

SKOG FÖR FRAM

1978 : 6

U
S
S

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

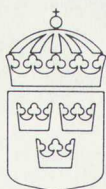
1111 HV 1973 HRS
SKOGS
UTREDNING

SKOG FÖR FRAM TID

BETÄNKANDE
AV 1973 ÅRS
SKOGS
UTREDNING

1978 : 6





Statens offentliga utredningar

1978:6

Jordbruksdepartementet

Skog för framtid

Betänkande av 1973 års skogsutredning
Stockholm 1978

Omslag Carl Axel Virin
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-03836-6
ISSN 0375-250X

Göteborgs Offsettryckeri AB
Stockholm 1978

Till statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet

Den 13 september 1973 bemyndigade Kungl. Maj:t t. f. chefen för jordbruksdepartementet att tillkalla högst sex sakkunniga för att utreda vissa frågor inom skogspolitiken.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 28 september 1973 som sakkunniga landshövdingen Bengt Lyberg, tillika ordförande, riksdagsledamöterna Roland Brännström och Anders Dahlgren, generaldirektören Bo S. Hedström, byråchefen Ragnar Hjorth och avdelningschefen Nils-Erik Nilsson. Till experter förordnades samtidigt förbundsordförandena Sixten Bäckström och Roine Carlsson samt utvecklingschefen Erik Edlund. Att som experter biträda utredningen förordnades vidare genom beslut den 22 oktober 1973 lantmästaren Magnus Toll, den 21 december 1973 departementsrådet Karl-Henrik Pettersson, den 29 mars 1974 lantbrukaren Sven Jansson, generaldirektören Folke Rydbo och skogsdirektören Carl Gustaf Sundberg, den 16 april 1975 avdelningschefen Lars-Erik Esping, den 19 januari 1976 rättschefen Olof Köhl och den 25 mars 1976 direktören Lars Sjunnesson. Genom beslut den 7 juli 1975 entledigades Pettersson på egen begäran från expertuppdraget och ersattes av departementssekreteraren Olof Rydh. Genom beslut den 25 mars 1976 entledigades Edlund på egen begäran från expertuppdraget. I samband med statsrådsutnämningen entledigades Dahlgren från sakkunniguppdraget och ersattes genom beslut den 19 november 1976 av Jansson.

De sakkunniga har antagit namnet 1973 års skogsutredning.

Som huvudsekreterare åt utredningen har tjänstgjort numera rättschefen Olof Köhl (fr. o. m. den 1 oktober 1973 t. o. m. den 31 januari 1976) och jägmästaren Anders Holmgren (fr. o. m. den 1 februari 1976). Som biträdande sekreterare har tjänstgjort Holmgren (fr. o. m. den 1 oktober 1973 t. o. m. den 31 januari 1976), jägmästaren Olof Jacobson (fr. o. m. den 4 oktober 1973) och hovrättsassessorn Hans Petterson (fr. o. m. den 8 mars 1976).

Utredningen har i februari 1975 avgett delbetänkandet (Ds Jo 1975:1) Virkesbehov och virkestillgång vilket betecknades väsentligen som ett underlag för utredningens fortsatta bedömningar.

Till utredningen har överlämnats ett antal riksdagsmotioner, framställningar och skrivelser. Dessa får anses besvarade med föreliggande betänkande.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Skog för framtid. Utredningens arbete är därmed slutfört. Utredningen är inte enig i samtliga

sina förslag. Till utredningen har fogats två reservationer och två särskilda yttranden.

Stockholm i januari 1978

Bengt Lyberg

Roland Brännström Bo S. Hedström Ragnar Hjorth

Sven Jansson Nils-Erik Nilsson

/ Anders Holmgren

Olof Jacobson

Hans Petterson

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	9
<i>Författningsförslag</i>	15
I Inledande redogörelse	
<hr/>	
1 <i>Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande</i>	23
1.1 Direktiven	23
1.2 Arbetets bedrivande m. m.	24
2 <i>Gällande bestämmelser</i>	27
2.1 Tidigare skogsvårdslagstiftning	27
2.2 1948 års skogsvårdslag	29
2.3 Bestämmelser om statens och kyrkans skogar	30
2.4 Bestämmelser om införsel av skogsfrö och skogsplantor	32
2.5 Naturvårds- och miljöskyddslagstiftning av betydelse för skogsbruket	32
2.6 Bestämmelser om statligt stöd till skogsvårdsåtgärder m. m.	35
3 <i>Skogsbrukets utveckling</i>	41
3.1 Allmänt	41
3.2 Skogsmarkens ägare m. m.	41
3.3 Skogstillståndet	43
3.4 Skogsbrukets rationalisering m. m.	45
3.5 Sysselsättningen i skogsbruket	46
3.6 Virkesförbrukning	46
3.7 Skogsbrukets ekonomi	47
4 <i>Tidigare reformförslag</i>	49
4.1 Skogspolitiska utredningens betänkande (SOU 1973:14) Mål och medel i skogspolitiken	49
4.2 Skogsbruksutredningens betänkande (SOU 1972:35) Skogsbrukets frö- och plantförsörjning	52
4.2.1 Inledning	52
4.2.2 Skogsbruksutredningen	53
4.2.3 Remissyttrandena	53
4.3 Skogsstyrelsens förslag till förbättringar av det statliga stödet till skogsväghållning	54

4.3.1	Inledning	54
4.3.2	Skogsstyrelsen	54
4.3.3	Remissyttrandena	55

II Skogsproduktionsprogram

5	<i>Beräkningsprinciper</i>	57
5.1	Inledning	57
5.2	Beräkningsmodellen	57
6	<i>Vissa faktorer som påverkar skogsproduktionen m. m.</i>	61
6.1	Allmänt	61
6.2	Produktionshöjande faktorer	62
6.2.1	Förbättrad beståndsanläggning	62
6.2.2	Intensifierad plantskogs- och ungskogsskötsel	63
6.2.3	Förädlat skogsodlingsmaterial	63
6.2.4	Främmande trädslag	64
6.2.5	Gödning av fastmark	65
6.2.6	Dikning av försumpad skogsmark	66
6.2.7	Dikning och i förekommande fall gödning av myrmarker	66
6.2.8	Skogsodling av nedlagd jordbruksmark	67
6.3	Produktionshämmande faktorer	67
6.3.1	Naturvårdshänsynen	67
6.3.2	Avsteg från rationella skötselmetoder	68
6.3.3	Omläggning av skogsmark	68
6.4	Förbättrat tillvaratagande och utnyttjande av virkesråvaran	69
6.5	Returpapper, import m. m.	70
6.5.1	Returpapper	70
6.5.2	Import och export av vedråvara	70
7	<i>Alternativa skogsproduktionsprogram</i>	73
7.1	Områdesindelning	73
7.2	Virkesförbrukningen under 1970-talet	75
7.3	Skogsproduktionsprogram	76
7.3.1	Allmänt	76
7.3.2	Alternativ 1	78
7.3.3	Alternativ 2	80
7.3.4	Alternativ 3	83
7.3.5	Sysselsättningseffekter	87
7.3.6	Kostnader	88

III Utredningens överväganden och förslag

8	<i>Skogspolitiken, allmänna överväganden</i>	91
8.1	Nuläge och utvecklingstendenser	91
8.2	Skogspolitikens mål	94
8.3	Skogspolitikens medel	102

9	<i>Skogsvårdslagstifningen</i>	107
9.1	Lagens tillämpningsområde	107
9.1.1	Gällande bestämmelser	107
9.1.2	Utredningens överväganden och förslag	108
9.2	Anläggning av ny skog	111
9.2.1	Gällande bestämmelser	111
9.2.2	Utredningens överväganden och förslag	113
9.3	Avverkning	116
9.3.1	Gällande bestämmelser	116
9.3.2	Utredningens överväganden och förslag	118
9.4	Övriga frågor	122
9.4.1	Svårföröyrade skogar och skyddsskogar	122
9.4.2	Skogsskydd	125
9.4.3	Kontroll av skogsodlingsmaterial	126
9.4.4	Naturvårdshänsyn	129
9.4.5	Anmälan av avverkning	131
9.4.6	Tillsyn	133
10	<i>Finansiering av skogsbruksåtgärder</i>	137
10.1	Allmänt	137
10.2	Självfinansiering	138
10.3	Statligt stöd	142
10.3.1	Inledning	142
10.3.2	Statligt stöd till skogsvård	143
10.3.3	Statligt stöd till bekämpning av skadeinsekter	151
10.3.4	Statsbidrag till skogsbruksplaner	151
10.3.5	Statligt stöd till skogsväghållning	152
10.3.6	Totalkostnader	155
11	<i>Övriga frågor</i>	157
11.1	Strukturfrågor m. m.	157
11.1.1	Allmänt	157
11.1.2	Åtgärder för att förbättra fastighetsstrukturen	158
11.1.3	Åtgärder för att motverka brister i strukturen	159
11.2	Översiktliga skogsinventeringar	161
11.3	Forskning och utbildning	163
11.3.1	Allmänt	163
11.3.2	Forskning och utveckling	163
11.3.3	Utbildning	166
12	<i>Specialmotivering till författningsförslagen</i>	169
12.1	Förslaget till skogsvårdslag	169
12.2	Förslaget till lag om insättning på skogsvårdskonto	180
12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:434) om bevarande av bokskog	183

IV Reservationer och särskilda yttranden

1 Reservation av *Ragnar Hjorth* 185
 2 Reservation av *Sven Jansson* 185
 3 Särskilt yttrande av *Bo S. Hedström* 188
 4 Särskilt yttrande av *Magnus Toll* 188

Ordförklaringar 189

Måttenheter 193

Sammanfattning

Skogsutredningen har enligt sina direktiv haft två huvuduppgifter. Den första har varit att utarbeta ett system för en s. k. rullande virkesbalansutredning och med hjälp av detta system redovisa alternativa utvecklingslinjer för den svenska skogsnäringen. Den andra har varit att lägga fram detaljerade förslag till styrmedel inom skogspolitiken.

Frågan om virkesbalanser skulle enligt direktiven behandlas med förtur. Utredningen avgav därför i februari 1975 delbetänkandet (Ds Jo 1975:1) Virkesbehov och virkestillgång. I betänkandet redovisades exempel på långsiktiga avverkningsberäkningar som hade utförts med hjälp av ett nytt beräkningssystem konstruerat för utredningens räkning. Beräkningarna be-tecknades av utredningen väsentligen som underlag för utredningens fortsatta bedömningar. I betänkandet framförde utredningen vidare förslag om inrättande av ett fast organ för permanent skoglig prognosverksamhet. Ett sådant organ har nu inrättats vid skogsstyrelsen. Utredningen räknar med att skogsstyrelsen kommer att fortsätta arbetet med avverkningsberäkningar m. m. i huvudsak enligt de principer som utredningen har tillämpat.

Utredningen har i det fortsatta arbetet vidareutvecklat beräkningsmodel-len för avverkningsberäkningar. Bl. a. är det nu möjligt att vid beräkningarna direkt ta hänsyn till faktorer som positivt och negativt påverkar skogsproduktionen. Som underlag för de beräkningar som nu presenteras har utredningen låtit värdera dessa faktorer både teoretiskt och praktiskt. Den teoretiska värderingen har gjorts av forskare på de specifika områdena. Som grund för den praktiska värderingen har legat bl. a. en skogsvårdsenkät till hela skogsbruket. Utredningen har vidare till sin hjälp haft en referensgrupp sammansatt av forskare och praktiker inom skogsbruket.

I enlighet med direktiven redovisar utredningen alternativa skogsproduktionsprogram. Programmen sträcker sig över en 100-årsperiod och utgår lik-som beräkningarna i utredningens delbetänkande från skogstillståndet så som det har framkommit vid riksskogstaxeringen åren 1968–1972. I samtliga program förutsätts bruttoavverkningen under 1970-talet vara i genomsnitt 75 milj. m³sk (skogskubikmeter) per år vilket kan jämföras med den i delbetänkandet förutsatta volymen 84 milj. m³sk per år. Nedjusteringen för-anleds av att avverkningarna till följd av lågkonjunkturen för skogsindustrin har blivit lägre än vad som tidigare kunde förutses, att brännvedsförbruk-ningen har minskat, att importen av virke har ökat och att tillvaratagandet av fällda träd har förbättrats. Med hänsyn till det långsiktiga mål för skogs-politiken som anges i utredningens direktiv syftar samtliga redovisade al-

ternativ till en uppskattning av den högsta möjliga långsiktiga avverkningsnivån efter år 1980 vid de förutsättningar som gäller för resp. alternativ.

