bidra till en bättre efterlevnad av miljöbalken.

Ett informativt styrmedel som används är miljörådgivning gentemot skogsägare. Miljörådgivningen har syftat till att vara mer långtgående än vad lagnivån stipulerar. Hur effektiv rådgivningen varit är mera oklart. I Skogsstyrelsens rapport (2010:2) konstateras att större samordnade effektmätningar av rådgivning inte har förekommit i någon större omfattning inom Skogsstyrelsen. De stora kampanjerna Rikare Skog, Kulturmiljövård i skogen och Grönare Skog har utvärderats ganska ingående, med avseende på internt arbetssätt och kundnöjdhet. När det gäller effekter har dock utvärderingen baserats enbart på en eller några få frågor om tillämpning av budskapet i de kursutvärderingar som deltagarna besvarat vid utbildningens avslutning vilken är en osäker metod. Vidare konstateras att det finns dålig kunskap om rådgivningens effekter, vilket försvårar en strategisk styrning med sikte på effekter i skogen.

7.4. Kartläggning av skogsvårdslagens och miljöbalkens styrning mot preciseringarna i Levande skogar

Utgångspunkten i denna utvärdering är skogsvårdslagens paragrafer, föreskrifter och allmänna råd samt miljöbalkens tillämpliga kapitel. En bedömning har gjorts av vilka paragrafer i skogsvårdslagen samt vilka kapitel i miljöbalken som skulle kunna bidra till uppnåendet av de nio preciseringarna i Levande skogar. I bedömningen har ordalydelsen i lag, förordning, föreskrifter samt allmänna råd beaktats men även hur, och om, den aktuella paragrafen tolkas och tillämpas av Skogsstyrelsen. Bedömningen huruvida en paragraf, eller ett kapitel, bidrar till eller motverkar miljö kvalitetsmålet blir därmed en sammanvägning av ordalydelse, tolkning och tillämpning av den aktuella paragrafen.

7.4.1 Preciseringarna i Levande skogar

Regeringen har fastställt följande nio preciseringar av miljö kvalitetsmålet Levande skogar:

- **Skogsmarkens egenskaper och processer:** Skogsmarkens fysikaliska, kemiska, hydrologiska och biologiska egenskaper och processer är bibehållna.
- **Ekosystemtjänster:** Skogens ekosystemtjänster är vidmakthållna.
- **Grön infrastruktur:** Skogens biologiska mångfald är bevarad i samtliga naturgeografiska regioner och arter har möjlighet att sprida sig inom sina naturliga utbredningsområden som en del i en grön infrastruktur.
- **Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation:** Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till skogslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.

- **Hotade arter och återställda livsmiljöer:** Hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla skogar.
- **Främmande arter och genotyper:** Främmande arter och genotyper hotar inte skogens biologiska mångfald.
- **Genetiskt modifierade organismer:** Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.
- **Bevarade natur- och kulturmiljövärden:** Natur- och kulturmiljövärden i skogen är bevarade och förutsättningarna för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns.
- **Friluftsliv:** Skogens värden för friluftslivet är värnade och bibehållna.

Då gränsen mellan de nio preciseringarna är flytande blir det ett starkt subjektivt inslag vid bedömningen av en paragrafs inverkan, positiv eller negativ. Regelsystemet för skötsel av skog är, liksom för många andra områden, komplext och består av flera författningar som samverkar för att uppnå en önskad nivå eller effekt.

7.4.2 Översikt över skogsvårdslagen och miljöbalkens styrning mot preciseringarna

I tabellen nedan ges en översiktlig bild av de paragrafer som styr mot respektive preciseringar i Levande skogar. I tabell 2 nedan har de paragrafer som till övervägande del berör produktion utelämnats. Se vidare motivering för respektive paragraf under 7.4.3.

Tabell 2 Paragrafer i skogsvårdslagen som styr mot preciseringarna i Levande skogar

Preciseringar	Paragrafer	Kap i miljöbalken
Skogsmarkens egenskaper och processer	1, 6a, 14, 17, 18b, 30 §§.	1, 2, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14 kap
Ekosystemtjänster	1, 14, 17, 18b, 20, 25, 27, 30, 31 §§.	1, 2, 5, 6, 11, 12 kap
Grön infrastruktur	1, 4, 13a, 14, 15, 18, 18a, 30 §§.	1, 2, 6, 7, 8, 11, 12 kap
Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation	1, 4, 13a, 14, 15, 18, 18b, 25, 27, 30, 31 §§.	1, 2, 6, 7, 8, 11, 12 kap
Hotade arter och återställda livsmiljöer	1, 4, 13a, 14, 15, 18, 18b, 30 §§.	1, 2, 6, 7, 8, 11, 12 kap
Främmande arter och genotyper	1, 6b, 7, 14, 32 §§.	1, 2, 6, 12 kap
Genetiskt modifierade organismer	1, 14, 32 §§.	1, 2, 6, 13 kap
Bevarade natur- och kulturmiljövärden	1, 4, 13a, 13b, 14, 15, 18, 18b, 25, 27, 30, 31 §§.	1, 2, 5, 7, 8, 11, 12 kap
Friluftsliv	1, 6a, 10, 14, 30 §§.	1, 2, 5, 12 kap

7.4.3 Skogsvårdslagen

7.4.3.1 Allmänna bestämmelser

1 § Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

1 § i SvL lägger fast den allmänna inriktningen på skogspolitiken samt att även andra intressen ska beaktas. Till denna paragraf finns inget bemyndigande, och då dess utformning i sig är luddig, går den inte att tillämpa i myndighetsutövningen. Den betydelse den därför får i uppnåendet av miljökvalitetsmålet Levande skogar blir mer av signalvärde, vilket dock har ett värde i sig och torde därför ha betydelse för alla preciseringar om dock marginellt.

3 § Denna lag hindrar inte att produktiv skogsmark tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion.

Bestämmelserna i 5, 6 och 10 §§ ska inte tillämpas på produktiv skogsmark som i väsentlig utsträckning används för annat ändamål än virkesproduktion.

3 § reglerar att SvL inte hindrar att produktiv skogsmark tas i anspråk för annat ändamål och att kraven på återföryngring inte ska tillämpas i dessa fall. Bemyndigande att meddela föreskrifter finns inte heller för denna paragraf. Skogsstyrelsen har beslutat om ett allmänt råd som exemplifierar vad som kan vara produktiv skogsmark som i väsentlig utsträckning används för annat ändamål, och för vilken 5, 6 och 10 §§ inte ska tillämpas, vilka tar upp mark som omfattas av naturvårdsavtal som exempel.

I kombination med att bl a 30 § som reglerar den hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövärden endast gäller vid skötsel av skog finns en risk att stora värden försvinner då det är möjligt att lägga om skogsmark utan beaktande av hänsynsregler i SvL. Skulle marken sedan inte tas i anspråk för det avsedda ändamålet kan Skogsstyrelsen dock kräva återplantering men vid det tillfället är eventuella värden redan borta.

När Skogsstyrelsen bedömer att en åtgärd eller verksamhet väsentligt kan ändra naturmiljön, och därför bör samråd med Länsstyrelsen ske, så informeras parterna om detta men vad som sedan sker får inte alltid Skogsstyrelsen information om. Detta skulle kunna motverka möjligheten att uppnå Levande skogar då det finns risk att frågor hamnar mellan stolarna.

4 § Bestämmelser i denna lag eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter ska inte tillämpas i den mån vad där sägs strider mot 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. samma balk eller med stöd av annan lag.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

4 § slår fast att skogsvårdslagen inte ska tillämpas om det som där skrivs kan strida mot föreskrifter som meddelats med stöd av 7 och 8 kap. i miljöbalken. Dessa båda kapitel innehåller bestämmelser om områdesskydd samt artskydd. Denna begränsning bidrar till att uppnå preciseringarna gynnsam bevarandestatus och genetisk variation, grön infrastruktur, hotade arter och återställda livsmiljöer samt bevarade natur- och kulturmiljövärden. Den praktiska betydelse paragrafen får är bl a att SvL inte ska tillämpas

i ett läge där 29 §, om skyddsåtgärder mot skadeinsekter, står mot en hänsyn som ska lämnas med anledning av artskyddsbestämmelser. Den har också betydelse i ärenden om biotopskydd. Här sätts den biologiska mångfalden i första rummet och produktionsfrågorna får stå tillbaka, vilket på ett positivt sätt torde bidra till ovan nämnda preciseringar. Skogsstyrelsens medvetenhet om denna paragraf och dess betydelse för arbetet i skogen, med bland annat artskyddet torde kunna förbättras för att bättre kunna bidra till uppfyllelsen av miljökvalitetsmålet. Inte heller i denna paragraf finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter.

7.4.3.2 Anläggning av skog på produktiv skogsmark

5 § Ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark

- 1. om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning eller på grund av skada på skogen inte tas till vara på ett godtagbart sätt,*
- 2. om marken ligger outnyttjad, eller*
- 3. om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande.*

Åtgärd enligt första stycket ska vidtas i fall som anges i 1 och 2 utan dröjsmål och i fall som anges i 3 inom skälig tid.

Vad som föreskrivs i första stycket 2 ska inte gälla mark som på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första och andra styckena för att möjliggöra försöksverksamhet.

Skogsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från första och andra styckena.

5 § finns inte med i den sammanställning som gjorts över vilka paragrafer som bidrar till uppfyllandet av miljömålen då den i sin utformning och historia mest är produktionsinriktad. Paragrafen skulle utifrån sin ordalydelse kunna påverka uppnåendet på ett negativt sätt då den anger att under vissa förutsättningar ska ny skog anläggas, oavsett om där finns naturvärden värda att bevara. I paragrafens andra hälft finns dock flera restriktioner i dess tillämpning samt möjligheter till undantag. Huruvida den motverkar miljökvalitetsmålet eller inte beror naturligtvis därmed på tillämpningen av nämnda paragraf. Sammantaget torde detta tyda på att en direkt negativ effekt av lydelsen inte kan påvisas. Detta styrks också av hur den tillämpas och har tillämpats inom myndigheten. Det förekommer att undantag medges från 5 § i samband med att undantag ges från paragraf 10.

I förordningen preciseras vad som menas med godtagbart sätt och uppenbart otillfredsställande, det finns också stadgat inom vilken tidsrymd återbeskogning ska ha skett. Ytterligare förtydliganden av texten i lagen görs i föreskrifter och allmänna råd. Varken förordning, föreskrift eller allmänna råd leder till att betydelsen för miljökvalitetsmålet påverkas mer än vad som sker genom ordalydelsen i lagen.

6 § Vid anläggning av ny skog ska de föryngringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första stycket för att möjliggöra försöksverksamhet.

Skogsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från första stycket.

6 § finns inte heller med i sammanställningen med samma anledning som för 5 §. I dess ordalydelse finns egentligen inte heller något som skulle kunna tyda på så stor negativ påverkan. I dess uttolkning och tillämpning skulle paragrafen kunna leda mot en ökning av gran på bekostnad av tall. En av anledningarna till detta är dock viltbetesproblematiken. Sedan 1994 godtas dock i stor utsträckning även lövträd. Uttolkningen av paragrafen är att det är tillfredsställande om markens produktionsförmåga tillvaratas till minst 60 procent. Detta innebär att en markägare har stor möjlighet att själv välja vilka trädslag som ska planteras och en styrning mot ett ensartat skogslandskap kan därmed inte anses föreligga. Det förekommer att undantag medges från 6 § i samband med att undantag medges från paragraf 10.

Ytterligare föreskrifter, se nedan under 6a §.

6a § Hyggesplöjning får inte användas som markberedningsmetod.

Om det behövs för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om föryngringsmetod, markberedning, sådd, plantering, vård av plantskog och andra åtgärder.

6a § anger bland annat att hyggesplöjning inte får ske, vilket är positivt för friluftsliv samt skogsmarkens egenskaper och processer. Paragrafen ger också Skogsstyrelsen möjlighet att reglera föryngringsåtgärder. Förutom första stycket, vilket reglerar hyggesplöjningen, är detta en paragraf inriktad på styrning av produktionen.

Paragraferna 4–7 i förordningen preciserar viss tillämpning samt bemyndigar Skogsstyrelsen att meddela ytterligare föreskrifter till både paragraf 6 och 6a. Skogsstyrelsen har även meddelat ytterligare föreskrifter. Dessa föreskrifter ger dock ganska stort utrymme för att markägaren själv ska kunna välja trädslag då vad som avses med tillfredsställande virkesproduktion är generöst tolkat. Det innebär dock även att gran godtas på bekostnad av tall, där spelar även viltbetesproblematiken en roll. Även lövträd godtas i stor utsträckning efter 1994.

6b § Främmande trädarter får inte användas som skogsodlingsmaterial i fjällnära skog.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från förbudet i första stycket.