Utredningen har valt att begränsa redovisningen till tre alternativ. Givetvis är det möjligt att utarbeta program med andra förutsättningar och resultat. Utredningen har dock tvingats avstå från att utarbeta ett alternativ som belyser en fortsättning av dagens intensitet i skogsbruket. Nödvändiga data om utvecklingsmöjligheterna för de bestånd som har anlagts under de senaste åren saknas nämligen. *Alternativ 1* beskriver visserligen ett skogsbruk liknande det som har bedrivits under de senaste decennierna. Det innebär dock en bättre beståndsanläggning och mer omfattande bortröjning av lövsly än f. n. och kan beräknas ge ungskogar av den kvalitet som vi har idag. För sådana ungskogar finns lämpliga data som underlag för långsiktiga beräkningar. Gallringshuggningarna syftar till att främja en hög produktion av barrsågtimmer genom att andelen gallring ökas och i högre grad inriktas mot lövträden i bestånden. Gödslingen av skogsmark förutsätts fortsätta i samma omfattning som under 1970-talet, dvs. ca 150 000 ha per år. Ett program enligt detta alternativ skulle möjliggöra en bruttoavverkning av ca 75 milj. m³sk per år under 100-årsperioden vilket i stort sett motsvarar den beräknade virkesförbrukningen under 1970-talet. För skogsindustrin innebär detta att en kapacitet motsvarande dagens skulle kunna utnyttjas till i genomsnitt ca 85 %.

Alternativ 2 beskriver ett skogsbruk med betydligt högre ambitionsnivå än hittills. I förhållande till alternativ 1 förutsätts en förbättrad bestånds- anläggning och viss användning av förädlat skogsfrö. Under 100-årsperioden förutsätts att contortatall planteras på 14 % av skogsmarksarealen i Norrland och nordvästra Svealand, att skogsmarksgödslingen successivt ökar från 150 000 till 450 000 ha per år, att hälften av våra sumpskogar dikas under en 20-årsperiod och att 25 % av myrmarksarealen dikas och i förekommande fall gödslas under en 40-årsperiod. Ett program enligt detta alternativ skulle möjliggöra en successiv ökning av den årliga bruttoavverkningen från 75 milj. m³sk till 89 milj. m³sk om 100 år. Redan under 1980-talet skulle avverkningarna kunna ökas till närmare 80 milj. m³sk per år. Skogsindustrin skulle under 1980-talet då kunna utnyttja sin kapacitet till ca 90 %.

Alternativ 3 avser att beskriva ett skogsbruk där sådana restriktioner har genomförts för användning av kemiska bekämpningsmedel, gödsling och dikning som har aktualiserats i den allmänna debatten de senaste åren. I programmet förutsätts att antalet barrträdsplanter blir lägre och att lövträdsinblandningen i de nyanlagda bestånden, trots förhållandevis aktiva röjningar och hjälpplanteringar efter insektsskador, blir högre än i de båda andra alternativen. Vidare förutsätts att gallringshuggningarna på grund av svårigheterna att avsätta lövträdsvirke i mindre grad kan inriktas mot att ta ut lövträd. Ett program enligt detta alternativ skulle leda till att den årliga bruttoavverkningen omedelbart måste minskas med 6 milj. m³sk i förhållande till 1970-talets nivå, dvs. till 69 milj. m³sk. Den möjliga barrvirkesavverkningen skulle minska med 9 milj. m³sk medan lövvirkesavverkningen måste öka med 3 milj. m³sk. Virkesförrådet av lövträd skulle under 100-årsperioden öka med ca 70 %. I de båda andra alternativen ligger det på i stort sett oförändrad nivå. En avverkning av denna storleksordning skulle medge att en industrikapacitet motsvarande dagens skulle kunna

utnyttjas till endast ca 75 %. En viktig förutsättning härför är att lövvirkesförbrukningen ökas med närmare 30 % motsvarande en tillverkning av ytterligare mer än 0,5 milj. ton lövvedscellulosa. Programmet skulle få omedelbara negativa effekter på sysselsättningen i skogsbruket och skogsindustrin och på exportinkomsterna.

I de tre alternativen har inte beaktats möjligheterna att genom ett bättre tillvaratagande av virke och stubbar och genom import av virke öka skogsindustrins råvarutillgångar. Om ekonomiska förutsättningar kan skapas härför beräknas 7-8 milj. m³ stubbvirke m. m. kunna tillföras industrin. Importvirke kan väntas bli förhållandevis dyrt och därför få endast en marginell betydelse.

I direktiven till utredningen anges att målet för skogspolitiken bör utformas så att möjligheter skapas för en långsiktig hög produktion i skogsindustrin och därmed också en hög intensitet i skogsbruket. Utgångspunkten bör vara att skogsmarken skall utnyttjas på bästa sätt från samhällets synpunkt. Utredningen utgår från att skogsnäringen måste arbeta i överensstämmelse med de övergripande samhällsekonomiska målen och i samspel med andra samhällssektorer. Härigenom kan den bidra till att uppfylla målen bl. a. om full sysselsättning, ekonomisk tillväxt, regional balans, balans i utrikesbetalningarna och om god natur- och miljövård. Utredningen föreslår mot bakgrund härav att det sammanfattande målet för skogspolitiken blir att skogsmark med växande skog skall skötas så att den varaktigt ger en med hänsyn till markens virkesproducerande förmåga och övriga förutsättningar hög virkesavkastning.

De skogsbestånd som anläggs i vårt land är färdiga för slutavverkning först efter i genomsnitt 100 år. Åtgärder som vidtas i skogsbruket nu påverkar således våra handlingsmöjligheter långt fram i tiden. Det är omöjligt att idag bedöma hur våra skogar kan komma att utnyttjas i en så avlägsen framtid. Det är emellertid inte uteslutet att deras betydelse kommer att vara större än nu. Osäkerheten om framtiden motiverar enligt utredningens bestämda uppfattning en väl avvägd hushållning med våra skogar. Skogsskötseln bör mer än hittills inriktas på en hög volymproduktion och på en produktion av virke av hög kvalitet. En sådan inriktning av skogsbruket har inte bara en rent ekonomisk syftning utan innebär också ett väsentligt led i strävan att bevara och utveckla skogen som miljö. Den ger goda valmöjligheter och handlingsfrihet i fråga om skogarnas utnyttjande i framtiden. En intensiv skogsskötsel kan också medverka till att upprätthålla sysselsättning och service särskilt i våra glesbygder. Genom krav på jämn eller varaktig avkastning kan tvära kastningar i sysselsättningen undvikas.

En från produktionssynpunkter optimal skogsskötsel kan i vissa hänseenden och i vissa fall kräva åtgärder som inte är förenliga med skogsbrukets krav på lönsamhet. Kraven på en hög virkesavkastning får därför inte ställas så höga att de inte med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen kan anses skäligen och rimliga.

Ett ensidigt krav på hög virkesavkastning med hänsyn till markens virkesproducerande förmåga kan behöva anpassas med hänsyn till den samlade allmänna synen på markutnyttjandet. Konkurrensen om de markresurser vi har till förfogande gör att skogsmark måste tas i anspråk för andra ändamål t. ex. för byggnadsändamål, vägar, naturvård och friluftsliv. Det är nöd-

vändigt att frågor om förändring av skogsmarkens utnyttjande görs till föremål för övergripande bedömningar med utgångspunkt bl. a. i den av riksdagen fastställda skogspolitiken och med hänsynstagande till skogsindustriens råvaruförsörjning och sysselsättningen i skogsbruket. Samhällets övergripande intresse av ett rationellt bedrivet skogsbruk måste tillgodoses i den regionala och kommunala planeringen.

Frågan om skogsbrukets förhållande till naturvården och friluftslivet behandlades så sent som år 1974 av riksdagen. De principer som låg till grund för ändringarna i detta avseende i skogsvårdslagen och naturvårdslagen den 1 januari 1975 bör gälla även i fortsättningen. Flera bestämmelser i den nuvarande och den nu föreslagna skogsvårdslagstiftningen gagnar även naturvårdsintressena. Även om skogsbruk nu liksom tidigare givetvis innebär ingrepp i de ekologiska förhållandena är det, inom de ramar som statsmakterna har ställt upp, i linje med det allmänt omfattade önskemålet om en ekologisk grundsyn. Man kan på goda grunder utgå från att anspråken på god friluftsmiljö även i fortsättningen kan tillgodoses inom allemansrättens ram utan speciella åtgärder.

Vid ianspråktagande av skogsmark för andra ändamål än skogsbruk bör principen sålunda vara att i första hand sådan mark väljs som från skogsbrukssynpunkt allmänt och i det enskilda fallet är sämst. I de fall andra anspråk inte utesluter skogsbruk, t. ex. vid samutnyttjande av skogsmark för naturvård och skogsbruk, får inskränkningar i skogsbruket inte göras större än vad som är oundgängligt för att ändamålet med inskränkningarna skall kunna tillgodoses.

Av de redovisade skogsproduktionsprogrammen tillgodoser alternativ 2 det föreslagna övergripande målet för skogspolitiken. Programmet innebär en målmedveten satsning på en ökad produktion av högkvalitativ råvara för skogsindustrin. Det förutsätter en förbättrad anläggning av nya skogsbestånd och en förbättrad beståndsvård. Det förutsätter vidare en ökad skogsmarksgödsling och ökad dikning av sumpskogar och myrmarker. Programmet innebär sålunda en betydlig ambitionsökning i skogsbruket inom ramen för en god hushållning med våra skogar. Det kräver stora investeringar och en realisering av programmet förutsätter därför att priserna på skogsbrukets produkter kan hållas på en från företagsekonomisk synpunkt acceptabel nivå och att rationella metoder kommer att användas i skogsvårdsarbetet. Det är realistiskt att räkna med att det kan ta längre tid att nå den höga nivå som programmet förutsätter än vad som framgår av de redovisade beräkningarna. Utredningen vill betona att en ökning av avverkningen får ske först när de i programmet ingående skogsvårdsåtgärderna har vidtagits och den beräknade effekten har uppnåtts.

Utredningen har haft i uppdrag att lägga fram detaljerade förslag till de styrmedel som behövs för att tillgodose skogspolitikens mål. Utredningen lägger därför fram förslag till ny skogsvårdslagstiftning och förslag om hur skogsvården skall finansieras. Information och rådgivning riktad till skogsbrukarna är väsentliga komplement härtill. Dessa frågor behandlas av skogsadministrativa utredningen.

Den föreslagna skogsvårdslagen är ett av de viktigaste medlen för att genomföra den av utredningen förordade skogspolitiken. I lagen ges de grundläggande bestämmelserna för skogsskötseln. Bestämmelserna föreslås

bli tillämpliga på all mark som enligt lagen utgör skogsmark, oavsett vem som är markägare. Lagen syftar till att upprätthålla en skogsskötsel som varaktigt ger en hög virkesavkastning. Bestämmelserna som rör skyldigheten att anlägga ny skog och bestämmelserna som reglerar avverkningen är centrala i detta avseende.

Liksom i gällande lag ställs krav på återväxtåtgärder efter avverkning och inträffade skador. Därutöver föreslås en vidgad skyldighet att med ny skog ersätta bestånd som på grund av gleshet eller olämpligt trädslag är otillfredsställande. I begränsad utsträckning skall vidare en avveckling och nyanläggning kunna föreskrivas när skogen är höggradigt överårig. För beståndsanläggningen föreslås skärpta krav med avseende på trädslagssammansättningen och utnyttjandet av de sämre skogsmarkernas produktionsförmåga. För att de föreslagna, i begränsad utsträckning strängare fordringarna skall uppfyllas krävs avsevärt ökade insatser, särskilt på de bättre skogsmarkerna. Det är sålunda nödvändigt att plantering eller sådd tillämpas i större omfattning än tidigare i stället för självföryngring. I många fall kommer det att fordras ett ökat antal plantor vid plantering. Vidare är det nödvändigt med förbättrad plantvård, planteringsteknik och plantröjning, inbegripet en ökad röjning av lövsly. Skyldigheten att anlägga ny skog av tillfredsställande beskaffenhet föreslås innefatta även vård av ungskogen genom röjning. Härigenom främjas en produktion av önskade trädslag och kvalitativt gott virke.

De bestämmelser som föreslås gälla för avverkningen ansluter i stor utsträckning till motsvarande regler i den nuvarande skogsvårdslagen. Rätten att avverka begränsas för att främja en hög och jämn virkesavkastning. En bestämmelse som förbjuder slutavverkning av den växtkraftiga skogen avser att i största möjliga utsträckning tillgodose kravet på en hög virkesavkastning. Slutavverkning skall i princip inte få ske så länge ett skogsbestånds årliga tillväxt är högre än dess beräknade medeltillväxt. För att främja en långsiktigt jämn virkesavkastning behövs ytterligare begränsning av avverkningsrätten. Den ojämna åldersfördelningen i landets skogar gör det nödvändigt att ransonera den slutavverkningsmogna skogen. Mot bakgrund av det skogsbrukssätt som praktiskt kan tillämpas här i landet, trakt- och byggesbruk med likåldriga bestånd, föreslår utredningen en bestämmelse som i princip innebär att den genomsnittliga slutavverkningsytan skall anpassas till skogens omloppstid. Allmänt skall avverkningen inte få ske i andra former än genom röjning eller gallring som är ändamålsenlig för skogens utveckling eller genom slutavverkning som är ändamålsenlig för anläggning av ny skog.

I övrigt föreslår utredningen bestämmelser rörande bl. a. naturvårdshänsynen i skogsbruket, avverkningsanmälan, skogsskyddet och användning och marknadsföring av skogsodlingsmaterial. Särskilda bestämmelser föreslås gälla för svårföryngrade skogar och skyddsskogar.

Skogsvårdsstyrelserna ges nya och vidgade befogenheter i fråga om tillsynen av lagens efterlevnad. Det hittillsvarande, i vissa hänseenden omständliga systemet av tvångsmedel föreslås ersatt med regler som ger skogsvårdsstyrelsen möjlighet att utfärda vitessanktionerade förelägganden eller förbud.

Skogsbruket bör liksom hittills normalt självt finansiera de åtgärder som

bör vidtas och som bl. a. krävs i skogsvårdslagstiftningen. Förutsättningar härför är bl. a. tillräckligt höga priser på skogsbrukets produkter och en fortlöpande rationalisering. Erfarenheterna visar att det i många fall är svårt att uppbringa medel för skogsvårdsåtgärder just när åtgärderna måste vidtas. För att garantera att medel finns tillgängliga för sådana återväxtåtgärder och röjning som föreskrivs i skogsvårdslagen föreslår utredningen att alla skogsägare skall vara skyldiga att på särskilt konto avsätta medel härför. Medel för återväxtåtgärder skall avsättas då slutavverkning har skett och medel för röjning med ett visst belopp varje år. Systemet föreslås kompletterat med lån med statlig garanti.

Det skogsproduktionsprogram som utredningen förordar innebär ökade kostnader för skogsvård. Dessa kan med hänsyn till de krav som kan ställas på skogsägaren och till normala företagsekonomiska förutsättningar komma att i vissa delar av landet bli högre än vad som är rimligt. Samtidigt är det mycket angeläget från regionalpolitisk synpunkt att en hög skogsproduktion kan upprätthållas i norra Sverige. Utredningen föreslår därför ett utvidgat statligt stöd till vissa åtgärder i detta område. För hela landet föreslås stöd till omplantering eller hjälpplantering av skadade skogskulturer, till plantering av definitivt nedlagd jordbruksmark och till dikning och i förekommande fall grundläggande gödning av myr och sumpskog. Vidare föreslås stöd vid omfattande skador av skogsinsekter och ett utökat stöd till upprättande av skogsbruksplaner. Stödet till skogsväghållning föreslås bli väsentligt utvidgat. Stödet till de olika åtgärderna i skogsbruket föreslås utgå i huvudsak som bidrag varierande mellan 30 och 90 % beroende på åtgärd och region. Fullt utbyggt beräknas det kosta staten ca 320 milj. kr per år. Vissa kompletteringar i form av statlig garanti för lån föreslås inom en sammanlagd ram av 16 milj. kr.

En förbättring av fastighetsstrukturen är nödvändig för att det skall bli möjligt att i vissa områden bedriva ett rationellt skogsbruk. Den verksamhet som med statens stöd sker i detta syfte bör därför fortsätta. Förbättringarna går emellertid långsamt. I de svårast ägosplittrade områdena bör därför bildande av s. k. gemensamhetsskogar prioriteras framför andra strukturförbättrande åtgärder. Genom samverkan mellan skogsägare kan vidare effektiviteten i skogsbruket ökas snabbare. Som underlag för planering av samverkan behövs översiktliga skogsinventeringar. Sådana behövs även för samhällsplaneringen i stort som komplement till riksskogstaxeringen. Översiktliga skogsinventeringar kan vidare användas som utgångspunkt för mer detaljerade skogsbruksplaner för enskilda fastigheter. Utredningen föreslår att skogsvårdsstyrelsernas verksamhet med översiktliga skogsinventeringar vidgas till att omfatta hela landet. Staten bör svara för hela kostnaden härför, ca 12 milj. kr per år.

Nya och förbättrade skogsbruksmetoder och välutbildad arbetskraft är förutsättningar för genomförandet av det skogsproduktionsprogram som utredningen förordar. Utredningen anser att forsknings- och utvecklingsarbetet inom skogsbruket måste intensifieras inte minst på skogsvårdsområdet. Forskningens generellt sett långsiktiga och allmängiltiga karaktär motiverar att staten ökar sina insatser på detta område. På utbildningsområdet bör främst utbildningen av skogstekniker anpassas till efterfrågan och möjligheterna till utbildning, fortbildning och rådgivning för de självverksamma skogsägarna förbättras.

Författningsförslag

1 Förslag till Skogsvårdslag

Härigenom föreskrives följande.

Inledande bestämmelser

1 § Skogsmark och därå växande skog skall skötas så att den varaktigt ger en med hänsyn till markens virkesproducerande förmåga och övriga förutsättningar hög virkesavkastning.

2 § Med skogsmark avses i denna lag

1. mark som är lämplig för virkesproduktion och som ej i väsentlig utsträckning användes för annat godtagbart ändamål,
2. mark på vilken det bör finnas skog till skydd mot sand- eller jordflykt eller mot att fjällgränsen flyttas ned.

Mark anses lämplig för virkesproduktion, om den enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke om året per hektar.

Fråga om mark är att anse som skogsmark prövas av skogsvårdsstyrelsen.

3 § Denna lag äger ej tillämpning om skogsmark tages i anspråk för att i väsentlig utsträckning användas för annat godtagbart ändamål än virkesproduktion.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan föreskriva att lagen ej skall tillämpas i fråga om viss skogsmark.

4 § I fråga om skogsmark för vilken har föreskrivits inskränkningar i skogsbruket med stöd av naturvårdslagen (1964:822) eller annan lagstiftning gäller denna lag endast i den mån den ej strider mot vad som sålunda har föreskrivits.

5 § Ansvarig enligt denna lag är, om ej annat anges, skogsmarkens ägare.

Anläggning av ny skog

6 § Ny skog skall anläggas

1. om markens virkesproducerande förmåga på grund av avverkning eller skada ej tillgodogöres på ett godtagbart sätt,

2. om skogsmark i andra fall än som avses i 1 ej är skogbevuxen,

3. om skogsbestånds tillväxt på grund av gleshet eller olämpligt trädslag avsevärt understiger den tillväxt som är möjlig.

Anläggning av ny skog skall i fall som avses i första stycket 1 och 2 ske utan dröjsmål och i fall som avses i första stycket 3 inom skälig tid.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om skyldigheten att anlägga ny skog enligt första och andra stycket.

7 § Om skogsbestånd är så överårigt att markens virkesproducerande förmåga tillgodogöres endast i ringa utsträckning, kan skogsvårdsstyrelsen föreskriva att beståndet skall slutavverkas och ny skog anläggas.

8 § Vid anläggning av ny skog skall de föryngringsåtgärder vidtagas som kan behövas för att trygga återväxt av skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt.

Närmare föreskrifter om föryngringsmetod, markberedning, sådd, plantering, plantskogsvård eller andra åtgärder enligt första stycket meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

9 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan förbjuda eller fastställa villkor för användning av visst skogsodlingsmaterial vid anläggning av ny skog.

Med skogsodlingsmaterial avses frö, planta, stickling och andra former av förökningsmaterial för anläggning av skog.

10 § Rönjning av plantskog eller ungskog skall ske, om skogen är så tät eller av sådan beskaffenhet att produktionen av lämpligt virke väsentligt hämmas.

Om skog är nära gallringsbar ålder, kan skogsvårdsstyrelsen medgiva att rönjning får ersättas med tidig gallring.

Närmare föreskrifter om rönjningsskyldigheten enligt första stycket meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Avverkning

11 § Skog får avverkas endast genom

1. rönjning eller gallring som är ändamålsenlig för skogens utveckling,

2. slutavverkning som är ändamålsenlig för anläggning av ny skog.

12 § Skogsbestånd får ej slutavverkas förrän beståndet nått sådan ålder att endast en mindre ökning av dess medelproduktion, beräknad som tillväxten i medeltal per år från beståndets anläggning, kan erhållas genom att låta det stå kvar.

Närmare föreskrifter om den tidigaste slutavverkningsåldern för olika trädslag och mark av olika bonitet inom skilda delar av landet meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

13 § Slutavverkning av skog på brukningsenhet får bedrivas endast i sådan omfattning att en jämn åldersfördelning och en hög virkesproduktion främjas.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilken andel av brukningsenhets skogsareal som med hänsyn till storlek, bonitet och skogens ålderssammansättning årligen eller eljest periodvis får slutavverkas.

14 § Som brukningsenhet skall räknas den skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare, om ej annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

15 § Skyldighet att i vissa fall slutavverka skog följer av bestämmelserna i 6 och 7 §§.

16 § Skogsvårdsstyrelsen är skyldig att på begäran meddela beslut huruvida avverkning är förenlig med bestämmelserna i 12 eller 13 §.

17 § Skogsmarks ägare är skyldig att enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer underrätta skogsvårdsstyrelsen om avverkning som skall äga rum på hans mark.

Svårföryngrad skog och skyddsskog

18 § Regeringen får föreskriva att skog på grund av dess utsatta läge eller med hänsyn till behovet av skydd mot sand- eller jordflykt skall avsättas som svårföryngrad skog eller skyddsskog.

19 § I svårföryngrad skog eller skyddsskog får avverkning ej ske utan skogsvårdsstyrelsens tillstånd.

I samband med att tillstånd ges enligt första stycket kan skogsvårdsstyrelsen föreskriva åtgärder för att begränsa eller motverka olägenhet och trygga återväxten.

Tillstånd enligt första stycket fordras ej för röjning eller gallring som är ändamålsenlig för skogens utveckling.

Skogsskydd m. m.

20 § Skogsmarks ägare eller annan som äger förfoga över skog eller virke är skyldig att vidtaga de åtgärder som behövs för att motverka eller bekämpa insektsvärjning i skog.

Närmare föreskrifter om skyldighet enligt första stycket meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

21 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som gäller marknadsföring av skogsodlingsmaterial.

Naturvårdshänsyn

22 § Vid skogens skötsel skall hänsyn tagas till naturvårdens intressen.

Närmare föreskrifter om åliggande enligt första stycket meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Tillsyn

23 § Skogsstyrelsen utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter. Skogsvårdsstyrelsen utövar den närmare tillsynen inom länet.

24 § Tillsynsmyndigheten har rätt att efter anfordran erhålla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt denna lag.

25 § Tillsynsmyndigheten får meddela föreläggande eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. I brådskande fall eller när särskilt skäl eljest föreligger, får föreläggande eller förbud meddelas omedelbart och i annat fall först sedan det visat sig att myndighetens råd och anvisningar ej följts.

I beslut om föreläggande eller förbud kan tillsynsmyndigheten utsätta vite.

Efterkommes ej föreläggande, får tillsynsmyndigheten låta vidtaga åtgärden på den försumliges bekostnad.

26 § Regeringen kan föreskriva att särskilda avgifter skall tagas ut i ärende enligt denna lag.

Ansvar m. m.

27 § Till böter dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreläggande eller förbud som meddelats för att 11 § eller för att föreskrift meddelad med stöd av 12 § andra stycket, 13 § andra stycket, 20 § andra stycket eller 22 § andra stycket skall efterlevas. Detta gäller dock ej om föreläggandet eller förbudet har förenats med vite.

Till böter dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 9 § första stycket,
2. bryter mot 11 § eller föreskrift som meddelats med stöd av 12 § andra stycket eller 13 § andra stycket, om ej gärningen är ringa,
3. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som föreskrivits med stöd av 17 §,
4. bryter mot 19 § eller åsidosätter villkor som föreskrivits i samband med tillstånd enligt denna paragraf,
5. bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 20 § andra stycket, om ej gärningen är ringa eller
6. bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 21 §.