6b § borde kunna bidra till preciseringen om främmande arter och genotyper då den reglerar att främmande trädarter inte får användas som skogsodlingsmaterial i fjällnära skog. Främst har det i Sverige varit frågan om contorta. Användningen av contorta är också ganska begränsad. Inga ytterligare föreskrifter har meddelats.

7 § Om det är påkallat från skogsvårdssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som förbjuder eller ställer upp villkor för användning av visst slag av skogsodlingsmaterial vid anläggning av skog.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även meddela föreskrifter om produktion av, handel med och införsel av skogsodlingsmaterial i enlighet med rådets direktiv 1999/105/EG av den 22 december 1999 om saluföring av skogsodlingsmaterial.

Med skogsodlingsmaterial avses frön, plantor, sticklingar och andra former av förökningsmaterial, avsedda för anläggning av skog enligt vad regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer närmare föreskriver i enlighet med direktiv 1999/105/EG.

7 § kan ge ett positivt bidrag till preciseringen främmande arter och genotyper då en styrning av valet av skogsodlingsmaterial sker. Styrningen är dock främst till för att uppnå en tillfredsställande produktion men den kan även ses som en möjlighet att hindra att främmande arter, olämpliga för svenska förhållanden, används inom svenskt skogsbruk. Paragrafen reglerar även produktion och handel med skogsodlingsmaterial vilket stärker dess betydelse för Levande skogar då tillgången på olika slag av skogsodlingsmaterial begränsas.

I förordningen ges Skogsstyrelsen en rad bemyndiganden att meddela ytterligare föreskrifter, men i 9 § stadgas även att ”Endast i undantagsfall får främmande trädarter användas som skogsodlingsmaterial”, vilket torde kunna förstärka paragrafens positiva bidrag. I övrigt är paragrafen kopplad till EG-direktiv om saluföring av skogsodlingsmaterial och begränsning av införsel till EU av sådant material genom krav på tillstånd, även dessa stadganden torde kunna ses om en positiv förstärkning.

7.4.3.3 Avverkning av skog på produktiv skogsmark och åtgärder på skogligt impediment

10 § Avverkning på produktiv skogsmark ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får till skydd för den yngre skogen föreskriva att trädbestånd under en viss ålder inte får avverkas samt meddela föreskrifter om hur avverkning ska bedrivas för att tillgodose kraven enligt första stycket.

För att möjliggöra försöksverksamhet eller för att bevara och utveckla natur- eller kulturmiljövärden får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om undantag från första stycket.

10 § skulle kunna motverka vissa av preciseringarna då den reglerar att avverkning ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling. En skog med höga naturvärden med ett, enligt paragrafen, för lågt virkesförråd skulle därmed kunna bli avverkad för att föryngra för att bättre tillvarata markens virkesproducerande förmåga. Den utformning av bilagan till paragraf 5 och 10 som åskådliggör lägsta nivå för virkesförråd efter avverkning samt vid vilken nivå som återbeskningsplikt inträder är så utformad att vid en lägre medelhöjd tillåts även ett lägre virkesförråd. Detta innebär att det finns ganska stor möjlighet att själv utforma vilka avverkningsformer som en markägare vill använda. På vissa ställen i Norrlands inland kan dock redan från början nivån vara så låg att det är svårt med hyggesfria metoder. Det finns dock en undantagsmöjlighet i paragrafen vilken till stor del kan motverka eventuella negativa effekter.

I förordningen bemyndigas Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter om vid vilken ålder trädbestånd får avverkas, hur avverkning ska gå till samt om undantag från reglerna. I föreskrifterna och de allmänna råden preciseras vad som menas med i vissa fall, dock är ”förtydligandena” av sådan karaktär att tolkningspotentialen, till exempel att virkesförrådet ska vara tillräckligt. I 3 kap. 9 § Skogsstyrelsens föreskrifter samt i de allmänna råden till denna paragraf framgår att undantag bland annat bör kunna ges för ”avverkning i tätortsnära skog med stor betydelse för friluftsliv och rekreation”, vilket på ett positivt sätt skulle kunna bidra till preciseringen Friluftsliv.

12 § Som brukningsenhet ska räknas den produktiva skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare, om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

12 § reglerar vad som menas med brukningsenhet. Denna finns inte med i uppräkningslistan ovan då den i första hand skulle kunna ha en negativ påverkan på bland annat preciseringen grön infrastruktur då den anger att brukningsenhetens gränser avgörs av kommunens gränser. Detta skulle kunna innebära att ett större landskapsperspektiv inte kan tas. I tillämpningen så har några av de största skogsägarna dock utnyttjat möjligheten, som finns i förordningen, att få sina brukningsenheter sammanförda även över kommungränserna för att underlätta planeringen. Att sammanföra områden på detta sätt skulle kunna leda till att vissa kommuners skogsmarker avverkas helt medan andra sämre områden sparas. Det har dock visat sig att de stora brukningsenheterna inte har utnyttjats på detta sätt. Paragrafen torde utifrån den aspekten därmed inte få den negativa påverkan den skulle kunna ha, utan det som har en mer avgörande betydelse är ägarstrukturen som begränsar möjligheten till ett landskapsperspektiv.

13 a § Avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling får inte ske på skogliga impediment som är större än 0,1 hektar. Enstaka träd får dock avverkas om det inte förändrar naturmiljöns karaktär.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ytterligare undantag från förbudet i första stycket.

13a § reglerar att avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling inte får ske på skogliga impediment, vilket bidrar till grön infrastruktur, gynnsam bevarandestatus och genetik variation, hotade arter och återställda livsmiljöer samt bevarade natur- och kulturmiljövärden. I 18 § skogsvårdsförordningen begränsas dock tillämpningen till att inte gälla vid ändrad markanvändning. Denna begränsning i förordningen kan innebära att miljö kvalitetsmålet motverkas på samma sätt som gäller för 3 § SvL. Av de allmänna råden framgår också att ”Naturmiljöns karaktär förändras vanligen om de grövre träden avverkas.”

13 b § Inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennäringslagen (1971:437) under hela året (renskötselns åretrunt-marker), får avverkning inte ske om den

- 1. medför ett sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas, eller*
- 2. omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord.*

13b § borde kunna, utifrån sin ordalydelse, bidra till bevarade natur- och kulturmiljövärden och eventuellt ekosystemtjänster om man ser på rennäringen som en produktion av varor. Den reglerar att avverkning inte får ske inom renskötselns åretrunt-marker på ett sätt som väsentligt påverkar eller omöjliggör för rennäringen, vilket bör vara positivt för natur- och kulturmiljön. Att denna paragraf endast reglerar avverkning har ifrågasatts då andra åtgärder såsom val av plantmaterial, gödsling samt vissa typer av markberedning kan få en liknande påverkan. Dessutom har, som det verkar, paragrafen aldrig använts och därmed får inte paragrafen någon betydelse för Levande skogar.

14 § Den produktiva skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om

- 1. avverkning och uttag av skogsbränsle som ska äga rum på hans eller hennes mark,*
- 2. sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,*
- 3. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark,*
- 4. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark inom renskötselns åretrunt-marker; och*
- 5. vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen.*

14 § är en av de mest betydelsefulla för bidraget till Levande skogar. I denna paragraf regleras kravet på att en anmälan ska göras innan avverkning, uttag av skogsbränsle och skyddsdikning. Den innefattar även att markägaren ska ange vilken hänsyn som denne avser att ta till natur- och kulturmiljö, rennäringens intressen samt hur återväxten ska tryggas. Vetskapen om att åtgärder ska vidtas samt delvis vilka gör det möjligt för Skogsstyrelsen att reagera om värden finns som behöver särskilt skydd eller om särskild hänsyn kommer att behöva tas. Den bidrar också till att markägaren behöver tänka över vad som ska ske, och hur, innan en åtgärd vidtas. Svagheten med paragrafen är att bland annat åtgärder som röjning, underröjning och gallring inte innefattas, vilket innebär att en värdefull miljö redan kan vara skadad och i vissa fall förstörd innan en anmälan behöver göras.

Då kravet på anmälan finns och att en anmälan alltid ska ske för vissa åtgärder och att detta sker i de allra flesta fall gör också att paragrafen har stor betydelse. Svagheter finns dock såsom att en markägare i vissa fall kan ha avtalat bort anmälan till en annan part såsom virkesuppköpare, vilket har resulterat i att ingen har ansetts kunna ställas till svar för en utebliven anmälan. Detta i sin tur kan leda till en minskad respekt för anmälningsplikten.

I anslutning till denna paragraf bör miljöbalken nämnas och då främst 12 kap. 6 § om samråd för åtgärder som på ett väsentligt sätt kan ändra naturmiljön, vilken delvis skulle kunna kompensera denna brist i SvL.

I förordningen inskränks dock kravet, gällande anmälan, till att omfatta avverkningar större än 0,5 hektar. Av förordningen framgår vilka uppgifter en anmälan ska omfatta, att en avverkning får påbörjas tidigast sex veckor efter underrättelse, att giltighetstiden för en anmälan nu är fem år, tidigare var det tre år, samt att Skogsstyrelsen får meddela ytterligare föreskrifter om underrättelsen och om undantag. I föreskrifterna preciseras en rad undantag från kravet på anmälan, dock är dessa undantag kopplade till andra författningar varför de inte torde få någon negativ betydelse för Levande skogar. Av föreskrifterna framgår också hur en anmälan ska göras.

Den blankett som är utarbetad av Skogsstyrelsen ger en styrning för markägaren vilka uppgifter som ska redovisas. Denna blankett följer naturligtvis de föreskrifter som beslutats. Hanteringen av ärenden sker i olika steg där de som registrerar ärendena i handläggningssystemet Navet står för det första steget personal på distrikten står för det sista och om uppgifter saknas begärs komplettering. Poängteras bör dock att det är markägarens avsikt som redovisas och den kan ändras, det vill säga markägaren är inte bunden av den hänsynsredovisning som denne skickat in. Hänsynsredovisningen följs inte heller upp och därför finns ingen kännedom om hur väl en markägare följer det som angivits i anmälan.

7.4.3.4 Krav på tillstånd till avverkning med mera i fjällnära skog och samråd inom renskötselns året-runt-marker

15 § I fjällnära skog får avverkning inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd.

Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

15 § reglerar att avverkning i fjällnära skog inte får ske utan skogsstyrelsens tillstånd. Denna torde kunna ge en positiv effekt på grön infrastruktur, gynnsam bevarandestatus och genetisk variation, hotade arter och återställda livsmiljöer samt bevarade natur- och kulturmiljövärden. Svagheten med denna paragraf för att kunna ge en fullgod effekt är, liksom med flera nämnda paragrafer, att ett tillstånd inte behövs för röjning och gallring som främjar skogens utveckling. Med skogens utveckling avses främst utifrån produktion, vilket torde innebära att en del eventuellt befintliga värden förstörs redan här.

Om en anmälan om avverkning omfattar mark som ligger i fjällnära skog framgår det av handläggarstödet kartlager (Navet) och anmälan behandlas då som en tillståndsansökan. Alla ärenden hanteras med ett beslut, tillstånd eller avslag.

16 § I ansökan om tillstånd till avverkning ska sökanden redovisa vad han eller hon avser att göra för att

- 1. tillgodose naturvårdens, kulturmiljövärdens och rennäringens intressen, samt*
- 2. trygga återväxten av skogen.*

16 § reglerar skyldigheten att redovisa hänsyn till naturvård, kulturmiljövärd och rennäringen i ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog, det vill säga på motsvarande sätt som 14 § på övrig mark och för rennäringen bara specifikt inom åretruntmarkerna. Innehållet i hänsynsredovisningen kan ha betydelse när det gäller möjligheten att formulera meningsfulla villkor om hänsyn till rennäringen i beslut enligt 18 b §. Paragrafen kan ha en positiv inverkan på flera av preciseringarna.

17 § Tillstånd till avverkning får inte ges, om avverkningen medverkar till att en miljö kvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs. Avverkningen får dock tillåtas, om den förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken.

Tillstånd till avverkning får inte heller ges för att bygga en skogsbilväg om nyttan av vägen för skogsbruket inte motsvarar kostnaden för den, eller om vägen inte kan passas in i en vägnätsplan.

17 § kopplar till 15 § genom att den delvis reglerar när tillstånd till avverkning i fjällnära inte får ges. Här omfattas byggande av skogsbilväg samt om en miljö kvalitetsnorm inte följs. Den miljö kvalitetsnorm som främst torde avses är gällande vattenkvalitet, problemet med dessa är att de inte är helt enkla att följa upp samt att identifiera vad som kan påverka vattenkvaliteten. De preciseringar som paragrafen skulle kunna bidra till torde främst vara skogsmarkens egenskaper och processer samt ekosystemtjänster. Dess betydelse torde dock vara begränsad då den sällan används och endast i samband med ansökan om tillstånd till avverkning för byggande av skogsbilväg som avslås på grund av att båtnad saknas, det vill säga att nyttan inte överstiger kostnaderna och andra olägenheter.