Virke som varit föremål för brott enligt denna lag eller värdet därav skall förklaras förverkat, om det ej är oppenbart obilligt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.
 2. Genom lagen upphäves skogsvårdslagen (1948:237) förordningen (1894:17 s. 1) angående hushållningen med de allmänna skogarna i riket.
 3. Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till föreskrift som

ersatts genom bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

4. Den som innehar skogsmark med fideikommissrätt eller under ständig besittningsrätt och äger tillgodogöra sig skogens avkastning utöver husbehovet, skall vid tillämpningen av denna lag anses som skogsmarkens ägare.

5. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva de avvikelser från denna lag som behövs med hänsyn till övergångssvårigheter som kan föranledas av den genom lagen införda röjningsskyldigheten.

6. Föreskrifter, förordnanden eller beslut som meddelats med stöd av äldre bestämmelser skall anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelse i denna lag, om ej regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förordnar annat.

Avverkningsanmälan som gjorts vid lagens ikraftträdande skall anses ha fullgjorts enligt denna lag.

2 Förslag till

Lag om insättning på skogsvårdskonto

Härigenom föreskrives följande.

1 § Insättning på skogsvårdskonto enligt denna lag skall göras av den, för vilken vid taxering till kommunal inkomstskatt såsom skattepliktig inkomst upptagits garantibelopp för sådan jordbruksfastighet som vid fastighetstaxering åsatts delvärdet skogsbruksvärde.

2 § Skogsvårdskonto skall utgöras av särskilt konto i bank. Med bank avses riksbanken, affärsbank, sparbank eller föreningsbank.

Bank som mottager medel på skogsvårdskonto skall lämna uppgifter om in- och utbetalning från kontot enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

3 § Insättning på skogsvårdskonto skall göras

1. med belopp motsvarande en procent av det skogsbruksvärde som åsatts de i förvärvskällan ingående fastigheterna vid senaste allmänna fastighetstaxering, om detta värde överstiger 10 000 kronor,

2. med kronor¹ för varje hektar skogsmark på vilken avverkning skett, om efter avverkningen ny skog skall anläggas genom plantering eller sådd, eller med kronor¹ för varje hektar om anläggningen skall ske genom självföryngring.

Vid beräkning av insättningsbelopp enligt första stycket 2 skall avrundning ske till närmast hela antal hektar.

4 § I 3 § 1 angiven insättning skall göras för varje beskattningsår.

I 3 § 2 angiven insättning skall göras för det år som utgör beskattningsår

¹ Se specialmotivering till författningsförslagen, avsnitt 12.2.

för intäkt genom avverkningen. Belöper inkomsten av avverkningen på flera beskattningsår, skall för varje år så stor andel av det i 3 § 2 angivna beloppet insättas som svarar mot den på året belöpande andelen av inkomsten.

5 § Från det sammanlagda insättningsbeloppet för visst beskattningsår får avräknas de faktiska eller beräknade kostnaderna för sådana i 9 § angivna skogsvårdsåtgärder som utförts under året.

Belopp som skall insättas på skogsvårdskonto, avrundas nedåt till jämna hundratal kronor.

6 § Till ledning för bestämmande av det belopp, som skall insättas på skogsvårdskonto skall vid självdeklaration fogas utredning enligt av riksskatteverket fastställt formulär.

Vid deklaration skall vidare fogas bevis från banken rörande verkställd insättning på skogsvårdskonto.

7 § Vid beräkning av nettointäkt av jordbruksfastighet enligt kommunalskattelagen (1928:370) och lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt får avdrag göras för belopp som enligt denna lag har insatts på skogsvårdskonto.

8 § Belopp som enligt denna lag för visst beskattningsår skall insättas på skogsvårdskonto, skall vara insatt på kontot senast den dag allmän självdeklaration enligt 34 § taxeringslagen (1956:623) skall avlämnas för beskattningsåret.

9 § På skogsvårdskonto insatta medel skall användas för bekostande av återväxtåtgärder eller röjning på i förvärvskällan ingående fastigheter.

För självverksamhet och annat ej avlönat arbete skall kostnad som avses i första stycket beräknas enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, skogsstyrelsen.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, skogsstyrelsen får meddela föreskrifter som avviker från bestämmelsen i första stycket.

10 § Medel som har varit inestående tio år på skogsvårdskonto skall av banken återbetalas till insättaren.

11 § Belopp, för vilket uppskov med taxeringen erhållits, skall upptagas som intäkt av jordbruksfastighet för det beskattningsår under vilket uttag eller återbetalning skett.

Har belopp som avses i första stycket uttagits från skogsvårdskonto men ej använts enligt 9 § före utgången av det beskattningsår under vilket uttaget skett, skall, om skogsvårdsstyrelsen gjort anmälan därom, till beskattning upptagas även ett belopp motsvarande en tiondel av det uttagna beloppet.

12 § Vid överlåtelse av fastighet skall medel på skogsvårdskonto för vilka uppskov med taxeringen erhållits, till den del medlen hänför sig till den överlåtna fastigheten, upptagas till beskattning som intäkt av jordbruksfastighet för det beskattningsår, under vilket överlåtelsen ägt rum.

13 § Betalas ej belopp inom tid eller på sätt som föreskrives i denna lag skall länsstyrelsen besluta om indrivning enligt de bestämmelser som gäller vid indrivning av skatt enligt uppbördslagen (1953:272). Det åligger taxeringsnämnden att lämna länsstyrelsen erforderligt underlag för sådant beslut.

14 § Den som till ledning för myndighets beslut i fråga om insättning enligt denna lag avger handling med oriktig uppgift och därigenom föranleder att sådan insättning sker med för lågt belopp dömes till böter. Detsamma gäller den som med avsikt att insättning skall ske med för lågt belopp underlåter att avge handling och därigenom föranleder att för låg insättning sker.

I ringa fall dömes ej till ansvar enligt första stycket.

Ansvar enligt första stycket inträder ej för den som frivilligt vidtager åtgärd, som leder till att insättningen kan ske med rätt belopp.

15 § Föreligger särskilda skäl, får skogsvårdsstyrelsen medge befrielse helt eller delvis från skyldighet att göra insättning på skogsvårdskonto.

16 § Talan mot beslut av skogsvårdsstyrelsen enligt denna lag föres hos skogsstyrelsen genom besvär. Mot skogsstyrelsens beslut föres talan genom besvär hos regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1974:434) om bevarande av bokskog

Härigenom föreskrives att 6 § lagen (1974:434) om bevarande av bokskog skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Vägras tillstånd till avverkning av *icke utvecklingsbar bokskog* och föranleder detta att rationellt bokskogsbruk avsevärt försvåras, är ägaren av fastigheten och innehavare av särskild rätt till fastigheten berättigade till ersättning av staten för den skada de härigenom lider.

Vägras i annat fall tillstånd enligt denna lag, utgår ej ersättning.

Med utvecklingsbar skog avses skog som anses utvecklingsbar enligt skogsvårdslagen (1948:237).

Föreslagen lydelse

6 §

Vägras tillstånd till avverkning av *bokskog när hinder mot avverkningen ej föreligger enligt 12 § skogsvårdslagen* () och föranleder detta att rationellt bokskogsbruk avsevärt försvåras, är ägaren av fastigheten och innehavare av särskild rätt till fastigheten berättigade till ersättning av staten för den skada de härigenom lider.

Vägras i annat fall tillstånd enligt denna lag, utgår ej ersättning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

I Inledande redogörelse

1 Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande

1.1 Direktiven

Direktiven för utredningens arbete redovisas i statsrådsprotokollet över jordbruksärenden den 13 september 1973. I direktiven anför t. f. departementschefen – mot bakgrund av en redogörelse för skogspolitiska utredningens betänkande (SOU 1973:14) Mål och medel i skogspolitiken – att vissa frågor behöver ytterligare belysas innan det finns tillräckligt underlag för att fastställa en ny skogspolitik. Han förordar därför att särskilda sakkunniga tillkallas för att utreda bl. a. möjligheterna att öka avverkningarna inom ramen för ett långsiktigt producerande skogsbruk. Vidare anføres bl. a. följande.

I och för sig råder det ingen brist på avverkningsbar skog i landet. På för skogsbruksförhållanden relativt kort sikt skulle skogsindustrin även vid en ytterligare kapacitetsutbyggnad kunna försörjas med råvara i tillräcklig mängd. Mot bakgrund av underskottet på medelålders skog i Norrland och vissa delar av Svealand måste man dock räkna med att en avverkning utöver dagens tillväxt efter några decennier måste följas av en nedskärning av industrikapaciteten, om inte produktionshöjande åtgärder vidtas i skogsbruket. Föreliggande virkesbalansutredningar och avverkningsberäkningar möjliggör emellertid inte några säkra bedömningar av hur olika avverknings- och skogsvårdsprogram påverkar skogsindustrins framtida råvaruförsörjning.

De sakkunniga bör därför, som också skogspolitiska utredningen föreslagit, utarbeta ett system för en rullande virkesbalansutredning. Systemet bör vara så utformat att det utan större svårigheter kan justeras och kompletteras efter hand. Systemet bör möjliggöra beräkningar som kan ligga till grund för ställningstaganden på såväl kort som lång sikt till utbyggnader på industrisidan och till olika åtgärder i skogsbruket. Vidare bör systemet utformas så att beräkningar kan göras dels för landet som helhet, dels för olika regioner. Effekterna på sysselsättningen bör särskilt beaktas i detta sammanhang. De sakkunniga bör därefter med hjälp av det utarbetade systemet redovisa alternativa utvecklingslinjer för den svenska skogsnäringen. Frågan om finansiering av kostnaderna för virkesbalansutredningen bör också utredas. Frågan om virkesbalanser bör behandlas med förtur.

Inom skogspolitiska utredningen har oenighet förelegat om behovet av och formerna för de skogspolitiska styrmedlen. Skogsnäringen är i Sverige en betydande näring. Jag vill erinra om att den svarar för mer än en femtedel av landets export. Såväl skogsbruket som skogsindustrin spelar dessutom stor roll för sysselsättningen särskilt inom vissa regioner. Enligt min mening kommer skogsnäringen att vara av stor betydelse även i framtiden. Den framtida skogspolitiken bör därför utformas så att möjligheter skapas för att en långsiktig hög produktion kan vidmakthållas i skogsindustrin och därmed också en hög intensitet i det svenska skogsbruket. De sakkunniga bör bedöma vilka styrmedel som behövs inom skogspolitiken för att tillgodose

dessa önskemål och lägga fram detaljerade förslag härom. Möjligheterna att inom ramen för skogsvårdslagstiftningen tillgodose samhällets behov att styra skogsproduktionen bör särskilt beaktas. Utgångspunkten bör vara att skogsmarken skall utnyttjas på från samhällets synpunkt bästa sätt.

Skogspolitiska utredningen, som har haft en näringspolitisk inriktning av sitt arbete, har ansett att skogsbrukets roll i miljövärdssammanhang fallit utanför dess uppdrag. I dessa frågor hänvisar utredningen bl. a. till gällande lagstiftning på området. De sakkunniga bör närmare belysa de konsekvenser i miljövärdshänseende som nuvarande och en framtida avverkningspolitik kan komma att leda till. Jag vill i detta sammanhang erinra om att en särskild arbetsgrupp inom jordbruksdepartementet arbetar med frågor som hör samman med omfattningen och effekterna av kalhyggen. Arbetsgruppens rapport väntas föreligga om några månader.

Vidare bör de sakkunniga, mot bakgrund bl. a. av uttalandena i prop. 1972:111 bil. 2 och 3 om hushållning med mark och vatten och av kommande förslag i anslutning till den översyn av naturvårdslagen (1964:822) som görs av naturvårdskommittén, göra en bedömning av hur skogsnäringens expansionsmöjligheter påverkas av kraven på rekreativmöjligheter för allmänheten.

De sakkunniga bör vidare göra en översyn av formerna för statligt stöd till skogsbruket.

1.2 Arbetets bedrivande m. m.

Det i direktiven uttalade önskemålet att frågan om virkesbalanser bör behandlas med förtur har delvis tillgodosetts genom att utredningen i februari 1975 överlämnade betänkandet (Ds Jo 1975:1) Virkesbehov och virkestillgång. I betänkandet redovisades beräkningar som av utredningen betraktades väsentligen som underlag för fortsatta bedömningar. Vidare lämnades förslag till ett prognosystem för skogsbruket. Efter kompletterande utredning av skogsadministrativa utredningen (Jo 1974:03) har detta förslag lett till att en särskild enhet för skoglig prognosverksamhet har inrättats vid skogsstyrelsen fr. o. m. hösten 1976 (prop. 1975/76:132, JoU 1975/76:41, rskr 1975/76:333).

Utredningen har i sitt fortsatta arbete förbättrat och kompletterat det beräkningssystem som skall ingå i prognosverksamheten. För beräkningarna har vidare tagits fram väsentliga grunddata som inte har funnits tillgängliga tidigare i lämplig form. Med användning av detta beräkningssystem har olika skogsproduktionsprogram utformats. I arbetet har deltagit olika forskningsinstitutioner och en referensgrupp med experter på området.

Utredningen har gjort allmänna överväganden om den framtida skogspolitiken mot bakgrund av de uttalanden härom som görs i direktiven. För att det skogsproduktionsprogram som bäst tillgodoser den av utredningen föreslagna skogspolitiken skall kunna genomföras behöver de skogspolitiska medlen modifieras och kompletteras. Utredningen har därför bl. a. utarbetat ett förslag till ny skogsvårdslagstiftning och förslag till system för finansiering av skogsvården.

Sedan utredningen tillkallades har förutsättningarna ändrats för behandling av vissa frågor som tas upp i direktiven. Sålunda reglerades naturvårdsfrågorna i skogsbruket genom att riksdagen hösten 1974 beslutade om ändringar i skogsvårdslagen och naturvårdslagen (prop. 1974:166, JoU

1974:52, rskr 1974:405). Utredningen har därför i denna del inskränkt sitt arbete till en diskussion med utgångspunkt i de erfarenheter som har gjorts av den sålunda ändrade lagstiftningen och till en anpassning av bestämmelserna till den lagstiftning utredningen nu föreslår. Motsvarande gäller i huvudsak de bestämmelser om skogsskydd som infördes under våren 1977 (prop. 1976/77:111, JoU 1976/77:29, rskr 1976/77:276). Riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen har successivt preciserats sedan år 1972. Denna precisering och det fortlöpande planeringsarbetet motiverar att utredningen har inskränkt sitt arbete i denna del till mera allmänna överväganden.

Vissa frågor som har nära samband med utredningens arbete men som inte har tagits upp i direktiven har behandlats mera översiktligt. Det gäller t. ex. forskning och utbildning på det skogliga området och skogsvårdsstyrelsernas rådgivnings- och serviceverksamhet. I den senare frågan har utredningen samrått med skogsadministrativa utredningen.

Till utredningen har regeringen överlämnat ett antal riksdagsmotioner och andra förslag som berör skogspolitiska frågor. Vidare har utredningen fått framställningar och skrivelser från olika organisationer. Utredningen har avgett yttranden över ett flertal förslag och framställningar som har inkommit till regeringen.

2 Gällande bestämmelser

2.1 Tidigare skogsvårdslagstiftning

Bestämmelser som reglerar skogarnas utnyttjande har funnits sedan länge. Föreskrifterna speglar skogarnas växlande roll i näringslivet under olika epoker. Den äldsta lagstiftningen behandlar t. ex. rätten att odla upp skogsmark, betesfrågor, jakt, rätten till bärande träd, masteträd och storverksträd och liknande frågor. Efter hand som bergsbruket ökade i betydelse tillkom bestämmelser som syftade till att garantera denna näring dess stora behov av ved, kol och konstruktionsvirke. Under 1600- och 1700-talen gällde vissa i regel ganska verkningslösa bestämmelser som tog sikte på att motverka konstaterad eller befarad skogsbrist.

Mera allmänna skogshushållningsregler för de enskilda skogarna infördes i 1734 års lag. De kom i vissa avseenden att gälla ända till år 1905. I byggningsbalken föreskrevs sålunda: "Skattebonde må nyttja sin enskilda skog till hustarf och salu; dock det så sparsamt, att skogen ej utödes, och hemmanet fördärfvas".

Under inflytande av den ekonomiska liberalismens tankegångar upphävdes under slutet av 1700-talet och början av 1800-talet många inskränkningar i dispositionsrätten till skogarna. Allmänningsskogar skiftades mellan delägare och vissa statsskogar såldes till enskilda. Den utveckling som följde ingav emellertid oro. Den starkt ökande efterfrågan främst för exportmarknaden på sågat virke, gruvvirke och senare även pappersmassa ledde på grund av en i praktiken oreglerad dispositionsrätt till skogen till överavverkning och nästan total brist på återväxtåtgärder. 1855 års skogskommitté lade fram ett förslag som syftade till att hindra skogsskövling och främja återväxtarbetet. Förslaget ledde inte till någon allmän skogsvårdslagstiftning. Däremot fick det andra positiva skogspolitiska följder. År 1874 lades ett förslag till allmän skogsvårdslag fram i riksdagen men förslaget föll.

Under tiden genomfördes en del regleringar med begränsad räckvidd. År 1866 infördes inskränkt dispositionsrätt till skogen för vissa nybyggen. I samband med avvitringsreglerna för lappmarkerna och Särna-Idre infördes år 1873 motsvarande bestämmelser i fråga om enskilda skogar i dessa områden. Därmed lades grunden för de s. k. lappmarkslagarna som i olika versioner gällde fram till år 1949, då de ersattes av 1948 års skogsvårdslag. Grunden var uthållighetsprincipen vilken innebar att skogens betydelse som stöd för jordbruket skulle säkras för framtiden. Medlen att genomföra principen var utsyningstvång och senare även plantvång. Skogen fick alltså inte

avverkas utan tillstånd och skyldighet fanns att driva skogsbruket enligt särskild plan. Krav på aktiva återväxtåtgärder i lappmarkerna infördes dock först år 1932. S. k. dimensionslagar infördes i Norrbottens läns kustland år 1874 och Västerbottens läns kustland år 1882 och gällde, omskrivna ett par gånger, till år 1925 då 1923 års skogsvårdslag trädde i kraft. Regleringen tillkom bl. a. på grund av omfattande propshuggningar och avsåg att skydda yngre skog från planlösa huggningar.

Ett mera samlat grepp i skogslagstiftningsfrågan togs först av 1896 års skogskommitté och den därpå följande lagstiftningen. Kommittén konstaterade att virkesbalansen var klart negativ men att "landets skogsmark, väl vårdad och försedd med normalt virkesförråd, skulle kunna tåla en fortfarande afverkning av samma betydelse som den nuvarande". Kommittén belyste skogsbrukets betydelse för nationens välförstånd och lade fram förslag som berörde alla kategorier av skogar. I fråga om de enskilda skogarna uttalades att lagstiftningens mål borde vara en uthållig och i huvudsak jämn produktion. Man stannade emellertid för att begränsa förslaget till en skyldighet "att bedriva afverkning på ett för skogens reproduktion ändamålsenligt sätt samt att derefter vidtaga de åtgärder hvilka med hänsyn till förhållandena erfordras, för att fullgod återväxt skall inom kortaste tid komma till stånd". Erfarenheterna av tidigare lagstiftnings bristande effekt motiverade förslaget om ett offentligt organ, som skulle övervaka den enskilda skogshushållningen och på samma gång ge råd och anvisningar och förmedla bidrag. Så tillkom 1903 års lag angående vård av enskildas skogar, skogsvårdsstyrelserna och en särskild lag om skyddsskogar till skydd mot flygsandsfält och fjällgränsens nedgående.

Rätt snart visade det sig att lagstiftningen behövde skärpas. Främst gällde det i fråga om skyddet för den yngre, växtkraftiga skogen. En tillfällig lag till skydd mot avverkning av ungskog kom år 1918. År 1923 förelåg den första egentliga skogsvårdslagen. Den föreskrev att efter avverkning nöjaktigt återväxt skulle frambringas inom skälig tid. Yngre skog fick – med vissa undantag – inte avverkas annorledes än genom gallring som var ändamålsenlig för skogens utveckling. Äldre skog fick inte avverkas så att skogens återväxt äventyrades eller så att fastigheten fick brist på husbehovsskog. I lagen infördes ett nytt begrepp, svårföryngrad skog. Med sådan skog avsågs skog som för sitt bestånd krävde särskild försiktighet vid behandlingen och i återväxtarbetet. Till svårföryngrade skogar hänfördes skogar i kusttrakterna mot Östersjön. År 1937 fördes skyddsskogarna enligt 1903 års lag över till skogsvårdslagen och betraktades som svårföryngrade.

Sammanfattningsvis gällde följande skogsvårdslagstiftning då utredningsarbetet för 1948 års skogsvårdslag påbörjades. För huvuddelen av de enskilda skogarna gällde 1923 års skogsvårdslag med senare ändringar. Enskilda skogar inom lappmarkerna och Särna och Idre lydde under 1932 års lappmarkslag som innehöll i princip samma bestämmelser om återväxt och ungskogsvård som 1923 års lag men dessutom ransoneringsregler för den äldre skogen. För dessa enskilda skogar föreskrevs dessutom plantvång och utsyningsvång. Skogsvårdsstyrelsen kunde medge begränsning av återväxtskyldigheten, en bestämmelse som kom att få stor betydelse. Häradsallmanningarna lydde under en lag från år 1932 som föreskrev plantvång och förvaltningsvång. För besparingskogar och allmänningskogar i Dalarna och Norrland

gällde en lag från år 1938 med liknande bestämmelser. Nu nämnda allmänna skogar låg under skogsvårdsstyrelsernas tillsyn. För städernas skogar gällde en förordning från år 1903 som föreskrev plantvång och i regel förvaltningstvång. Allmänna inrättningsgar skogar lydde under 1894 års skogsordning. För de två sist nämnda kategorierna skogar var domänstyrelsen tillsynsmyndighet.

Huvuddelen av bestämmelserna hade ett klart skogspolitiskt syfte, nämligen att garantera skogarnas fortbestånd och säkra en tillfredsställande virkesavkastning. Lappmarkslagen och de avverkningsbegränsningar för nyförvärvade fastigheter som år 1938 hade införts i 1923 års lag hade dessutom inslag av allmän jordpolitisk natur.

2.2 1948 års skogsvårdslag

Efter beslut av riksdagen (prop. 1948:34, JoU 1948:10, rskr 1948:13) trädde nu gällande skogsvårdslag (1948:237) i kraft den 1 januari 1949. Lagen gäller för all skogsmark utom statens och kyrkans.

Enligt lagen skall skogsmark med därå växande skog genom utnyttjande på lämpligt sätt av skogsmarkens virkesalstrande förmåga skötas så att tillfredsställande ekonomiskt utbyte vinnas och, såvitt möjligt, i huvudsak jämn avkastning erhålls. Fr. o. m. år 1975 betonas vidare särskilt att hänsyn skall tas till naturvårdens intressen (1 §). Med skogsmark avses mark som är lämplig för skogsproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål (2 §).

Uppsikt över att lagen efterlevs utövas av skogsvårdsstyrelserna och deras verksamhet övervakas av skogsstyrelsen (4 och 5 §§). Skogsstyrelsen utfärdar med stöd av förarbetena till lagen anvisningar som skall tjäna till ledning vid lagens tillämpning.

I fråga om avverkning skiljer lagen på utvecklingsbar och ej utvecklingsbar skog. Skog anses som utvecklingsbar så länge det vid lämplig skötsel måste antas bli mer lönande att låta den stå kvar än att avverka den omedelbart. Utvecklingsbar skog får inte utan skogsvårdsstyrelsens tillstånd avverkas på annat sätt än genom ändamålsenlig gallring (6 §). Avverkning av skog som inte är utvecklingsbar får inte på någon fastighet utan skogsvårdsstyrelsens tillstånd ske så, att större rubbningar uppkommer i avkastningens jämnhet. Sådan skog får inte heller avverkas på sådant sätt att skogens återväxt avsevärt försvåras (7 §). Efter medgivande av skogsvårdsstyrelsen kan flera fastigheter betraktas som en vid tillämpning av 7 § (8 §). Inom områden som av regeringen har förordnats som svårförnygrade eller som skyddsskogar får avverkning inte ske utan skogsvårdsstyrelsens tillstånd (26 §). Sedan år 1975 gäller att skogsmarks ägare är skyldig att enligt särskilda bestämmelser underrätta skogsvårdsstyrelsen om avverkning som skall äga rum på hans mark (8a §). Sådana bestämmelser finns dels i kungörelsen (1974:1029) om anmälan av skogsavverkning, dels i skogsstyrelsens tillämpningsanvisningar till kungörelsen. Om avverkning sker i strid mot bestämmelserna i 6 och 7 §§ eller om sådan avverkning har planlagts skall skogsvårdsstyrelsen försöka träffa skriftlig överenskommelse med fastig-

hetens ägare om avverkningen på fastigheten (12 §). Överenskommelsen skall omfatta viss tid, högst 10 år. Om överenskommelse inte kan träffas eller om avverkning sker i strid mot överenskommelse får skogsvårdsstyrelsen meddela förbud mot avverkning utan styrelsens tillstånd (13 §).