18 § Tillstånd till avverkning får inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården.

18 § torde kunna bidra till grön infrastruktur, gynnsam bevarandestatus och genetisk variation, hotade arter och återställda livsmiljöer samt bevarade natur- och kulturmiljövården. Paragrafen kopplar till 15 och 17 paragraferna genom att den anger att tillstånd till avverkning i fjällnära skog inte får ges om avverkningen är oförenlig med intressen av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården. Utifrån sin ordalydelse skulle denna, på ett positivt sätt, kunna bidra till de nämnda preciseringarna, dock har paragrafen aldrig använts och därmed har den ingen påverkan på miljö kvalitetsmålet. Svagheter med paragrafen är att det är kopplat en rätt till ersättning för markägaren men som dock inte innebär något skydd för all framtid såsom bestämmelserna om t.ex. biotopskydd. Paragrafen ska enligt förarbetena ses som ett komplement till reglerna om naturreservat och naturvårdsområden, vilket torde tyda på att de värden som ska skyddas är i samma nivå som för biotopskydden och uppfylls inte kraven för dessa torde inte heller 18 § kunna användas.

18 a § Tillstånd till avverkning på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet får ges endast om det finns särskilda skäl för det.

18a § kopplar även den till tillstånd för avverkning i fjällnära skog då den anger att tillstånd till avverkning av en yta större än 20 hektar inom samma behandlingsenhet endast får ges om det finns särskilda skäl för det. Denna torde kunna bidra till grön infrastruktur.

I Skogsstyrelsens allmänna råd till paragrafen ges exempel på vad som kan beaktas vid bedömningen och paragrafen används, vilket ger den en positiv betydelse för Levande skogar.

18 b § När tillstånd till avverkning ges ska Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till

1. naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, samt

2. rennäringens intressen.

Sådana hänsyn får avse hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande.

Villkor som gäller rennäringens intressen får inte avse annat än vad som uppenbart behövs med hänsyn till renskötselrätten.

18b § anger vad Skogsstyrelsen ska besluta om vilken hänsyn ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, samt rennäringens intressen, när ett tillstånd till avverkning i fjällnära skog ges. Hänsynen får dock avse hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande, det vill säga den verkar endast vara kopplad till den direkta avverkningens genomförande. Paragrafen skulle kunna, utifrån ordalydelsen i första stycket, få en mer positiv inverkan än vad som blir fallet utifrån begränsningen i andra stycket. Även tredje stycket innehåller en begränsning som innebär att villkor som gäller rennäringens intressen inte får avse annat än vad som uppenbart behövs med hänsyn till renskötselrätten. Paragrafen innehåller inte heller något bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter som stöd för tillämpningen. De preciseringar för vilka paragrafen skulle kunna få positiv effekt är främst skogsmarkens egenskaper och processer, ekosystemtjänster, gynnsam bevarandestatus och genetisk variation, hotade arter och återställda livsmiljöer och bevarade natur- och kulturmiljöerna.

20 § Innan avverkning sker inom renskötselns året-runtmarker ska berörd sameby beredas tillfälle till samråd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådant samråd.

20 § reglerar att innan avverkning sker inom renskötselns året-runt-marker ska berörd sameby beredas tillfälle till samråd. Denna paragraf torde kunna, på ett positivt sätt bidra till ekosystemtjänster, dock har även denna paragrafs tillämpningsområde begränsats till att gälla endast avverkning och dessutom har regeringen stadgat att den inte ska gälla för röjning och gallring som främjar skogens utveckling.

Enligt förordningen får Skogsstyrelsen meddela föreskrifter om samråd, vilket myndigheten delvis gjort. Föreskrifter anger vad som ska omfattas, för vilken typ av brukningsenheter samråd inte behöver ske och för vilka samråd ska ske, samt att skriftligt bevis ska bifogas ansökan eller anmälan. Detta säkerställer delvis att paragrafen efterlevs och därmed dess betydelse i sammanhanget åtminstone vad det gäller avverkning. Då föreskriften endast reglerar att bevis om att samråd skett ska bifogas finns ingen kontroll

av vilken kvalitet som samråden genomförts med och inte heller huruvida skogsbruk och rennäring kommit överens eller ej. Att bevis om samråd bifogas säkerställs genom handläggningen, genom att en komplettering begärs om detta inte bifogats.

7.4.3.5 Ädellövskog

25 § I ett bestånd som avses i 23 § får det inte vidtas åtgärder som leder till att beståndet upphör att vara ädellövskog. Efter annan avverkning än röjning eller gallring ska ny ädellövskog anläggas på området.

Om det finns särskilda skäl, får Skogsstyrelsen medge undantag från första stycket. I samband därmed får Skogsstyrelsen besluta att ny ädellövskog ska anläggas på ett annat ställe inom en brukningsenhet. För anläggning av ny ädellövskog gäller 27 § tredje stycket.

25 § torde bidra till gynnsam bevarandestatus och genetisk variation samt bevarade natur- och kulturmiljövärden då den reglerar att det inte får vidtas åtgärder i en ädellövskog som leder till att beståndet upphör att vara ädellövskog samt att ny ädellövskog ska anläggas efter avverkning. Det finns möjligheter att medge undantag men Skogsstyrelsen får då besluta att ny ädellövskog ska anläggas på annat ställe inom brukningsenheten. Reglerna om ädellövskog används frekvent och därmed kan de ha en betydande positiv påverkan på Levande skogar.

I förordningen anges att innan Skogsstyrelsen fattar beslut om undantag ska myndigheten samråda med Länsstyrelsen. I allmänna råd finns ett antal exempel på särskilda skäl när undantag skulle kunna medges.

27 § Annan avverkning än röjning eller gallring i ett bestånd som avses i 23 § får inte påbörjas innan Skogsstyrelsen lämnat tillstånd till detta.

I ansökan om tillstånd ska sökanden redovisa vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

I samband med att tillstånd meddelas får Skogsstyrelsen besluta om det sätt på vilket avverkningen och den därav föranledda anläggningen av ny ädellövskog ska genomföras.

27 § Denna paragraf kopplar till 25 § och reglerar att avverkning inte får ske av ädellövskog utan att Skogsstyrelsen lämnat tillstånd till detta. Vidare får Skogsstyrelsen i tillståndet besluta om hur avverkning och sedan anläggning av ny ädellövskog ska genomföras. Även denna paragraf är dock begränsad i sin tillämpning till att inte omfatta röjning och gallring som främjar skogens utveckling.

Denna paragraf tillämpas i stort sett som tillstånden för avverkning i fjällnära skog och villkor för genomförande skrivs in i beslutet. Svårigheten med ädellövsskogar jämfört med fjällnära skog är att det inte finns något kartlager som stöd för handläggningen samt att det i blandskogar kan vara svårt att avgöra om de ska klassificeras som ädellövsskog eller inte.

7.4.3.6 Åtgärder mot skadliga insekter

29 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om bekämpning av insektshärjning i skog och om upparbetning av skadad skog, utforsling eller lagring av virke och andra åtgärder som behövs för att motverka uppkomsten av yngelhärdar.

Skogsmarkens ägare är ansvarig för att sådana åtgärder utförs. För förebyggande åtgärder i samband med avverkning och lagring av virke är också annan som har rätt att förfoga över skog eller virke ansvarig.

29 § finns inte med bland dem som är uppräknade för att de antingen kan anses bidra till, eller motverka, möjligheten att uppnå miljö kvalitetsmålet levande skogar. Paragrafen ger bemyndigande för Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter om bekämpning av insektshärjning. Det stadgas också att det är skogsmarkens ägare, eller den som förfogar över virket, som ansvarar för att sådana åtgärder utförs. Denna paragraf med förtydligande i förordning samt föreskrifter skulle kunna motverka Levande skogar men för det första finns undantagsmöjligheter och dessutom finns stadgat i 4 § SvL att lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen inte ska tillämpas om det som sägs där strider mot 7 eller 8 kap. MB. D v s att om 29 § ställer krav på att virke ska forslas ut men detta skulle innebära en skada som avses i artskyddsförordningen eller en skada i ett formellt skyddat område med stöd i 7 kap. MB, behöver virket inte forslas ut.

Skogsstyrelsen får enligt förordningen meddela föreskrifter om bekämpningsåtgärder vid insektshärjningar av större omfattning samt åtgärder för att förebygga att yngelhärdar uppkommer. I beslutade föreskrifter och allmänna råd finns relevanta definitioner, vad som omfattas av bestämmelserna och särskilda bestämmelser för vissa geografiska områden samt vissa verksamheter.

7.4.3.7 Hänsyn till natur och kulturmiljövården & rennäring

30 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om de åtgärder som ska vidtas för det fall föreskrifter enligt första stycket inte har följts.

Bemyndigandena i första och andra styckena medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

30 § är en av de centrala paragraferna när det gäller de flesta av preciseringarna. Denna paragraf reglerar den hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövärden vid skötsel av skog. I paragrafen finns detaljregler om hänsyn och skulle kunna knytas till portalparagrafens lydelse, 1 § SvL, om att den biologiska mångfalden ska behållas och att hänsyn även ska tas till andra allmänna intressen. Paragrafen är också en av de som tillämpas med stor frekvens då hänsyn ska tas vid all skötsel av skog. Detta innebär att den även gäller till exempel röjning och gallring, vilket kanske inte beaktas i tillräcklig omfattning. Skulle paragrafen tillämpas i sin ordalydelse, vid all skötsel av skog, skulle det ha en odiskutabel positiv effekt på målet Levande skogar. En problematik med paragrafen lydelse finns dock i sista stycket som begränsar de krav som kan ställas, genom att kraven inte får avsevärt försvåra den pågående markanvändningar, den så kallade intrångsbegränsningen. Inom detta utrymme ska även åtgärder för att återställa efter skador som vållats när föreskrifter inte följts medräknas. Paragrafens första och andra stycke, om den hänsyn som ska tas och om att krav på återställande kan ställas, kan ha en betydande effekt men denna begränsas starkt av sista styckets lydelse.

Denna paragraf tillämpas i princip vid alla avverkningar. Den kopplar också till anmälningsplikten och den redovisning som ska göras på anmälningsblanketten. På senare år har föreskrifter och allmänna råd till 30 § omarbetats och utvecklats bland annat i de delar som kan påverka mark och vatten, samt i senaste översynen även hänsynen till arter. Antalet beslut om förbud eller förelägganden med stöd av denna paragraf ökar också stadigt så dess betydelse för miljömålet Levande skogar torde också kunna öka, om än långsamt.

31 § Vid skötsel av skog ska i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning den anpassning ske som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen. Vid planläggning och genomförande av åtgärderna ska eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna.

31 § reglerar att den anpassning som ska ske som är uppenbart påkallad med hänsyn till rennäringen vid skötsel av skog i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning. Enligt andra meningens i paragrafen ska det eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna. Denna paragraf skulle kunna bidra till ekosystemtjänster samt möjligtvis även bevarade natur- och kulturmiljövärden, beroende på för det

första hur ”uppenbart påkallad” tolkas samt hur starkt ordet ”eftersträvas” ska tolkas. Denna paragraf torde i första hand kunna tolkas som rådgivande och inte direkt styrande då ordalydelsen lämnar öppet för vida tolkningar beroende på vilket perspektiv man har när man läser.

Denna paragraf är inte förtydligad i förordningen och det finns inget bemyndigande att meddela föreskrifter. Skogsstyrelsen har dock beslutat om allmänna råd om vad som bör gälla avseende samråd, föryngringsavverkning, beståndsanläggning samt skogsbilvägar.

7.4.3.8 Miljöanalys

32 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden enligt denna lag ska göras en analys av vilken inverkan nya metoder för skogens skötsel och nya skogsodlingsmaterial har på miljön. Föreskrifterna får innebära att en sådan analys ska göras av den som avser att använda en ny metod eller ett nytt skogsodlingsmaterial.

32 § ger möjlighet att ställa krav på en verksamhetsutövare/markägare, som avser att använda en ny metod eller ett nytt skogsodlingsmaterial, att genomföra en miljöanalys av vilken inverkan nya metoder för skogens skötsel och nya skogsodlingsmaterial har på miljön. I förordningen ges Skogsstyrelsen möjlighet att besluta om en miljöanalys och vad den ska innehålla. Yttrande ska dock inhämtas från Naturvårdsverket och berörd Länsstyrelse.

Denna borde bidra till preciseringarna främmande arter och genotyper, genetiskt modifierade organismer, men även skogsmarkens egenskaper och processer. Beslut om miljöanalys som också genomförts används inte så ofta men det har förekommit, då gällande stubbskörd och optimerad näringstillförsel (behovsanpassad gödsling).

7.4.3.9 Tillsyn

38 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet.

- 1. bryter mot 6 b § första stycket, 10 § första stycket eller 10 a §,*
- 2. bryter mot 15 § eller mot villkor i beslut som gäller avverkning och som har meddelats med stöd av 18 b § eller 18 c §,*
- 3. bryter mot 36 § tredje stycket eller avverkningsförbud som avses i 36 § fjärde stycket,*
- 4. inte rättar sig efter ett föreläggande eller bryter mot ett förbud som har meddelats för att 31 § ska följas,*
- 5. genom avverkning eller andra åtgärder bryter mot 25 § första stycket första meningen, 27 § första stycket eller mot ett beslut om avverkning som har meddelats med stöd av 27 § tredje stycket.*

I ringa fall döms inte till ansvar.

38 a § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

- 1. bryter mot en föreskrift som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 7 § första stycket eller 11 §,*
- 2. bryter mot en föreskrift som en myndighet har meddelat med stöd av regeringens bemyndigande enligt 10 § andra stycket, 20 § eller 29 § första stycket,*
- 3. inte fullgör underrättelseskyldighet enligt föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 14 §,*
- 4. inte rättar sig efter ett föreläggande eller bryter mot ett förbud som har meddelats för att en föreskrift enligt 30 § ska följas.*

I ringa fall döms inte till ansvar.

38 och 38a §§ är de straffbestämmelser som finns för skogsvårdslagen. Vissa paragrafer är inte straffsanktionerade, till exempel förbudet att avverka impediment, 13a §. Väl balanserade, och använda, straffbestämmelser torde kunna bidra till att Levande skogar skulle kunna uppnås då de torde kunna bidra till en efterlevnad av reglerna.

Påföljderna i kulturmiljölag (1988:950) är i samma nivå som i skogsvårdslagen, det vill säga böter eller fängelse i högst sex månader. I miljöbalken däremot finns, förutom miljösanktionsavgifter, vilka regleras i 30 kap., påföljder från böter till fängelse i högst två år. Vad gäller Skogsstyrelsens tillsynsansvar kan nämnas 12 kap. 6 § om samråd för vilket straffet kan variera mellan böter och fängelse i högst två år. I princip samma åtgärd eller verksamhet kan med stöd av skogsvårdslagen ge böter eller fängelse i högst sex månader.

Enligt 35 kap. 1 § brottsbalken kopplas preskriptionstiden till längden på högsta straffet. Skogsvårdslagen omfattas av 1 p och innebär en preskriptionstid på 2 år medan miljöbalken omfattas av 2 p vilket innebär en preskriptionstid på 5 år.

7.4.4 Miljöbalken

Miljöbalken ska tillämpas parallellt med skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen har tillsynsansvar för vissa områden som regleras genom miljöbalken, främst reglerna om biotopskyddsområden på skogsmark samt reglerna om samråd för skogsbruksåtgärder eller verksamheter som väsentligt kan ändra naturmiljön. Båda dessa kapitler är av betydelse för Skogsstyrelsens arbete mot Levande skogar.

MBs kap. 1–6 är generella och ska tillämpas för alla områden som omfattas av miljöbalken. Första kapitlet anger miljöbalkens tillämpningsområde och delvis räckvidd, i övrigt kan tillämpningsområdet anges inom respektive sakkapitel. För Skogsstyrelsens del kan detta till exempel innebära att vid ett samråd enligt 12 kap. kan myndigheten ställa krav, på att till exempel en skogsbilväg ska byggas med annan sträckning än den anmälda, med stöd av andra kapitlets hänsynsregler.

Kapitel två är ett av de mest centrala i miljöbalken då det innehåller de så kallade hänsynsreglerna vilka anger vad en verksamhetsutövare måste beakta när denne vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet. De innehåller regler om bästa möjliga teknik, val av plats, krav på kunskap, ger uttryck för försiktighetsprincipen. Försiktighetsprincipen innebär i korthet att den som ska bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska kunna, så långt det är rimligt, 2:7 MB, säkerställa att ingen risk finns för människors hälsa eller miljön. I föreskrifterna till 30 paragrafen SvL hänvisas till hänsynsreglerna i 2 kap. vilka även ska tillämpas inom skogsbruket.

2 kap 3 § Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Kap 3-4 innehåller regler om hushållning med mark och vatten samt riksintressen. Skogs- och jordbruk är inga riksintressen men däremot nationella intressen och ska skyddas mot åtgärder som kan försvåra ett rationellt brukande. Hur det nationella intresset förhåller sig gentemot ett riksintresse vid tillämpning är inte helt tydligt, men kommer troligen att hanteras inom Riksintresseutredningen³².

Femte kapitlet innehåller miljökvalitetsnormer och för Skogsstyrelsens del är det normerna för vatten som är relevanta och ska beaktas. Dessa hänvisar Skogsstyrelsen till i sina föreskrifter till 30 paragrafen SvL. Miljökvalitetsnormerna för vatten är så kallade övriga normer vilka inte kan göras gällande gentemot den enskilde verksamhetsutövaren utan ska ligga till grund för myndigheternas arbete med till exempel generella föreskrifter.

Slutligen kapitel sex som reglerar miljökonsekvensbeskrivningar och vad dessa ska omfatta. I skogsvårdslagen finns regler om miljöanalys och skillnaden mellan dessa är främst att analyser omfattar en ny metod för skötsel av skog eller ett nytt skogsodlingsmaterial, medan miljökonsekvensbeskrivningen är kopplad till en specifik plats.

Av sakkapiteln är nedanstående de som Skogsstyrelsen har någon form av ansvar för.

7 kap. om formellt skydd, för Skogsstyrelsen del främst 11 § gällande möjligheten att besluta om biotopskydd samt regler gällande Natura 2000 är naturligtvis mycket viktiga för möjligheten att uppnå miljökvalitetsmålet. Per år fattas cirka 200 beslut om biotopskydd på totalt cirka 900 hektar.

³² Riksintresseutredningens direktiv beslutades av regeringen den 19 december 2013. I januari 2014 förordnades Elisabet Falemo, tidigare statssekreterare i Miljödepartementet, till särskild utredare. Utredningen ska lämna ett delbetänkande den 15 augusti 2014 och ett slutbetänkande den 1 december 2015. Utredningens uppgift är att göra en översyn av riksintressesystemet och dess funktion.

8 kap. om artskydd. Skogsstyrelsen har inget tillsynsansvar för dessa regler men Skogsstyrelsen har ett antal verktyg att arbeta med när det gäller artskyddet och har så haft under lång tid, dock har dessa verktyg inte till fullo nyttjats. Under senaste åren har denna fråga diskuterats inom myndigheten och uppdaterade föreskrifter till 30 § SvL som stöd för artskyddet, med en hänvisning till artskyddsförordningen, har beslutats och trädde i kraft 1 januari 2014.

11 kap. om vattenverksamhet, vilken gränsar till Skogsstyrelsens ansvar gällande bland annat dikesrensning och skyddsdikning. Skogsstyrelsen har inget ansvar för de åtgärder som regleras under 11 kap. men däremot åtgärder där gränsdragningen inte är helt enkel såsom gällande dikesrensning. Här har kalibreringsövningar genomförts med länsstyrelserna för att försöka identifiera gränsdragningen i naturen. Skyddsdikning är också en åtgärd som om den genomförs på felaktigt sätt kan komma att innebära en vattenverksamhet och därmed är det Länsstyrelsen som har tillsynsansvar.

12 kap., främst 6 § gällande samråd vid verksamheter som väsentligt kan ändra naturmiljön. I början av 2014 trädde Skogsstyrelsens föreskrifter om samråd enligt miljöbalken i kraft. Dessa reglerar vilka åtgärder som typiskt sett väsentligt kan ändra naturmiljön och därför ska alltid samråd för dessa åtgärder ske. Det kompletteras också vad en anmälan ska innehålla.

Med dessa föreskrifter som stöd kommer besluten som tas med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken troligen att öka. Ett grundläggande problem gällande bestämmelserna om samråd är att en anmälan om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen samtidigt är en anmälan om samråd. Miljöbalken gäller för verksamhetsutövare och det är i normalfallet denne som ska ta ställning till om en åtgärd eller verksamhet väsentligt kan ändra naturmiljön och därmed ska samråd ske. I de fall en avverkningsanmälan har skickats in, vilket alltid ska ske före avverkning av minst 0,5 hektar, skjuts dock detta ansvar över på Skogsstyrelsen att avgöra om verksamheten eller åtgärden är av sådan typ att den väsentligt kan ändra naturmiljön och i så fall ta upp ett samråd.

13 kap. om genteknik har i dagsläget marginell betydelse då det inte finns några gmo-träd för virkesproduktion som används i skogsbruket.

14 kap reglerar kemiska produkter och biotekniska organismer, för Skogsstyrelsens del blir detta relevant vid bland annat användning av bekämpningsmedel. Skogsstyrelsen har dock inget tillsynsansvar för åtgärder under 14 kap. men dock ett tillsynsvägledande ansvar. Betydelsen för Levande skogar är därmed svår att bedöma.

7.5. Skogsvårdslagens och miljöbalkens förmåga att styra mot preciseringarna

Skrivningarna i skogsvårdslagen och miljöbalken är kvalitativa och oprecisa vilket innebär att det finns utrymme för tolkning vid såväl tillämpning som efterlevnad och att det är svårt att bedöma i vilken mån dessa styrmedel ger effekter som är tillräckliga för att nå miljömålet och preciseringarna. Även målet och preciseringar är kvalitativa och

oprecisa vilket bland annat medför behov av utveckling av mätbara indikatorer och en fortsatt utveckling av målmanualen för uppföljning av Levande skogar. Skogsvårdslagen och miljöbalken skulle kunna bidra till miljö kvalitetsmålet i större utsträckning med en annan tillämpning och efterlevnad hos myndigheter, skogsägare och andra aktörer. Vidare finns överlapp mellan preciseringarna vilket i kartläggningen av paragraferna i skogsvårdslagen och kapitlen i miljöbalken ovan kommer till uttryck genom att ett antal paragrafer styr mot flera preciseringar.

Som nämns ovan finns det juridiska förutsättningar för de administrativa styrmedlen skogsvårdslagen och miljöbalken att i högre grad bidra till att nå miljömålet Levande skogar och dess preciseringar. Kartläggningen visar att det med dagens regelverk finns utrymme för att utveckla tillämpningen som ytterligare skulle öka styrmedlens bidrag till att nå miljömålet Levande skogar och dess preciseringar. Skogsvårdslagen och miljöbalken ska tillämpas parallellt men kopplingen mellan författningarna är komplex vilket försvårar tillämpning och efterlevnad bland skogsägare, myndigheter och andra aktörer.

Främmande arter och genotyper samt Genetiskt modifierade organismer är de två preciseringar som är mest konkreta och mer avgränsade, vilket i större utsträckning gör det möjligt att följa upp dessa. De regler som finns i skogsvårdslagen är även i dessa fall mer precisa vilket torde leda till att dessa i längden blir enklare att tillämpa och därmed större möjlighet till måluppfyllnad vid lagefterlevnad.

Preciseringen Ekosystemtjänster innebär en avvägning mellan till synes motstående intressen, en avvägning som aviseras i skogsvårdslagens portalparagraf. Skogsägare kan bruka skogen på olika sätt och därmed gynna skilda ekosystemtjänster. Exempelvis kan brukandet optimeras för ekosystemtjänsten fiberproduktion, men det innebär att andra ekosystemtjänster (till exempel produktion av vilda bär) missgynnas. Även skogsmarkens egenskaper och processer kan vara en avvägning, vissa typer av skador kan påverka skogsmarkens framtida produktionsförmåga. De paragrafer som antagits ha koppling till denna är mindre precisa och det är därmed svårare att hänföra lagens bidrag till måluppfyllnaden.

Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation samt preciseringen hotade arter och återställda livsmiljöer adresseras framförallt genom Art- och habitatdirektivet som införts i den svenska lagstiftningen genom artskyddsförordningen. Länsstyrelsen har tillsynsansvaret för artskyddsförordningen. I praktiken tillämpas denna dock i mindre utsträckning jämfört med skogsvårdslagen. Skogsvårdslagen innehåller begränsningar i form av intrångsbegränsningen. Detta utrymme räcker inte alltid till för skyddet av arter. Miljöbalken har endast använts i begränsad omfattning, arbete pågår dock som troligen kommer att leda till att miljöbalken kommer att användas i större utsträckning än i dag.

Den precisering som torde vara svårast att uppnå är Grön infrastruktur då den bör bedömas över större geografiska områden där ett helhetsperspektiv behövs både avseende geografi och tidsrymd. Dessutom kan ett flertal administrativa avgränsningar, till exempel länsgränser och fastighetsgränser, behöva överskridas, vilket inte alltid är helt

enkelt. Att avverkning och hänsyn till natur och kulturmiljöer regleras i skogsvårdslagen torde ha en positiv effekt på preciseringen om Bevarande av natur och kulturmiljövärden. Däremot finns begränsningen om att pågående markanvändning inte avsevärt får försvåras vilket sätter nivån för vad lagen som styrmedel kan uppnå. Det finns även vissa paragrafer som inte används vilket inte ökar möjligheten till måluppfyllelse av lagens funktion som styrmedel.