Om det efter avverkning inte har lämnats kvar skog av sådan täthet och beskaffenhet att den med hänsyn till rådande naturförhållanden kan anses nöjaktig, skall sådana åtgärder vidtas som fordras för att det inom skälig tid skall finnas nöjaktig återväxt på det avverkade området (14 §). Kravet på återväxtåtgärder gäller även efter skada på skog (15 §) och om skogstillståndet är uppenbarligen otillfredsställande (16 §). I dessa fall begränsas emellertid kraven till den kostnad som motsvarar värdet av de träd som bör fällas i samband med åtgärden. Skogsvårdsstyrelsen får träffa skriftlig överenskommelse med markägaren om vilka och inom vilken tid åtgärder skall vara verkställda enligt 14–16 §§. Om överenskommelse inte kan träffas får skogsvårdsstyrelsen påkalla undersökning av en sakkunnig och två gode män. Om det efter denna syn fortfarande finns skäl för det skall frågan om överenskommelse åter aktualiseras (19 §). Om överenskommelse inte kan träffas skall skogsvårdsstyrelsen väcka talan hos domstol som får föreskriva vilka åtgärder som skall vidtas (20 §). Om överenskomna eller föreskrivna åtgärder inte har vidtagits inom fastställd tid skall skogsvårdsstyrelsen utföra en besiktning av området. Det ankommer på skogsvårdsstyrelsen att på markägarens bekostnad föranstalta om åtgärd som är eftersatt (22 och 23 §§). Skogsvårdsstyrelsen får fordra att säkerhet ställs för kostnaderna för åtgärder enligt 14 § om de är av mera betydande omfattning eller är jämförelsevis kostsamma. Om säkerhet inte ställs får avverkningsförbud meddelas. (24 §).

Skogsmarkens ägare är skyldig att vidta de åtgärder mot insektsjärjning som skogsstyrelsen föreskriver om sådan järjning av större omfattning uppkommer eller om överhängande fara föreligger för sådan (34 § första stycket). Om sådana åtgärder har föreskrivits skall skäligt bidrag till dessa utgå av allmänna medel (35 §). För att motverka järjning av barkborrar får regeringen och skogsstyrelsen meddela föreskrifter om upparbetning av stormfälld och skadad skog och om förebyggande åtgärder vid röjning och övrig avverkning och vid utforsling och lagring av virke (34 § andra stycket). Sådana föreskrifter finns i skogsskyddsförordningen (1977:350).

2.3 Bestämmelser om statens och kyrkans skogar

Efter förslag av 1855 års skogskommitté inrättades år 1859 skogsstyrelsen (senare benämnd domänstyrelsen och nu domänverket) med huvuduppgift att svara för förvaltningen av statens skogar. År 1866 utfärdades en skogsordning om hushållningen med de allmänna skogarna, vilken förnyades år 1894. I denna angavs målet för statsskogarnas skötsel på följande sätt: "Kronoparkerna skola bibehållas oförminskade samt behandlas efter sådana på vetenskapliga regler grundade, för olika ortsförhållanden lämpade hushållningsplaner, som afse skogens framtida bestånd och högsta avkastning".

Förordningen (1935:157) angående grunder för förvaltningen av vissa

kronoskogar fick en mera klar ekonomisk inriktning. Statsskogarna skulle enligt denna förordning "vårdas efter regler, vilka med tillgodoseende av fordringarna på ett uthålligt skogsbruk och en i möjligaste mån jämn avverkning åsyfta högsta möjliga avkastning i penningar".

I samband med statsmakternas beslut år 1968 om effektivisering och samordning av statens skogsföretag, m. m. (prop. 1968:103, JoU 1968:32, rskr 1968:269) ändrades grunderna för domänverkets förvaltning av statens skogar. Gällande bestämmelser finns i förordningen (1975:1021) med instruktion för domänverket. Målet för verksamheten vid domänverket är att gemensamt med Aktiebolaget Statens Skogsindustrier på lång sikt åstadkomma bästa möjliga samlade ekonomiska utbyte och därvid prestera ett från företagekonomisk synpunkt rimligt årsresultat. Statens skogsbruk skall bedrivas där biologiska och ekonomiska förutsättningar föreligger och enligt de huvudriktlinjer som för övrigt skogsbruk är angivna i skogsvårdslagen (1948:237).

Vissa statsskogar står under förvaltning av andra statliga myndigheter. Arealmässigt störst är de skogar som innehas av lantbruksnämnderna, i allmänhet under rätt kort tid. Någon författningsmässig reglering av deras förvaltning finns inte. Departementschefen uttalade i förarbetena till 1948 års skogsvårdslag att avverkning på dessa skogar, som är avsedda att användas för att stärka ofullständiga jordbruk, inte under den tid nämnden innehar dem får ske på sådant sätt, att skogen vid en blivande sammanläggning med ett ofullständigt jordbruk inte kan ge avsett stöd åt detta (prop. 1948:34). Lantbruksstyrelsen har senare i förvaltningsföreskrifter till lantbruksnämnderna uttalat att ifrågakvarande skogar skall skötas som om 1948 års skogsvårdslag gällde för dem.

För vårdan av övriga statsskogar som förvaltas av fortifikationsförvaltningen, vattenfallsstyrelsen och sjöfartsstyrelsen finns inga i lag eller annan författning givna föreskrifter.

För kyrkans skogar gällde ursprungligen 1866 års och senare 1894 års skogsordning, varigenom de underställdes domänverkets tillsyn eller förvaltning och skulle skötas efter godkänd hushållningsplan. I samband med omorganisationen av de ecklesiastiska bostälernas förvaltning – bl. a. genom inrättandet av stiftsnämnder – föreskrevs i ecklesiastiska boställsordningen (1932:400) följande: "Löneboställes skog skall skötas efter hushållningsplan. Vid uppgörande av sådan plan skall, med beaktande av att såvitt möjligt jämn avkastning erhålles, eftersträvas utvinnande av det med hänsyn till skogens tillstånd bästa möjliga ekonomiska resultatet".

Nu gällande bestämmelser finns i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord. Där föreskrivs att förvaltningen skall inriktas på att egendomens avkastningsförmåga tillgodogörs på ekonomiskt bästa sätt. Naturvårdens och kulturminnesvårdens intressen skall beaktas i skäligen omfattning. Departementschefen uttalade i förarbetena att målet för skötseln av det kyrkliga skogsbruket givetvis borde stå i överensstämmelse med målet för skogsbruket i övrigt. Det kyrkliga skogsbruket bör alltså drivas så, att det på lång sikt lämnar bästa möjliga resultat samtidigt som det ger en från företagekonomisk synpunkt godtagbar årlig avkastning (prop. 1970:168, 3LU 1970:91, rskr 1970:465).

2.4 Bestämmelser om införsel av skogsfrö och skogsplantor

Enligt lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor får regeringen meddela sådana föreskrifter om det är påkallat av hänsyn bl. a. till behov att trygga kvaliteten hos produkter av visst slag eller till växtskyddet. Regeringen får överlåta åt förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter. För att hindra okontrollerad användning av från skogsproduktionssynpunkt olämpligt utländskt skogsfrö och skogsplantor finns sedan länge sådana föreskrifter. Enligt kungörelsen (1949:446) med vissa bestämmelser angående införsel av skogsfrö och skogsplantor får frö, plantor och sticklingar inte införas till riket utan skogsstyrelsens tillstånd. Skogsstyrelsen får då den beviljar tillstånd föreskriva villkor som är påkallade från skoglig synpunkt. Med stöd av dessa bestämmelser finns det alltså möjlighet att tillåta införsel endast av sådant skogsodlingsmaterial som uppfyller vissa krav på frosthårdighet, tillväxt m. m.

För att förebygga att vissa växtskadegörare införs till riket finns särskilda bestämmelser i förordningen (1975:994) om införsel av växter m. m. Enligt denna är det bl. a. förbjudet att införa vissa levande växter av skogsträd.

2.5 Naturvårds- och miljöskyddslagstiftning av betydelse för skogsbruket

Sedan år 1975 innehåller 1 § skogsvårdslagen en allmän aktsamhetsregel som anger att hänsyn skall tas till naturvårdens intressen. Med stöd av bestämmelsen och uttalanden i förarbetena har skogsstyrelsen i sina tillämpningsanvisningar angett riktlinjerna för vilka olika naturvårdande åtgärder som bör ingå i ett normalt skogsbruk. Anvisningar ges om olika åtgärder vid bl. a. slutavverkning, beståndsanläggning och beståndsvård för såväl all skogsmark som sådan skogsmark där särskild hänsyn skall tas till rekreationsintressen och närboendes trevnad. Bestämmelsen är avsedd att understryka nödvändigheten att i skogsbruket ta hänsyn till naturvårdens krav. Enligt förarbetena bör naturvårdsmyndigheterna betrakta de restriktioner som har sin grund i skogsvårdslagens naturvårdsbestämmelse som minimikrav som under alla omständigheter måste uppfyllas. När skogsmarken är särskilt värdefull från naturvårdssynpunkt kan andra eller strängare föreskrifter utfärdas med stöd av naturvårdslagen (1964:822). De bestämmelser i naturvårdslagen som i detta sammanhang har ansetts vara av intresse är reglerna om samråd (20 §), naturvårdsområde (19 §) och naturreservat (7–12 §§).

Beträffande företag som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön föreligger en generell skyldighet för markägaren eller företagaren att samråda med länsstyrelsen innan företaget utförs. Regeringen eller länsstyrelsen kan vidare förordna att samråd alltid skall ske beträffande visst eller vissa slag av arbetsföretag. Sådant förordnande kan avse hela landet eller särskilt angivna områden. Med giltighet för hela landet har regeringen förordnat att markberedning genom hyggesplöjning alltid skall föregås av samråd. Inom länet ankommer det på länsstyrelsen att avgöra vilka slag av företag som

skall anmälas för samråd och inom vilket område sådan anmälan skall göras. I rekommendationer till länsstyrelserna har naturvårdsverket som exempel på sådana företag nämnt anläggande av skogsbilväg, kemisk behandling av vegetation och skogsplantering på inägomark samt, om tillstånd inte har lämnats enligt vattenlagen, dämning, dikning och andra vattenbyggnadsföretag. Enligt rekommendationerna kan i visst speciellt syfte samrådsplikt föreskrivas inom mycket begränsade områden för t. ex. kemisk insektsbekämpning, gödsling och gallring.

När ett arbetsföretag har anmälts för samråd har länsstyrelsen möjlighet att utöver råd och anvisningar ge förelägganden om att åtgärder skall vidtas för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Däremot torde inte det tilltänkta företaget kunna förbjudas. Föreläggandena, som kan vites-sanktioneras, får heller inte innebära så långtgående inskränkningar att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Vid sidan av föreskrifter om anmälan för samråd enligt naturvårdslagen föreligger enligt skogsvårdslagen och kungörelsen (1974:1029) om anmälan av skogsavverkning skyldighet att i enlighet med skogsstyrelsens närmare anvisningar anmäla planerad avverkning till skogsvårdsstyrelsen. Det ankommer på skogsvårdsstyrelsen att informera länsstyrelsen om anmälningar ifråga om avverkning inom områden som har angetts av länsstyrelsen. Därigenom får länsstyrelsen möjlighet att vid behov ingripa genom förelägganden av det slag som nyss har beskrivits eller genom att meddela intermistiska beslut i avvaktan på bildande av naturvårdsområde eller naturreservat. Enligt departementschefens uttalande i förarbetena bör sådana ingripanden föregås av samråd med skogsvårdsstyrelsen.

Institutet naturvårdsområde ger länsstyrelsen möjlighet att i samråd med naturvårdsverket meddela föreskrifter som inte endast rör en fastighets nyttjande utan även innebär åläggande för ägaren att tåla att naturvårdande åtgärder utförs på hans fastighet. Det förutsätts att skyddsbehovet inte är större än att det kan tillgodoses genom vård- och kontrollföreskrifter som vanligen kan förenas med ett normalt skogsbruk. Förordnande om naturvårdsområde får inte ske om de föreskrifter som behövs är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. I sådant fall skall området i stället avsättas som naturreservat. Institutet naturvårdsområde har hittills inte tillämpats i någon större omfattning på skogsmark.