Krav i skogsvårdslagen på skogsägaren att lämna in en anmälan till Skogsstyrelsen gäller endast för avverkning, uttag av skogsbränsle och skyddsdikning. Denna anmälan ska även beskriva vad som avser göras för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid avverkning. Åtgärder såsom röjning, underröjning och gallring omfattas inte. Begränsning till enbart avverkning går igen vid avverkningstillstånd i fjällnära skog. Detta leder till att värdefull miljö för att uppnå miljömålet Levande skogar kan förstöras av skogliga åtgärder innan skogen är mogen för avverkning och Skogsstyrelsen informeras genom en anmälan.

Poängteras bör också att det är skogsägarens avsikt som ska redovisas och den kan ändras, det vill säga markägaren är inte bunden till den hänsynsredovisning som presenterats. Hänsynsredovisningen följs inte heller upp och därför finns ingen kännedom om hur väl en markägare följer det som angivits i anmälan.

Svagheter i lagstiftningen finns även kring vem som kan hållas ansvarig vid utebliven anmälan i de fall markägaren avtalat bort ansvaret för anmälan till virkesuppköpare, vilket underminerar respekten för anmälningsplikten och i förlängningen Skogsstyrelsens möjlighet att säkerställa att miljöhänsyn tas som är i linje med miljömålet Levande skogar och dess preciseringar.

Som nämns ovan ska skogsvårdslagen och miljöbalken tillämpas parallellt och även om kopplingen mellan författningarna är komplex skulle Skogsstyrelsen, i större utsträckning än i dagsläget, kunna använda miljöbalken i sin myndighetsutövning. Det finns skillnader mellan författningarna såsom att skogsvårdslagen vänder sig till skogsmarkens ägare medan miljöbalken ska tillämpas av den som ska bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd, det vill säga verksamhetsutövaren. Vad gäller preskriptionstiden så är den fem år för brott mot miljöbalkens regler medan endast två år för brott mot skogsvårdslagen, vilket kan tyckas anmärkningsvärt då det många gånger är samma typ av skador det är frågan om. Även sanktionerna är hårdare för brott mot miljöbalken jämfört med brott mot skogsvårdslagen.

7.6. Förklaringsfaktorer som kan påverka styrningen mot preciseringarna

Skogsvårdslagen har historiskt reglerat produktionsaspekter. Sedan 1975 regleras även miljöaspekter. Härav är skogsvårdslagen fragmentarisk och svårtolkad. Huruvida miljöaspekterna borde införlivas i miljöbalken och vilka effekter detta skulle få har till exempel inte utretts.

Skogsvårdslagen har, enligt den historiska litteraturen³³, nedtonats historiskt till förmån för andra styrmedel som rådgivning och ekonomiska bidrag. Någon kontinuerlig analys av de skogspolitiska styrmedlen har inte gjorts vilket försvårar kostnadseffektiva val av styrmedlen med sikte på effekter i skogen.

Historiskt har äganderätten varit starkt betonad i skogspolitiken vilket kan stå i konflikt med allmänintresset. Äganderätten är samtidigt en viktig förutsättning för en väl fungerande marknadsekonomi vilket i sig genererar samhällsnytta. Intrångsbegränsningen är ett tydligt exempel på detta då det upp till nivån för intrångsbegränsningen kan ställas krav på miljöhänsyn och äganderätten får stå tillbaka. Utöver denna nivå kan markägaren enligt miljöbalken erhålla ersättning för inskränkningar i äganderätten. Det finns dock även möjlighet med hänvisning till andra kapitlen miljöbalken möjligheter att kräva större hänsyn vid skogsbruksåtgärder, men denna möjlighet har använts mycket sparsamt.

Äganderätten kontra allmänintresset har beröringspunkter med sektorsansvaret och PPP/UPP. Det senare tillämpas inte direkt i skogsbruket men sektorsansvaret innebär en viss inskränkning i äganderätten då skogsägare bland annat ska ha högre ambitioner i sitt miljöarbete än vad som följer av skogsvårdslagen vilket i sig har en positiv styrning mot preciseringarna i Levande skogar. Sektorsansvaret kan sägas innebära en viss tillämpning av den nationalekonomiska teorin om internalisering av negativa externaliteter. Innebörden i sektorsansvaret och UPP/PPP bör ingå i en heltäckande analys av de skogspolitiska styrmedlen. I analysen bör även teorin om internalisering av externaliteter ingå eftersom denna inte enbart innehåller hänsyn till negativa effekter utan även de positiva nyttigheter som skogsbruket producerar som idag inte är marknadsprissatta.

Att bedöma om aktiviteter som behövs är tillräckliga kompliceras av att aktiviteter som genomförs idag får effekt och kan bedömas först långt fram i framtiden. I skogsbruket är omloppstiderna från föryngringsyta till föryngringsavverkning mellan 50 upp till drygt 100 år. Framtida generationer får sålunda bedöma om de aktiviteter som vidtagits har varit tillräckliga.

Vidare har preciseringarna i Levande skogar tillkommit efter skogsvårdslagen och miljöbalken och en mer grundläggande samordning mellan dessa har inte gjorts vilket torde minska förutsättningarna för lagstiftningen att styra mot preciseringarna.

Regleringar kombinerat med andra styrmedel som rådgivning har använts flitigt historiskt sett i styrningen av skogsbruket och består än idag. Att beskatta den miljöpåverkan som skogsbruket förorsakar förekommer inte. Detta kan nog till stor del tillskrivas det faktum att miljöskadan är beroende dels av naturgivna faktorer på varje brukningsenhet men även på betydelsen av brukningsenhetens geografiska lokalisering. I fallet med biologisk mångfald har skilda områden mycket olika betydelse för den biologiska mångfalden. Detta har skapat ett system med bedömningar från fall till fall vad gäller

³³ Se avsnitt 4.1.

vilka krav på miljöhänsyn som kan ställas vid exempelvis avverkningar. Detta kräver att staten har mycket stor kunskap om de naturgivna villkoren. Men om efterlevnaden är god är regleringar ett bra styrmedel för att säkra måluppfyllelsen. Intrångsbegränsningen är även avgörande och ställer krav på att prioritera vilka åtgärder som ska vidtas för att minimera miljöskadan, samt ökar kravet på staten att även ha kunskap om värdet av avverkningen och kostnader för att anpassa avverkningen. Som beskrivits i kap. 3 Teori innebär inskränkningen av PPP – att verksamhetsutövaren inte betalar för sin miljöpåverkan – att incitamentet minskar för FoU som kan minska miljöpåverkan på sikt.

7.7. Övrig påverkan

I en marknadsekonomi är det fullt naturligt att skogsbruket påverkas kanske mest av den fria marknadsekonomins drivkrafter, vilket i sig skapar samhällsnytta. Svensk skogsindustri är exportorienterad och påverkas av den internationella konjunkturen. Den globala konkurrensen innebär att skogsindustrin i många fall får ta priserna som givna på marknaden – de har inte möjlighet att påverka slutpriset på produkterna – och tvingas därför till kontinuerliga rationaliseringar för att behålla marknadsandelar. Rationaliseringar i form av kostnadsbesparingar kan påverka investeringar i naturvårdsåtgärder. Dock finns det drivkrafter på marknaden som internaliserar externaliteter i form av CSR (corporate social responsibility) och skogscertifiering där skogsägarna utan statlig inblandning tagit egna initiativ. Detta har en positiv effekt på bland annat Levande i skogar i form av skogsavsättningar av stora skogsarealer och krav på avverkningsförbud av nyckelbiotoper.

En annan stark påverkansfaktor är skattepolitiken. Skatteregler för skogsägare påverkar deras beteende både när det gäller produktions- och miljöåtgärder. Dagens regler med skatteinstrument som skogsavdrag, skattesatser, räntefördelning, periodiseringsfonder, skogskonto mfl. syftar till att ge skattekrediter och därigenom skjuta upp beskattningen samt jämna ut inkomster från virkesförsäljningar mellan åren. Betydelsen av skattereglernas utformning för skogsbruket kan exemplifieras av skogsavdraget där skattkrediten för åren 2009 till 2013 uppgick till 1 557 miljoner kronor i genomsnitt per år. Återföringen av skogsavdrag för beskattning uppgick för samma år till cirka 100 miljoner kronor.

Kring skogen finns målkonflikter där olika politikområden (skog, miljö, klimat, energi, skatte, näring, sysselsättning, friluft etc.) har olika mål och medel vilket försvårar möjligheterna för ett enskilt politikområde att nå sina mål.

7.8. Övriga styrmedel kopplat till Levande skogar

Kompletterande styrmedel som styr mot miljömålet Levande skogar och dess preciseringar omfattar såväl informativa (utbildning och rådgivning) som ekonomiska styrmedel (Landsbygdsprogrammet samt olika skyddsformer där ersättning utgår). Utöver dessa finns ett antal internationella överenskommelser och EU-direktiv som påverkar den nationella rådigheten.

I Tabell 3 nedan presenteras kompletterande styrmedel till skogsvårdslagen och miljöbalken som styr mot miljömålet Levande skogar. Generellt sett (förutom styrmedel initierade genom Landsbygdsprogrammet) har styrmedlen initierats före miljömålet Levande skogar etablerades. Merparten av styrmedlen har effekter som styr mot flera av Levande skogars preciseringskrav. Tabellen inkluderar styrmedel som har sin grund i lagstiftningen (administrativt styrmedel såsom miljöbalken), men som är kopplad till en monetär kompensation (ekonomiskt styrmedel).

Tabell 3. Kartläggning av styrmedel som kopplar till miljömålet Levande skogar

Styrmedel (typ)	Beskrivning
Rådgivning (information)	Skogsstyrelsen bedriver rådgivning och ger information och utbildning till skogsägare och andra i skogssektorn om hur landets skogar bör skötas så att de skogspolitiska målen kan uppnås. Flera projekt under Landsbygdsprogrammet har även varit viktiga för att sprida kunskap om skogsskötsel och svensk skogspolitik.
Kulturmiljölag (administrativt)	Av lagen framgår att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön undviks eller begränsas. Lagen innebär att fornlämningar är skyddade, det vill säga att det är förbjudet att rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fornlämning. Avser lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna. Från 2014 har ett åldersrekvisit införts som säger att lämningar från 1850 eller senare inte omfattas.
Nationalpark (administrativt och ekonomiskt)	Nationalparker ska bevara ett större sammanhängande område av en viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Nationalpark är den starkaste skyddsformen och riksdagen beslutar om inrättande. Marken i en nationalpark ägs av staten. För varje nationalpark finns föreskrifter som begränsar vilka verksamheter som får ske i parken och skötselplaner som beskriver hur parken ska skötas.
Naturresevat (administrativt och ekonomiskt)	Naturresevat ska bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Naturresevat kan även syfta till att skydda områden som "behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturresevat".
Biotopskydd på skogsmark (administrativt och ekonomiskt)	Biotopskydd ska bevara små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter. Området som skyddas är normalt 2–10 hektar, men även biotoper upp till cirka 20 hektar kan skyddas. Verksamhet eller åtgärder som kan skada naturmiljön är förbjudna och därigenom är områdena bland annat undantagna från skogsbruk. Markägaren äger marken och jakträtten finns kvar. Markägaren får ersättning för det intrång som ett beslut om biotopskyddsområde innebär.
Naturvårdsavtal (administrativt och ekonomiskt)	Naturvårdsavtal är civilrättsliga och ska utveckla och bevara naturvärden i ett befintligt område. En tidsbegränsning ingår i avtalet och maxtiden är 50 år, vilket även är det vanligaste. I avtalet framgår bland annat vilka rättigheter markägaren avstår från och vilka rättigheter Skogsstyrelsen får under avtalsperioden. Markägaren äger fortfarande marken och skogen samt behåller jakträtten. Viss ekonomisk ersättning betalas ut till markägaren för de begränsningar i skogsbruket som avtalet medför och ersättningen beror på det skogligen ekonomiska värdet och avtalets tidsmässiga längd. Områdena är oftast mellan 3 till 20 hektar, men områden på mer än 100 hektar förekommer.

Styrmedel (typ)	Beskrivning
Kulturresevat	Skyddsinstrumentet kulturresevat infördes med miljöbalken 1999. Avsikten är att möjliggöra vård och bevarande av värdefulla kulturpräglade landskap. I ett kulturresevat kan hela området natur- och kulturmiljövärden skyddas och vårdas. Därmed omfattas byggnader, anläggningar, lämningar och marker – men även sådana värden som består av verksamheter, kunskaper och traditioner kan hanteras inom ramen för kulturresevatets förvaltning. Kulturresevat är en flexibel skyddsform på så sätt att skyddet och bevarandearbetet kan anpassas till olika kulturmiljöers olika förutsättningar och värden samt tillåtas variera både mellan och inom kulturresevaten.
Stöd för ädellövskogsbruk (ekonomiskt)	I skogsvårdslagen finns ett krav på att bevara ädellövskog. Syftet med detta stöd är att kompensera markägare för de högre kostnader som uppstår vid förnyring av ädellövskog. Stöd ges till fullständiga återväxtåtgärder, kompletterande åtgärder samt röjning.
Stöd för natur- och kulturmiljövårdsåtgärder - Nokås (ekonomiskt)	Syftet med stödet Nokås är att berika skogsmiljöer av allmänt intresse. Bidrag ges till åtgärder för att spara kulturmiljöer eller bevara naturvärden som till exempel frihugga gamla lövträd, skapa skogsbryn, restaurera äldre transportleder, naturvårdsbränning, anlägga våtmark och fördyrade skogsbruksåtgärder då mer hänsyn krävs. Stöd lämnas i första hand till åtgärder som gynnar växter och djur samt värdefulla kulturmiljöer, men också till landskapsbild och friluftsliv.
Landsbygdsprogrammet (ekonomiskt)	Under perioden 2007–2013 har det funnits flera skogliga stöd inom Landsbygdsprogrammet. Det har varit stöd till såväl kompetensutveckling som direkta åtgärder (miljöinvesteringar). De skogliga stöden för perioden 2014–2020 är ännu inte beslutade.
Arbetsmarknadsåtgärder (ekonomiskt)	Staten har genom åren finansierat Skogsstyrelsens engagemang i flera arbetsmarknadsåtgärder som gett arbete till arbetslösa. Dessa projekt har också gynnat utvecklingen mot att nå preciseringarna i miljömålet Levande skogar, exempelvis genom åtgärder som ökar skogens natur- och rekreationsvärden.

8 Slutsatser

Utvärderingen har identifierat begränsningar i nuvarande skogsvårdslag och miljöbalk när det gäller dess förmåga att styra mot miljömålet Levande skogar. Det finns juridiska förutsättningar för skogsvårdslagen och miljöbalken att styra mot preciseringarna i Levande skogar men efterlevnaden och tillämpningen kan utvecklas.

- Skogsvårdslagen och miljöbalken ska tillämpas parallellt men kopplingen mellan författningarna är komplex vilket försvårar tillämpningen och efterlevnaden bland skogsägare, myndigheter och andra aktörer.
- Äganderätten är viktig i en marknadsekonomi men står i vissa fall i konflikt med samhällsintresset och påverkar möjligheterna att styra mot miljömålet Levande skogar. Principen om att förorenaren betalar (PPP) tillämpas inte direkt i skogsbruket men sektorsansvaret innebär en viss inskränkning i äganderätten. Även intrångsbegränsningen påverkar förhållandet mellan äganderätten och PPP i skogsbruket.
- Utrymmet för miljöhänsyn upp till intrångsbegränsningen räcker inte alltid till för skyddet av till exempel arter. Miljöbalken har endast använts i begränsad omfattning.
- Skogsägare förväntas i enlighet med sektorsansvaret ha högre ambitioner i att bevara skogslandskapets natur- och kulturmiljövärden än kraven i lagarna. Detta är inte minst viktigt för att nå upp till preciseringarna och miljömålet Levande skogar.
- Utvärderingen har identifierat ett antal paragrafer i författningarna där fortsatt utvecklingsarbete krävs inom Skogsstyrelsen för att säkerställa att lagstiftningen får genomslag i skogsbruket i linje med preciseringarna i Levande skogar.
- Vissa preciseringar i Levande skogar skulle gynnas av att ett tydligare landskapsperspektiv användes vid förvaltning av skogsresurserna. Skogsvårdslagen riktar sig till skogsägaren, och ägarstrukturen i skogslandskapet gör att tillämpningen av lagstiftningen blir fragmenterad och det blir svårt att införliva ett landskapsperspektiv.
- Utvärderingen har identifierat brister i lagstiftningen kring när en anmälan till Skogsstyrelsen inte krävs. Skogliga åtgärder kan förstöra värdefull miljö för att uppnå miljömålet Levande skogar och dess preciseringar innan Skogsstyrelsen informeras genom en anmälan.
- Det finns svagheter i lagstiftningen kring vem som kan hållas ansvarig vid utebliven anmälan i de fall markägaren avtalat bort ansvaret för anmälan till virkesuppköpare. Detta kan underminera respekten för anmälningsplikten och i förlängningen Skogsstyrelsens möjlighet att säkerställa att miljöhänsyn tas som är i linje med miljömålet Levande skogar och dess preciseringar.
- Markägaren är inte bunden till den hänsynsredovisning som redovisats i avverkningsanmälan och hänsynsredovisningen följs heller inte upp vid respektive av-

verkning. Skogsstyrelsen kan därför inte ställa krav på att redovisad hänsyn lämnas om myndigheten inte beslutat om ett föreläggande eller förbud.

- Att bedöma styrningen mot miljömålet Levande skogar är förenat med en rad metodproblem. Biologisk mångfald är svårt att mäta kvantitativt och det finns en betydande, till stor del naturgiven, heterogenitet i landskapet vilket medför att var en skoglig åtgärd genomförs har stor påverkan på hur miljöskadan bedöms (och påverkan på möjligheterna att nå miljömålet Levande skogar). Därtill är målet och preciseringarna i Levande skogar och styrmedlen skogsvårdslagen och miljöbalken kvalitativa och oprecisa.
- Lagens förutsättningar att styra mot Levande skogar är bättre för de preciseringar som i princip kan besvaras med ja eller nej, det vill säga där det finns en möjlighet att med stöd av författning direkt reglera förutsättningarna.

9 Rekommendationer

Mot bakgrund av de slutsatser utvärderingen har kommit fram till rekommenderas att en fullständig styrmedelsanalys görs av de skogspolitiska styrmedlen kopplat till preciseringarna i Levande skogar. En kostnadseffektivitetsanalys bör göras med sikte på att analysera hur de politiskt satta målen kan nås till lägsta kostnad för samhället.

Nya miljömål och nya preciseringar har tillkommit vilket motiverar en fullständig styrmedelsanalys. En förutsättning för en sådan analys är att den utgår från innebörden av sektorsansvar, PPP och UPP, samt teorin om internalisering av positiva och negativa externaliteter. Stabila principer för detta är en förutsättning för att utforma effektiva styrmedel och ge marknaden långsiktiga spelregler.

Inom ramen för en samhällsekonomisk konsekvensanalys bör det analyseras vilka styrmedel som är mest kostnadseffektiva och hur de förmår bidra till preciseringarna och måluppfyllelse. Analysen bör innehålla de styrmedel som finns inom ramen för miljömålssystemet men också andra styrmedel, samt beakta vilka effekter andra påverkansfaktorer har på preciseringarna. Det kan handla om andra styrmedel inom andra politikområden men även vilka åtgärder som skogssektorn själva vidtar som bidrar till att nå preciseringarna. Analysen kan också beakta hur ett tydligare landskapsperspektiv kan nås och analysera om tillämpningen och efterlevnaden skulle förändras om skogsvårdslagens paragrafer som behandlar miljöaspekter införlivades i miljöbalken.

Litteratur/källförteckning

- Deci et al. 1999. A meta-analytical review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation. *Psychological Bulletin* 125, 627-668
- Duvemo K. och Eriksson A. 2014 Effektutvärdering 2013. Intern rapport. Diarienummer 32013/2108.
- Enander Karl-Göran. 2007. Skogsbruk på samhällets villkor.
- Eriksson L., Nordlund A. och Westin K. 2013. Värderingar och attityder. *Future Forest Rapportserie* 2013:4.
- Energimyndigheten 2006. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. *Rapport* 2006:34.
- Forsberg Maria 2012. Skogen som livsmiljö – En rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald.
- Frey, B. S. and R. Jegen (2001). Motivation Crowding Theory. *Journal of Economic Surveys* 15(5): 589-611.
- Kulturmiljölage (1988:950).
- Lidskog R. och Sundqvist G. 2011. *Miljösociologi*. s. 103.
- Michanek och Zetterberg 2007. *Den svenska miljörätten*.
- Naturvårdsverket 2006. Styrmedelsanalys med livscykel- och innovationssystemperspektiv. *Rapport nr. 5595*.
- Naturvårdsverket. 2012. Styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen. *Rapport* 6415.
- Naturvårdsverket. 2015. Mål i sikte. Analys och bedömning av de 16 miljökvalitetsmålen i fördjupad utvärdering. Volym 2. *Rapport* 6662.
- Nordlund, A., och Westin, K. 2011. Forest Values and Forest Management Attitudes among Private Forest Owners in Sweden. *Forests*. 2011; 2(1):30-50.
- Prop. 1992/93:226. En ny skogspolitik.
- Prop. 1997/98:45. Miljöbalk. Del 1 och del 2.
- Prop. 2000/01:130. Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.
- Prop. 2004/05:150. Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.
- Prop. 2007/08:108. En skogspolitik i takt med tiden.
- Prop. 2013/14:141. En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.
- Rubenson Stefan 2008. *Miljöbalken – Den nya miljörätten*. Fjärde upplagan.
- Rättsnätet. Miljöbalk (1998:808). URL: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980808>.

- HTM. Hämtad 2015-02-18.
- Skogsstyrelsen. 2001a. Skogspolitisk historia. Rapport 8.
- Skogsstyrelsen. 2001b. Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitiken
effekter SUS 2001.
- Skogsstyrelsen. 2010. Effektiv rådgivning. Rapport 2010:2.
- Skogsstyrelsen. 2011. Skogs- och miljöpolitiska mål - brister, orsaker och förslag på
åtgärder. Meddelande 2.
- Skogsstyrelsen. 2013. Skogsstatistisk årsbok 2013
- Skogsstyrelsen. 2014. Målmanual för uppföljning och bedömning av miljökvalitetsmålet
Levande skogar, dnr 2013/1525
- Skogsstyrelsen. 2014. Förstudie – systemtillsyn och systemdialog. Rapport 5.
- Skogsstyrelsen. 2014. Skogsvårdslagstiftningen Gällande regler 1 september 2014.
- Söderholm, Patrik 2012. Ett mål flera medel? Styrmedelskombinationer i
klimatpolitiken. Stockholm: Naturvårdsverket
- Uliczka, H., Angelstam, P., Jansson, G., Bro, A. 2004. Non-industrial private forest
owners' knowledge of and attitudes towards nature conservation. Scandinavian
Journal of Forest Research. 2004; 19(3):

Av Skogsstyrelsen publicerade Rapporter:

- 1988:1 Mallar för ståndortsbonitering; Lathund för 18 län i södra Sverige
- 1991:1 Tätortsnära skogsbruk
- 1992:3 Aktiva Natur- och Kulturvårdande åtgärder i skogsbruket
- 1993:7 Betespräglad äldre bondeskog – från naturvårdssynpunkt
- 1994:5 Historiska kartor – underlag för natur- och kulturmiljövård i skogen
- 1995:1 Planering av skogsbrukets hänsyn till vatten i ett avrinningsområde i Gävleborg
- 1995:2 SUMPSKOG – ekologi och skötsel
- 1996:1 Women in Forestry – What is their situation?
- 1996:2 Skogens kvinnor – Hur är läget?
- 1997:2 Naturvårdsutbildning (20 poäng) Hur gick det?
- 1997:5 Miljeu96 Rådgivning. Rapport från utvärdering av miljeurådgivningen
- 1997:6 Effekter av skogsbränsleuttag och askåterföring – en litteraturstudie
- 1997:7 Målgruppsanalys
- 1997:8 Effekter av tungmetallnedfall på skogslevande landsnäckor (with English Summary: The impact on forest land snails by atmospheric deposition of heavy metals)
- 1997:9 GIS-metodik för kartläggning av markförsurning – En pilotstudie i Jönköpings län
- 1998:1 Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) av skogsbränsleuttag, asktillförsel och övrig näringskompensation
- 1998:3 Dalaskog – Pilotprojekt i landskapsanalys
- 1998:4 Användning av satellitdata – hitta avverkad skog och uppskatta lövröjningsbehov
- 1998:5 Baskatjoner och aciditet i svensk skogsmark – tillstånd och förändringar
- 1998:6 Övervakning av biologisk mångfald i det brukade skogslandskapet. With a summary in English: Monitoring of biodiversity in managed forests.
- 1998:7 Marksvampar i kalkbarrskogar och skogsbeten i Gotländska nyckelbiotoper
- 1999:1 Miljökonsekvensbeskrivning av Skogsstyrelsens förslag till åtgärdsprogram för kalkning och vitalisering
- 1999:2 Internationella konventioner och andra instrument som behandlar internationella skogsfrågor
- 2000:1 Samordnade åtgärder mot försurning av mark och vatten – Underlagsdokument till Nationell plan för kalkning av sjöar och vattendrag
- 2000:4 Skogsbruket i den lokala ekonomin
- 2000:5 Aska från biobränsle
- 2000:6 Skogsskadeinventering av bok och ek i Sydsverige 1999
- 2001:1 Landmolluskfaunans ekologi i sump- och myrskogar i mellersta Norrland, med jämförelser beträffande förhållandena i södra Sverige
- 2001:2 Arealförluster från skogliga avrinningsområden i Västra Götaland
- 2001:3 The proposals for action submitted by the Intergovernmental Panel on Forests (IPF) and the Intergovernmental Forum on Forests (IFF) – in the Swedish context
- 2001:4 Resultat från Skogsstyrelsens ekenkät 2000
- 2001:5 Effekter av kalkning i utströmningsområden med kalkkross 0 - 3 mm
- 2001:6 Biobränslen i Söderhamn
- 2001:7 Entreprenörer i skogsbruket 1993–1998
- 2001:8A Skogspolitisk historia
- 2001:8B Skogspolitiken idag – en beskrivning av den politik och övriga faktorer som påverkar skogen och skogsbruket
- 2001:8C Gröna planer
- 2001:8D Föryngring av skog
- 2001:8E Fornlämningar och kulturmiljöer i skogsmark
- 2001:8G Framtidens skog
- 2001:8H De skogliga aktörerna och skogspolitiken
- 2001:8I Skogsbilvägar
- 2001:8J Skogen sociala värden
- 2001:8K Arbetsmarknadspolitiska åtgärder i skogen
- 2001:8L Skogsvårdsorganisationens uppdragsverksamhet
- 2001:8M Skogsbruk och rennäring
- 2001:8O Skador på skog
- 2001:9 Projekterfarenheter av landskapsanalys i lokal samverkan – (LIFE 96 ENV S 367) Uthålligt skogsbruk byggt på landskapsanalys i lokal samverkan
- 2001:11A Strategier för åtgärder mot markförsurning
- 2001:11B Markförsurningsprocesser
- 2001:11C Effekter på biologisk mångfald av markförsurning och motåtgärder
- 2001:11D Urvalskriterier för bedömning av markförsurning