Institutet naturreservat är reserverat för särskilt skyddsvärda objekt för vars säkerställande det krävs mera intensiva vårdåtgärder och betydande ingrepp i pågående markanvändning. Länsstyrelsen förordnar om bildande av naturreservat och meddelar i samråd med naturvårdsverket de föreskrifter som skall gälla för att trygga reservatets ändamål. Föreskrifterna kan innebära förbud mot bl. a. dikning, plantering och avverkning. Vidare kan ägaren förpliktas tåla att det inom området anläggs vägar, parkeringsplatser, vandringsleder och liknande anordningar samt att det företas exempelvis gallring, röjning och plantering. Om föreskrifterna är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller om mark tas i anspråk, har markägaren rätt till ersättning. Ersättningsfrågan avgörs, om överenskommelse inte kan träffas med länsstyrelsen, av fastighetsdomstol.

Den som bryter mot utfärdade föreskrifter enligt naturvårdslagen riskerar straffansvar.

Av det sagda framgår att endast föreskrifter som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras grundar rätt till ersättning enligt naturvårdslagen. Den angivna graden av inskränkning utgör samtidigt en skiljelinje mellan när å ena sidan instituten samråd och naturvårdsområde kan komma till användning och å andra sidan naturreservat måste avsättas. I förarbetena till 1974 års ändringar i naturvårdslagen har departementschefen framhållit det vanskliga i att göra generella uttalanden om vad naturvårdslagens ersättningsbestämmelser innebär beträffande olika metoder i skogsbruket. Avgörande för om ersättning skall utgå måste i hög grad vara i vad mån en dispositionsinskränkning med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet kan anses medföra avsevärt hinder i skogsbruket. Trakthyggesbruket som sådant måste enligt departementschefen betraktas som en normal driftsmetod i skogsbruket. Som exempel på inskränkningar som inte avsevärt försvårar ett rationellt skogsbruk och därför inte grundar någon rätt till ersättning anför begränsningar i kalhyggesytornas storlek eller sådana jämkningar i hyggenas förläggning i tid eller rum som är möjliga bl. a. med hänsyn till skogsbeståndets ålder och skogstillståndet i övrigt. Om det i skogsvårdslagen uppställda kravet på jämn avkastning medför att avverkning inte får ske vid önskad tidpunkt kan av naturvårdsskäl betingade restriktioner av motsvarande innebörd inte grunda någon rätt till ersättning. Inte heller förbud mot hyggesplöjning torde enligt departementschefen innebära någon rätt till ersättning eftersom ett sådant förbud ofta har endast marginell betydelse för markägaren.

Skötseln av bokskogar är underkastad särskilda regler genom lagen (1974:434) om bevarande av bokskog och kungörelsen (1974:436) om bevarande av bokskog. Bestämmelserna innebär i huvudsak att annan avverkning av bok i bokskog än röjning och ändamålsenlig gallring inte får ske utan länsstyrelsens tillstånd och att tillstånd krävs för att efter avverkning av bokskog vidta åtgärder för återväxt av annat trädslag än bok. Lagens ersättningsregler bygger på samma princip som naturvårdslagens, dvs. ersättning utgår bara om vägrat tillstånd till avverkning av icke utvecklingsbar bokskog medför att ett rationellt bokskogsbruk avsevärt försvåras. Däremot utgår inte någon ersättning om markägare hindras från att omföra bokskog till barrskog. Det har dock ansetts rimligt att samhället svarar för viss del av kostnaderna för bokskogens bevarande. Därför utgår statsbidrag till fullständiga återväxtåtgärder och ungskogsröjning med högst 60 % av den beräknade kostnaden.

I sammanhanget bör vidare erinras om de bestämmelser i byggnadslagen (1947:385) som innebär förbud mot sådan trädfällning som äventyrar syftet med fastställda planer (17, 40 och 110 §§) och bestämmelsen i 1 § lagen (1942:350) om fornminnen enligt vilken det krävs tillstånd för plantering på fasta fornlämningar.

Skogsbrukets användning av kemiska medel för bl. a. behandling av vegetation och insektsbekämpning regleras i lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor och kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor. För att ett bekämpningsmedel skall få användas måste det vara registrerat hos produktkontrollnämnden. Nämnden har dock möjlighet att medge dispens från detta villkor om synnerliga skäl föreligger. Sådan dispens har tidigare, med giltighet för vissa tidsperioder t. o. m. år 1974, meddelats

för användning av DDT-haltiga preparat i skogsbruket. I samband med att regeringen år 1975 fastställde produktkontrollnämndens beslut att vägra förnyad dispens infördes förbud mot att importera DDT-behandlade barrträdplanter. Genom en ändring under våren 1977 av kungörelsen har regeringen förbjudit registrering och användning av bekämpningsmedel som innehåller ämnet 2,4,5 - T.

I den nämnda kungörelsen och i föreskrifter som utfärdas av produktkontrollnämnden regleras närmare vad som skall iakttas vid spridning av bekämpningsmedel, exempelvis fenoxisyror för lövslybekämpning. I huvudsak innebär föreskrifterna att spridningen skall bekantgöras genom underättelser till myndigheter, annonsering i ortspressen och utmärkande av det område inom vilket spridning skall ske. Vid spridning bör i möjligaste mån tillses att spridningsområdet inte gränsar intill eller har nära anslutning till bebyggelse, naturreservat, naturvårdsområde eller skyddsområde för vattentäkt. Innan spridning från luften företas skall anmälan göras till produktkontrollnämnden.

I samråd med naturvårdsverket har skogsstyrelsen utgett anvisningar för hantering av handelsgödselmedel vid skogsgödning (SKSFS 1977:2). I anvisningarna anges vad som bör beaktas vid bl. a. transport, lagring och spridning av gödselmedel. Vidare finns rekommendationer om hur myndigheter och allmänhet bör informeras.

2.6 Bestämmelser om statligt stöd till skogsvårdsåtgärder m. m.

Det direkta statliga stödet till skogsbruket innebär att medel ställs till skogsägarnas förfogande genom bidrag och, i viss mindre utsträckning, att garanti för lån lämnas och att statliga lån ges. Statens stöd utgår emellertid även i en mera indirekt form genom bl. a. anslag till forskning, utveckling, undervisning, rådgivning och serviceverksamhet inom skogsbrukets område.

Statsbidrag betraktas sedan länge som ett av de viktigare medlen i skogspolitiken. Bidrag utgår i regel endast om nyttan av åtgärden beräknas minst motsvara kostnaden för den. Statsbidrag kan utgå till dikning och skogsvägbyggnad och, när särskilda skäl föreligger, till återväxtåtgärder, ungskogsröjning, gallring och slutavverkning samt till upprättande av skogsbruksplaner i vilka dessa åtgärder ingår. Vidare kan bidrag utgå till åtgärder i samband med skadegörelse på skog. Staten kan i vissa fall även lämna garanti för lån som behövs i samband med sådana skador. Till byggande av skogsvägar kan statliga lån lämnas.

Bidrag som utgår med stöd av kungörelsen (1948:239) om statsbidrag till vissa skogsförbättrande åtgärder är i huvudsak direkt knutna till de krav på skogsvårdande åtgärder som ställs i skogsvårdslagen. De här aktuella kraven omfattar skyldighet att efter avverkning eller stormfällning eller annan skada sörja för en nöjaktig återväxt eller, om skogstillståndet av andra skäl är uppenbart otillfredsställande, vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma en nöjaktig skog. Härtill kommer en skyldighet att, under vissa i lagen närmare angivna omständigheter, efter åläggande utföra åtgärder

till motverkande av insektsvärning.

Kravet på återväxtåtgärder efter avverkning skall anpassas till vad som kan betraktas som lönsamt med hänsyn till produktionsförutsättningarna i det enskilda fallet. I undantagsfall kan, trots denna anpassning, bidrag utgå om det uppenbarligen behövs för att åtgärderna inte skall bli oskäligt betungande. Det kan gälla omplantering då tidigare kulturer har misslyckats flera gånger eller omplantering efter svåra sork- eller snytbaggeskador. Bidrag vid sorkskada utgår endast inom Jämtlands läns siluområden och längst t. o. m. budgetåret 1982/83. Bidrag vid snytbaggeskada utgår i Syd- och Mellansverige t. o. m. budgetåret 1977/78.

Skogsvårdslagens övriga krav på återväxtåtgärder skiljer sig från reproduktionsplikten efter avverkning på det sättet att de har ansetts kunna innebära en sådan belastning för den enskilde skogsägaren att skäligt statsbidrag bör utgå för att normala krav skall kunna hävdas. Efter inträffade skador eller när skogstillståndet av andra skäl är uppenbart otillfredsställande kan inte utan vidare mera omfattande åtgärder krävas än de som svarar mot värdet av tillvaratagna träd och erhållen skadeersättning. Skyldighet att företa åtgärder därutöver och åtgärder för att få till stånd skog på nedlagd jordbruksmark och marker som måste dikas ut föreligger endast om skäligt bidrag utgår av allmänna medel. Som skäl för att staten bör bidra med en del av kostnaderna för sådana åtgärder har i förarbetena till skogsvårdslagen bl. a. anförts, att de långa omloppstiderna i skogsproduktionen medför att den som utför åtgärderna endast i undantagsfall själv får tillgodogöra sig avkastningen av de gjorda insatserna.

Vad gäller åtgärder mot insektsvärning skall skäligt statsbidrag utgå om kravet på sådana åtgärder görs gällande enligt 34 § första stycket skogsvårdslagen. I lagens förarbeten motiveras bidraget med att bekämpningsåtgärder i regel blir till gagn inte bara för den fastighet på vilka de utförs utan även för omkringliggande skogsmark.

Regeringen kan även medge bidrag till återväxt- och förbättringsåtgärder som med hänsyn till kravet på lönsamhet inte kan åläggas någon som en skyldighet. Denna bidragsmöjlighet – som inte har utnyttjats – infördes år 1951 på förslag av skogsstyrelsen. Bestämmelserna om bidrag till skogsförbättring medger vidare att bidrag utgår för upprättande av skogsbruksplaner, i vilka bidragsberättigade åtgärder ingår.

Med undantag för bidrag till alltför betungande återväxtåtgärder efter avverkning utgår bidrag till alla ägaregrupper på vars skogar skogsvårdslagen är tillämplig. Bidrag utgår normalt med högst 50 % av den godkända kostnaden för åtgärderna. I undantagsfall kan bidraget ökas till högst 60 %. Bidrag vid sork- och snytbaggeskador kan utgå med högst 75 % av godkänd kostnad. Under budgetåret 1977/78 får statsbidrag beviljas till skogsodlingsåtgärder på nedlagd jordbruksmark med högst 4,5 milj. kr, till övrig skogsodling och dikning med högst 3 milj. kr och vid snytbaggeskador med högst 5 milj. kr. Bidrag till åtgärder mot skadegörelse av skogsinsekter kan efter beslut av regeringen beviljas från anslaget utan att de nämnda rambeloppen belastas. Bidrag utgår med lägst 50 % av godkänd kostnad.

Enligt kungörelsen (1974:472) om statsbidrag till skogsvård i norra Sverige kan bidrag erhållas för fullständiga återväxtåtgärder när sådana inte har gett tillfredsställande resultat eller har blivit avsevärt försenade. Vidare kan bi-

drag utgå för avverkning och fullständiga återväxtåtgärder på marker där skogen har karaktären av tras- och restskog och för dikning av skogbevuxen försumpad mark. Den sistnämnda bidragsmöjligheten omfattar såväl produktiv skogsmark som impediment men, till skillnad från vad som gäller för det förutnämnda stödet, med den begränsningen att det skall finnas skog på marken. Bidrag kan även ges för röjning där denna har blivit eftersatt och i vissa fall för gallring samt för upprättande av arbets- och skogsbruksplaner, i vilka de nämnda bidragsberättigade åtgärderna ingår.

Stödet till skogsvård i norra Sverige har planerats utgå t. o. m. den 30 juni 1984 och avsikten är främst att öka virkesproduktionen och sysselsättningsmöjligheterna inom skogsbruket. Bidrag kan utgå till alla skogsägare i Norrland utom Gästrikland och i de kommuner i Kopparbergs och Värmlands län som ingår i det s. k. inre stödområdet. Bidrag utgår i det inre stödområdet till enskild person med högst 70 % av godkänd kostnad och i övriga delar av det nämnda området med högst 50 %. För andra skogsägare är bidraget högst 60 % resp. 40 %. För budgetåret 1977/78 får bidrag beviljas med sammanlagt högst 49 milj. kr.