2001:11E	Effekter på kvävedynamiken av markförsurning och motåtgärder
2001:11F	Effekter på skogsproduktion av markförsurning och motåtgärder
2001:11G	Effekter på tungmetallers och cesiums rörlighet av markförsurning och motåtgärder
2002:1	Ekskador i Europa
2002:2	Gröna Huset, slutrapport
2002:3	Project experiences of landscape analysis with local participation – (LIFE 96 ENV S 367) Local participation in sustainable forest management based on landscape analysis
2002:4	Landskapsekologisk planering i Söderhamns kommun
2002:5	Miljöriktig vedeldning – Ett informationsprojekt i Söderhamn
2002:6	White backed woodpecker landscapes and new nature reserves
2002:7	ÄBIN Satellit
2002:8	Demonstration of Methods to monitor Sustainable Forestry, Final report Sweden
2002:9	Inventering av frötäktssbestånd av stjäkke, bergesk och rödek under 2001 – Ekdöd, skötsel och naturvård
2002:10	A comparison between National Forest Programmes of some EU-member states
2002:11	Satellitbildsbaserade skattningar av skogliga variabler
2002:12	Skog & Miljö – Miljöbeskrivning av skogsmarken i Söderhamns kommun
2003:1	Övervakning av biologisk mångfald i skogen – En jämförelse av två metoder
2003:2	Fågelfaunan i olika skogsmiljöer – en studie på beståndsnivå
2003:3	Effektivare samråd mellan rennärning och skogsbruk – förbättrad dialog via ett utvecklat samrådsförfarande
2003:4	Projekt Nissadalen – En integrerad strategi för kalkning och askspridning i hela avrinningsområden
2003:5	Projekt Renbruksplan 2000–2002 Slutrapport, – ett planeringsverktyg för samebyarna
2003:6	Att mäta skogens biologiska mångfald – möjligheter och hinder för att följa upp skogspolitikens miljömål i Sverige
2003:7	Vilka botaniska naturvärden finns vid torplämningar i norra Uppland?
2003:8	Kalkgranskogar i Sverige och Norge – förslag till växtsociologisk klassificering
2003:9	Skogsägare på distans – Utvärdering av SVO:s riktade insatser för utbor
2003:10	The EU enlargement in 2004: analysis of the forestry situation and perspectives in relation to the present EU and Sweden
2004:1	Effektuppföljning skogsmarkskalkning tillväxt och trädvitalitet, 1990–2002
2004:2	Skogliga konsekvensanalyser 2003 – SKA 03
2004:3	Natur- och kulturinventeringen i Kronobergs län 1996–2001
2004:4	Naturlig förnygring av tall
2004:5	How Sweden meets the IPF requirements on nfp
2004:6	Synthesis of the model forest concept and its application to Vilhelmina model forest and Barents model forest network
2004:7	Vedlevande arters krav på substrat – sammanställning och analys av 3 600 arter
2004:8	EU-utvidningen och skogsindustrin – En analys av skogsindustrins betydelse för de nya medlemsländernas ekonomier
2004:10	Om virkesförrådets utveckling och dess påverkan på skogsbrukets lönsamhet under perioden 1980–2002
2004:11	Naturskydd och skogligt genbevarande
2004:12	När vi skogspolitikens mångfaldsmål på artnivå? – Åtgärdsförslag för uppföljning och metodutveckling
2005:1	Access to the forests for disabled people
2005:2	Tillgång till naturen för människor med funktionshinder
2005:3	Besöksstudier i naturområden – en handbok
2005:4	Visitor studies in nature areas – a manual
2005:5	Skogshistoria år från år 1177–2005
2005:6	Vägar till ett effektivare samarbete i den privata tätortsnära skogen
2005:7	Planering för rekreation – Grön skogsbruksplan i privatägd tätortsnära skog
2005:8a-8c	Report from Proceedings of ForestSAT 2005 in Borås May 31 – June 3
2005:9	Sammanställning av stormskador på skog i Sverige under de senaste 210 åren
2005:10	Frivilliga avsättningar – en del i Miljökvalitetsmålet Levande skogar
2005:11	Skogliga sektorsmål – förutsättningar och bakgrundsmaterial
2005:12	Målbilder för det skogliga sektorsmålet – hur går det med bevarandet av biologisk mångfald?
2005:13	Ekonomiska konsekvenser av de skogliga sektorsmålen
2005:14	Tio skogsägares erfarenheter av stormen
2005:15	Uppföljning av skador på fornlämningar och övriga kulturlämningar i skog
2005:16	Mykorrhizasvampar i örtrika granskogar – en metodstudie för att hitta värdefulla miljöer
2005:17	Forskningsseminarium skogsbruk – rennärning 11–12 augusti 2004

2005:18	Klassning av renbete med hjälp av ståndortsboniteringens vegetationstypsindelning
2005:19	Jämförelse av produktionspotential mellan tall, gran och björk på samma ståndort
2006:1	Kalkning och askspridning på skogsmark – redovisning av arealer som ingått i Skogsstyrelsens försöksverksamhet 1989–2003
2006:2	Satellitbildsanalys av skogsbilvägar över våtmarker
2006:3	Myllrande Våtmarker – Förslag till nationell uppföljning av delmålet om byggande av skogsbilvägar över värdefulla våtmarker
2006:4	Granbarkborren – en scenarioanalys för 2006–2009
2006:5	Överensstämmelse anmält och verkligt GROT-uttag?
2006:6	Klimathotet och skogens biologiska mångfald
2006:7	Arenor för hållbart brukande av landskapets alla värden – begreppet Model Forest som ett exempel
2006:8	Analys av riskfaktorer efter stormen Gudrun
2006:9	Stormskadad skog – föryngring, skador och skötsel
2006:10	Miljökonsekvenser för vattenkvalitet, Underlagsrapport inom projektet Stormanalys
2006:11	Miljökonsekvenser för biologisk mångfald – Underlagsrapport inom projekt Stormanalys
2006:12	Ekonomiska och sociala konsekvenser i skogsbruket av stormen Gudrun
2006:13	Hur drabbades enskilda skogsägare av stormen Gudrun – Resultat av en enkätundersökning
2006:14	Riskhantering i skogsbruket
2006:15	Granbarkborrens utnyttjande av vindfällan under första sommaren efter stormen Gudrun – (The spruce bark beetle in wind-felled trees in the first summer following the storm Gudrun)
2006:16	Skogliga sektorsmål i ett internationellt sammanhang
2006:17	Skogen och ekosystemansatsen i Sverige
2006:18	Strategi för hantering av skogliga naturvärden i Norrtälje kommun ("Norrtäljeprojektet")
2006:19	Kantzonen ekologiska roll i skogliga vattendrag – en litteraturöversikt
2006:20	Ägoslag i skogen – Förslag till indelning, begrepp och definitioner för skogsrelaterade ägoslag
2006:21	Regional produktionsanalys – Konsekvenser av olika miljöambitioner i länen Dalarna och Gävleborg
2006:22	Regional skoglig Produktionsanalys – Konsekvenser av olika skötselregimer
2006:23	Biomassafflöden i svensk skogsnäring 2004
2006:24	Trädbränslestatistik i Sverige – en förstudie
2006:25	Tillväxtstudie på Skogsstyrelsens obsytor
2006:26	Regional produktionsanalys – Uppskattning av tillgängligt trädbränsle i Dalarnas och Gävleborgs län
2006:27	Referenshägn som ett verktyg i vilt- och skogsförvaltning
2007:1	Utvärdering av ÄBIN
2007:2	Trädslagets betydelse för markens syra-basstatus – resultat från Ståndortskarteringen
2007:3	Älg- och rådjursstammarnas kostnader och värden
2007:4	Virkesbalanser för år 2004
2007:5	Life Forests for water – summary from the final seminar in Lycksele 22–24 August 2006
2007:6	Renskadorna i plant- och ungskog – en litteraturöversikt och analys av en taxeringsmetod
2007:7	Övervakning och klassificering av skogsvattendrag i enlighet med EU:s ramdirektiv för vatten – exempel från Emån och Öreälven
2007:8	Svenskt skogsbruk möter klimatförändringar
2007:9	Uppföljning av skador på fornlämningar i skogsmark
2007:10	Utgör kvävegödning av skog en risk för Östersjön? Slutsatser från ett seminarium anordnat av Baltic Sea 2020 i samarbete med Skogsstyrelsen
2008:1	Arenas for Sustainable Use of All Values in the Landscape – the Model Forest concept as an example
2008:2	Samhällsekonomisk konsekvensanalys av skogsmarks- och ytvattenkalkning
2008:3	Mercury Loading from forest to surface waters: The effects of forest harvest and liming
2008:4	The impact of liming on ectomycorrhizal fungal communities in coniferous forests in Southern Sweden
2008:5	Långtidseffekter av kalkning på skogsmarkens kol- och kväveförråd
2008:6	Underlag för en nationell strategi för skötsel och skydd av sumpskogar
2008:7	Regionala analyser om kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk
2008:8	Frötäkt och frötäktsområden av gran och tall i Sverige
2008:9	Vägledning vid skogsmarkskalkning
2008:10	Områden som skogsmarkskalkats inom Skogsstyrelsens försöksverksamhet 2005–2007
2008:11	Inventering av ädellövplanteringar på stormhyggen från 1999 i Skåne
2008:12	Aluminiumhalter i skogsbäckar och variationen med avrinningsområdenas egenskaper
2008:13	Åtgärder för ett hållbart brukande av skogsmarken – resultat från studier finansierade inom Movib
2008:14	Användningen av växtskyddsmedel inom skogsbruket
2008:15	Skogsmarkskalkning
2008:16	Skogsmarkskalkningens effekter på kemin i mark, grundvatten och ytvatten i SKOKAL-områdena 16 år efter behandling

2008:18	Effekter av skogsbruk på rennärningen – en litteraturstudie
2008:19	Hyggesfritt skogsbruk i ädellövskog – En litteratursammanställning
2008:20	Kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk i ädellövskogar - slutrapport för delprojekt Ädellöv
2008:21	Skoglig kontinuitet och historiska kartor – en metodstudie för bokskog
2008:22	Kontinuitetsskogar och Kontinuitetsskogsbruk – Slutrapport för delprojekt Skötsel – hyggesfritt skogsbruk
2008:23	Naturkultur – Utvecklingen i försöksserien de 10 första åren
2008:24	Jämförelse av ekonomi och produktion mellan trakthyggesbruk och blädning i skiktad granskog – analyser spå bestånds nivå baserade på simulering
2008:25	Skogliga konsekvensanalyser 2008 – SKA–VB 08
2009:1	Åtgärdsplanering i reglerade vattendrag – arbetsgång och åtgärdsförslag i övre Ångermanälven
2009:2	Skog & Historia i Uppland – Gröna Jobb 2004–2008
2009:3	Utvärdering av metoder för kvantifiering av epifytiska hänglavar
2009:4	Kartläggning och Identifiering av kontinuitetsskog
2009:5	Skogsproduktion i stormområdet: Ett underlag för Skogsstyrelsens strategi för uthållig skogsproduktion
2009:6	Ekonomisk beskrivning av konsekvenser i samband med ledningsintrång i skogsmark
2009:7	Avverkning av nyckelbiotoper och objekt med höga naturvärden – en GIS-analys och inventeringsdata från Polytax
2009:8	Produktionsanalys i Gävleborgs län
2009:9	Skogsstyrelsens erfarenheter kring samarbetsnätverk i landskapet
2010:1	Föryngra – Vårda – Skydda – Underlag för Skogsstyrelsens strategi för hållbar skogsproduktion
2010:2	Effektiv rådgivning – Slutrapport
2010:3	Markägarenkäten. Skogsstyrelsens delrapport för undersökningarna om processen för formellt skydd 2005–2008
2010:4	Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer
2010:5	Översyn av Skogsstyrelsens virkesmätningföreskrifter – Analys och förslag
2010:6	Polytax 5/7 återväxttaxering: Resultat från 1999–2008
2010:7	Behöver omvandlingstalen mellan m ³ f ub och m ³ sk revideras? – En förstudie
2010:8	Åtgärdsprogram för bevarande av vitryggig hackspett och dess livsmiljöer 2005–2009 – Slutrapport
2010:9	Störningskänslighet hos lavar i barrskogar
2011:1	Polytax 5/7 återväxttaxering: Resultat från 1999–2009
2011:2	Inte klar
2011:3	Möjligheter att förbättra målpuppfyllelse vad gäller miljöhänsyn vid föryngringsavverkning: Rapport efter en analys och rådgivande prioritering av åtgärder
2011:4	Fastighetsavtal – vidareutveckling av modell till flygfärdig produkt, Slutrapport
2011:5	Nedre Ångermanälven och Faxälven – förslag till miljöförbättrande åtgärder
2011:6	Upprättade renbruksplaner – 2005–2010
2011:7	Kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk – Slutrapport för delprojekt naturvärden
2011:8	Utredningsrapport – Långsiktig plan för Skogsstyrelsens inventeringar och uppföljningar
2012:1	Kommunikationsstrategi för Renbruksplan
2012:2	Förstudierapport, dialog och samverkan mellan skogsbruk och rennärning
2012:3	Hänsyn till kulturmiljöer – resultat från P3 2008–2011
2012:4	Kalibrering för samsyn över myndighetsgränserna avseende olika former av dikningsåtgärder i skogsmark
2012:5	Skogsbrukets frivilliga avsättningar
2012:6	Långsiktiga effekter på vattenkemi, öringsbestånd och bottenfauna efter ask- och kalkbehandling i hela avrinningsområden i brukad skogsmark – utvärdering 13 år efter åtgärder mot försurning
2012:7	Nationella skogliga produktionsmål – Uppföljning av 2005 års sektorsmål
2012:8	Kommunikationsstrategi för Renbruksplan – Är det en fungerande modell för samebyarna vid samråd?
2012:9	Ökade risker för skador på skog och åtgärder för att minska riskerna
2012:10	Hänsynsuppföljning – grunder
2012:11	Virkesproduktion och inväxning i skiktad skog efter höggallring
2012:12	Tillståndet för skogsgenetiska resurser i Sverige. Rapport till FAO
2013:1	Återväxtstöd efter stormen Gudrun
2013:2	Förändringar i återväxtkvalitet, val av föryngringsmetoder och träslagsanvändning mellan 1999 och 2012
2013:3	Hänsyn till forn- och kulturlämningar – Resultat från Kulturpolytaxen 2012
2013:4	Hänsynsuppföljning – underlag inför detaljerad kravspecifikation, En delleverans från Dialog om miljöhänsyn

2013:5	Målbilder för god miljöhänsyn – En delleverans från Dialog om miljöhänsyn
2014:1	Effekter av kvävegödsling på skogsmark – Kunskapssammanställning utförd av SLU på begäran av Skogsstyrelsen
2014:2	Renbruksplan – från tanke till verklighet
2014:3	Användning och betydelsen av RenGIS i samrådsprocessen med andra markanvändare
2014:4	Hänsynen till forn- och kulturlämningar – Resultat från Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer 2013
2014:5	Förstudie – systemtillsyn och systemdialog
2014:6	Renbruksplankoncept – ett redskap för samhällsplanering
2014:7	Förstudie – Artskydd i skogen – Slutrapport
2015:1	Miljöövervakning på Obsytorna 1984–2013 – Beskrivning, resultat, utvärdering och framtid
2015:2	Skogsmarksgödsling med kväve - Kunskapssammanställning inför Skogsstyrelsens översyn av föreskrifter och allmänna råd om kvävegödsling
2015:3	Vegetativt förökat skogsodlingsmaterial
2015:4	Global framtida efterfrågan på och möjligt utbud av virkesråvara
2015:5	Satellitbildskartering av lämnad miljöhänsyn i skogsbruket – en landskapsansats
2015:6	Lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF) – en analys av följder av att säka ålarna i norra Sverige till samma nivå som i södra Sverige
2015:7	Hänsynen till forn- och kulturlämningar – Resultat från Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer 2014

Av Skogsstyrelsen publicerade Meddelanden:

1991:2	Vägplan -90
1991:5	Ekologiska effekter av skogsbränsleuttag
1995:2	Gallringsundersökning 92
1995:3	Kontrolltaxering av nyckelbiotoper
1996:1	Skogsstyrelsens anslag för tillämpad skogsproduktionsforskning
1997:1	Naturskydd och naturhänsyn i skogen
1997:2	Skogsvårdsorganisationens årskonferens 1996
1998:1	Skogsvårdsorganisationens Utvärdering av Skogspolitiken
1998:2	Skogliga aktörer och den nya skogspolitiken
1998:3	Föryngringsavverkning och skogsbilvägar
1998:4	Miljöhänsyn vid föryngringsavverkning – Delresultat från Polytax
1998:5	Beståndsanläggning
1998:6	Naturskydd och miljöarbete
1998:7	Röjningsundersökning 1997
1998:8	Gallringsundersökning 1997
1998:9	Skadebilden beträffande fasta fornlämningar och övriga kulturmiljövärden
1998:10	Produktionskonsekvenser av den nya skogspolitiken
1998:11	SMILE – Uppföljning av sumpskogskötsel
1998:12	Sköter vi ädellövskogen? – Ett projekt inom SMILE
1998:13	Riksdagens skogspolitiska intentioner. Om mål som uppdrag till en myndighet
1998:14	Swedish forest policy in an international perspective. (Utförd av FAO)
1998:15	Produktion eller miljö. (En mediaundersökning utförd av Göteborgs universitet)
1998:16	De trädbevuxna impedimentens betydelse som livsmiljöer för skogslevande växt- och djurarter
1998:17	Verksamhet inom Skogsvårdsorganisationen som kan utnyttjas i den nationella miljöövervakning
1998:19	Skogsvårdsorganisationens årskonferens 1998
1999:1	Nyckelbiotopsinventeringen 1993–1998. Slutrapport
1999:3	Sveriges sumpskogar. Resultat av sumpskogsinventeringen 1990–1998
2001:1	Skogsvårdsorganisationens Årskonferens 2000
2001:2	Rekommendationer vid uttag av skogsbränsle och kompensationsgödsling
2001:3	Kontrollinventering av nyckelbiotoper år 2000
2001:4	Åtgärder mot markförsurning och för ett uthålligt brukande av skogsmarken
2001:5	Miljöövervakning av Biologisk mångfald i Nyckelbiotoper
2001:6	Utvärdering av samråden 1998 Skogsbruk – rennäring
2002:1	Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter – SUS 2001
2002:2	Skog för naturvårdsändamål – uppföljning av områdesskydd, frivilliga avsättningar, samt miljöhänsyn vid föryngringsavverkning
2002:4	Action plan to counteract soil acidification and to promote sustainable use of forestland
2002:6	Skogsmarksgödsling – effekter på skogshushållning, ekonomi, sysselsättning och miljö
2003:1	Skogsvårdsorganisationens Årskonferens 2002
2003:2	Konsekvenser av ett förbud mot permetrinbehandling av skogsplantor
2004:1	Kontinuitetsskogar – en förstudie

2004:2	Landskapsekologiska kärnområden – LEKO, Redovisning av ett projekt 1999–2003
2004:3	Skogens sociala värden
2004:4	Inventering av nyckelbiotoper – Resultat 2003
2006:1	Stormen 2005 – en skoglig analys
2007:1	Övervakning av insektsangrepp – Slutrapport från Skogsstyrelsens regeringsuppdrag
2007:2	Kvävegödsling av skogsmark
2007:3	Skogsstyrelsens inventering av nyckelbiotoper – Resultat till och med 2006
2007:4	Fördjupad utvärdering av Levande skogar
2007:5	Hållbart nyttjande av skog
2008:1	Kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk
2008:2	Rekommendationer vid uttag av avverkningsrester och askåterföring
2008:3	Skogsbrukets frivilliga avsättningar
2008:4	Rundvirkes- och skogsbränslebalanser för år 2007 – SKA-VB 08
2009:1	Dikesrensningens regelverk
2009:2	Viltanpassad Skogsskötsel – Skogliga åtgärder för att minska skador
2009:3	Ny metod och nya definitioner i uppföljningen av frivilliga avsättningar
2009:4	Stubbskörd – kunskapssammanställning och Skogsstyrelsens rekommendationer
2009:5	Vidareutveckling av pågående viltskadeinventeringar
2009:6	En märkbar förändring i skogsägarnas vardag – Projekt Skogsägarnas myndighetskontakter
2009:7	Regler om användning av främmande trädslag
2010:1	Vattenförvaltningen i skogen
2010:2	Nationell tillämpning av FLEGT – Forest Law Enforcement, Governance and Trade
2011:1	Rillsyn enl 9 kap miljöbalken av verksamhet på mark som omfattas av skogsvårdslagen
2011:2	Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder
2011:3	Skogliga inventeringsmetoder i en kunskapsbaserad älgförvaltning
2011:4	Uppdrag om nationella bestämmelser som kompletterar EU:s timmerförordning samt om revidering av virkesmätningstagstiftningen
2011:5	Uppföljning av hänsyn till rennäringen
2011:6	Översyn av föreskrifter och allmänna råd för 30 paragrafen SvL – Del 1
2011:7	Hjortdjurens inverkan på tillväxt av produktionsträd och rekrytering av betesbegärliga trädslag – problembeskrivning, orsaker och förslag till åtgärder
2012:1	Förslag på regelförenklingar i skogsvårdslagstiftningen
2012:2	Uppdrag om nationella bestämmelser som kompletterar EU:s timmerförordning
2012:3	Beredskap vid skador på skog
2013:1	Dialog och samverkan mellan skogsbruk och rennäring
2013:2	Uppdrag om förslag till ny lagstiftning om virkesmätning
2013:3	Adaptiv skogsskötsel
2013:4	Ask och askskottsjukan i Sverige
2013:5	Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – Förslag och ställningstaganden
2013:6	Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – omvärldsanalys
2013:7	Ökad jämställdhet bland skogsägare
2013:8	Naturvårdsavtal för områden med sociala värden
2013:9	Skogens sociala värden – en kunskapssammanställning
2014:1	Översyn av föreskrifter och allmänna råd till 30 § SvL – Del 2
2014:2	Skogslandskapets vatten – en lägesbeskrivning av arbetet med styrmedel och åtgärder
2015:1	Förenkling i skogsvårdslagstiftningen – Redovisning av regeringsuppdrag

Beställning av Rapporter och Meddelanden

Skogsstyrelsen,
Böcker och Broschyrer
551 83 JÖNKÖPING
Telefon: 036 – 35 93 40
växel 036 – 35 93 00
fax 036 – 19 06 22
e-post: bocker@skogsstyrelsen.se
www.skogsstyrelsen.se/bocker

I Skogsstyrelsens Meddelande-serie publiceras redogörelser, utredningar med mera av officiell karaktär.

Innehållet överensstämmer med myndighetens policy.

I Skogsstyrelsens Rapport-serie publiceras redogörelser och utredningar med mera för vars innehåll författaren/författarna själva ansvarar.

Skogsstyrelsen publicerar dessutom fortlöpande: Foldrar, broschyrer, böcker med mera inom skilda skogliga ämnesområden. Skogsstyrelsen är också utgivare av tidningen SkogsEko.

En arbetsgrupp vid Skogsstyrelsen har utfört en utvärdering av hur skogsvårdslagen och tillämpliga delar av miljöbalken styr mot preciseringarna i miljökvalitetsmålet Levande skogar. En kartläggning görs över de paragraferna i skogsvårdslagen och kapitel i miljöbalken som skulle kunna bidra till uppnåendet av preciseringarna. Dessutom innehåller utvärderingen andra tänkbara förklaringsfaktorer som kan påverka styrningen mot preciseringarna.