Bidrag enligt kungörelsen (1943:530) angående statsbidrag till vissa väg- och flottledsbyggnader m. m. avser ändamål som helt faller utanför de i skogsvårdslagen uppställda kraven. Det huvudsakliga motivet för bidrag till byggande, omläggning eller förbättring av vägar på skogar i enskild ägo har varit önskemålet om en planmässigt bedriven vägutbyggnad i hög takt. Vidare avräknas bidragen mot bilskattemedlen och utgör följaktligen en form för återförande av dessa medel till dem som har att svara för väghållningen. Bidrag utgår endast till sådana vägföretag som kan inpassas i skogsvårdsstyrelsernas vägnätsplaner och endast till den del vägföretaget utförs på skog varpå skogsvårdslagen är tillämplig. Företråde skall ges sådana företag där delägarna är många eller där behovet av bidrag på grund av markägarnas ekonomiska ställning är särskilt stort. Bidrag kan utgå med högst 75 % av godkänd kostnad i det inre stödområdet och med högst 50 % i övriga delar av landet. Till skogshuvudväg som är av särskild betydelse från fritidssynpunkt kan bidrag utgå med högst 70 %. Förhöjda bidrag kan i undantagsfall förekomma. För budgetåret 1977/78 får bidrag beviljas med sammanlagt högst 30 milj. kr.

I vissa speciella fall, bl. a. om vägen har väsentlig betydelse för en stor allmänhet eller för trafik av andra än väghållare, kan underhållsbidrag till skogsbilvägar utgå med stöd av kungörelsen (1952:793) angående statsbidrag till enskild väghållning.

Utförs skogsvårdsåtgärder eller skogsvägbyggnad som beredskapsarbete utgår bidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen (1966:368). Huvudregeln är att statsbidrag kan utgå till sådana åtgärder som är bidragsberättigade enligt särskild författning men som kan tidigareläggas om de utförs som beredskapsarbete. Härutöver kan bidrag utgå till vissa åtgärder som inte omfattas av dessa författningar. Under budgetåret 1975/76 uppgick statens kostnader för beredskapsarbeten i skogsvårdsstyrelsernas regi till ca 209 milj. kr. Hela summan kan emellertid inte betraktas som bidrag till markägare eftersom beredskapsarbeten normalt är dyrare än arbeten utförda på sedvanligt sätt. Som exempel kan nämnas att statens kostnader för s. k. sedvanliga beredskapsarbeten i skogsvård uppgick till 112 milj. kr varav bidrag till mark-

ägarna beräknat med utgångspunkt i normalkostnad var 6 milj. kr. Statens kostnader för skogliga beredskapsarbeten i domänverkets regi under år 1976 var ca 20 milj. kr.

Statlig garanti för lån kan enligt kungörelsen (1969:705) om statligt stöd vid skada på skog ställas för att vid skada på skog genom bl. a. storm och insektsangrepp underlätta finansieringen av snabb upparbetning, transport, lagring och virkesskydd. Garantin lämnas endast under vissa närmare angivna förutsättningar och endast till enskilda personer eller dödsbon.

Som ett komplement till bidrag från anslaget till skogsvägbyggnader kan enligt kungörelsen (1941:492) angående lån från skogsväglånefonden statliga lån ges för vägbyggnad på skogar under skogsvårdsstyrelsernas uppsikt. F. n. står endast de medel som flyter in genom återbetalningar till förfogande för sådana lån.

Bidrag utgår i mindre omfattning till sådan stämpling av skog som utförs av skogsvårdsstyrelse. Sålunda är enligt skogsvårdslagen stämpling för tillståndspliktig avverkning av svårförnygrad skog och skyddsskog kostnadsfri. Vidare kan bidrag utgå till stämpling av skog i de tre nordligaste länen och i skärgårdsområdena. Till upprättande av skogsbruksplan i samband med särskild rationalisering och fastighetsreglering kan bidrag utgå med högst 100 % enligt kungörelsen (1967:453) om statligt stöd till jordbrukets rationalisering m. m. Vidare kan statlig garanti för lån lämnas vid förvärv av skogsfastighet i samband med yttre rationalisering.

Skogsvårdsorganisationen bedriver vid sidan av den rena myndighetsutövningen rådgivnings- och informationsverksamhet som bekostas helt av staten. Organisationen bedriver även serviceverksamhet riktad till privata skogsbrukare och svarar dessutom för att merparten av det privata skogsbrukets frö- och plantbehov tillgodoses. För dessa tjänster debiteras avgifter motsvarande självkostnaden. Under budgetåret 1977/78 har anvisats ca 88 milj. kr för organisationens totala verksamhet.

I tabell 2.1 redovisas en sammanfattning av de viktigare statsbidragen till skogliga åtgärder med de bidragsprocenter som normalt tillämpas av skogsstyrelsen.

Tabell 2.1 Statsbidrag till skogliga åtgärder

Anslag	Tillämpningsområde	Bidragskvalificerande åtgärder	Begränsningar m. m.	Bidragsprocent i allmänhet	Annan bidragsprocent
Bidrag till skogsförbättringar.	Skogar lydande under skogsvårdslagen utom häradssällmänningar.	Vissa återväxtåtgärder Dikning Skogsbruksplaner Bekämpning av skadeinsekter	Om åläggande enligt 17 § SVL meddelats eller skulle kunna meddelas. Enskild person kan få bidrag om produktionsplikten blir oskäligt betungande.	Dikning 40 % Övriga åtgärder 50 % Insektshjäringar: enligt beslut av regeringen i varje särskilt fall.	I speciella fall 60 %. Sorkskador i Jämtlands siluområden 75 %. Snytbaggeskador i Syd- och Mellan-sverige högst 75 %.
Åtgärder för intensifierad skogsvård i norra Sverige.	Norrland utom Gästrikland samt Malungs, Mora, Orsa, Vansbro, Älvdalens och Torsby kommuner. Alla ägarekategorier.	1. Återväxtåtgärder i vissa fall 2. Eftersatt röjning 3. Dikning av skogbevuxen mark 4. Eftersatt gallring 5. Avverkning av tras- och restskog 6. Arbetsplan och skogsbruksplan	Återväxtåtgärder är bidragsberättigade endast – på hygen upptagna före 1963 – efter restskogsavverkning där restskogen uppkom genom avverkning före 1963 – där tidigare åtgärder misslyckats. Tras- och restskog avser virkesförråd max. 60–80 m ³ sk/ha.	Inre Omr i stöd-övrigt omr. Enskilda Övriga 70 % 60 % 50 % 40 %	Vid gallring och avverkning av tras- och restskog täcker bidraget eventuellt drivningsunderskott.
Vissa kostnader för vård och förnyring av bokskog m. m.	Bidrag kan utgå till all bokskog och till alla ägarekategorier.	1 Återväxtåtgärder i bokskog, efter avverkning eller på nedlagd jordbruksmark 2. Ungskogsrojning 3. Åläggande enligt bokskogslagen	Länsstyrelsen prövar om företaget är angeläget från naturvårdssynpunkt.	Enskilda personer och dödsbon 60 % Juridiska personer 40 %	Vid särskilt kostnadskrävande återväxtåtgärder kan juridiska personer erhålla max. 60 %.

Tabell 2.1 forts.

Anslag	Tillämpningsområde	Bidragskvalificerande åtgärder	Begränsningar m. m.	Bidragsprocent i allmänhet	Annan bidragsprocent
Vägbyggnader på skogar i enskild ägo.	Skogar lydande under skogsvårdslagen.	Nybyggnad och förbättring av skogsbilvägar som kan inpassas i skoglig vägnätsplan.	Företräde ges åt företag med många delägare eller där delägarna har svag ekonomi.	Inom inre stödområdet 65 %. Landet i övrigt: Skogshuvudväg högst 50 % fritidsväg högst 70 % annan skogsväg högst 40 %	Om särskilda skäl finns högst 75 % (fritidsväg högst 85 %),
Särskilda anslag för beredskapsarbeten.	Samma som övriga skogsvårdsanslag. Röjning, hela landet.	Bidrag kan utgå till de åtgärder som är bidragsberättigade enligt de ordinarie skogsvårdsanslagen jämte vissa eljest ej bidragsberättigade.	Arbetskraften skall anvisas av arbetsförmedlingen.	I princip samma bidragsprocent som gäller för övriga anslag.	"Diverse skogsförbättringsarbeten" erhåller 25 % bidrag.

3 Skogsbrukets utveckling

3.1 Allmänt

Den svenska skogsnäringen, dvs. skogsbruket och skogsindustrin, är nu i ett läge som i flera avseenden skiljer sig från vad som har gällt under det senaste halvsekle. Mest framträdande är att skogsindustrins virkesbehov vid fullt kapacitetsutnyttjande för första gången i modern tid överstiger den virkeskvantitet som är långsiktigt möjlig att leverera med hittills tillämpade skogsbruksprogram. Lokal virkesbrist har dock påtalats tidigare.

Sedan Sveriges skogstillgångar regelmässigt började registreras genom riksskogstaxeringen under 1920-talet har virkesförrådet ökat från ca 1 800 milj. m³sk till ca 2 400 milj. m³sk år 1975. Den årliga tillväxten ökade från ca 57 milj. m³sk under 1920-talet till drygt 80 milj. m³sk under början av 1960-talet. Därefter har tillväxten minskat och den var ca 75 milj. m³sk år 1970.

I det följande beskrivs utvecklingen inom skogsbruket sedan början av 1950-talet. En beskrivning i ett längre historiskt perspektiv finns i rapporten Kalhyggen (Ds Jo 1974:2) avgiven av en arbetsgrupp inom jordbruksdepartementet.

3.2 Skogsmarkens ägare m. m.

Den produktiva skogsmarksarealen, dvs. den skogsmark som har en bedömd idealproduktion av minst en skogskubikmeter per hektar och år, uppgår enligt riksskogstaxeringen till 23,5 milj. ha motsvarande 57 % av den totala landarealen. Variationerna i skogsmarksareal har varit små sedan 1920-talet. Sedan mitten av 1950-talet har dock arealen ökat med ca 700 000 ha vilket kan förklaras med att inägojord har skogsodlats och myrmarker har dikats ut. Några större ändringar av skogsmarksarealen väntas inte. Det är troligt att fortsatt skogsodling på nedlagd jordbruksmark och dikad myrmark arealmässigt uppvägs av att skogsmark tas i anspråk för andra ändamål än skogsbruk.

Den svenska skogsmarken ägs till 25 % av det allmänna, 25 % av aktiebolag och 50 % av enskilda personer. Staten äger 19 % och kyrkan, kommuner m. fl. 6 %¹ av arealen. En viss del av den enskilt ägda skogsmarken ägs av personer som inte bor på fastigheten. Ägarefördelningen varierar starkt mellan olika landsdelar. Statens skogar är koncentrerade till Norr-

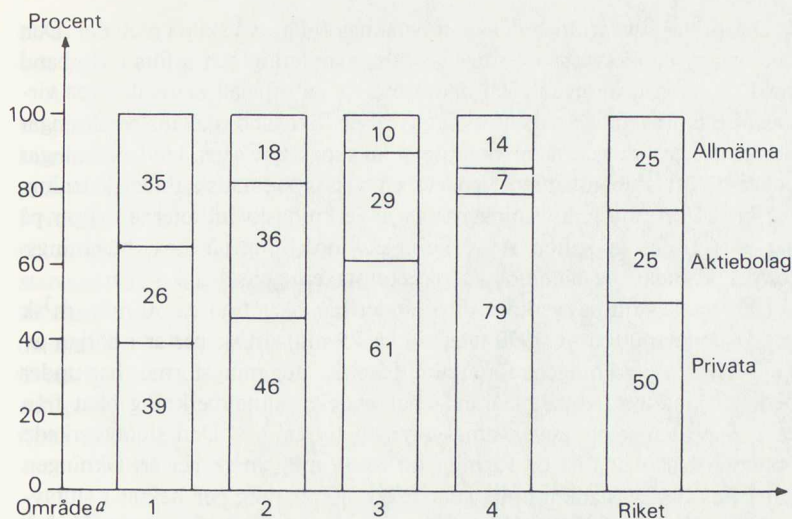
¹ Allmänningarna som svarar för huvuddelen av denna areal ägs och förvaltas av de skogsägare som har del i allmänning.

bottens och Västerbottens län medan aktiebolagens skogar huvudsakligen finns i södra Norrland och delar av Svealand. De skogar som ägs av enskilda personer är i huvudsak belägna i Götaland, men är starkt representerade även i Svealand och Norrland. De allmänna skogarna är i stor utsträckning belägna i höjdlägen medan de enskilda skogarna huvudsakligen finns i gynnsammare klimatlägen. Dessa förhållanden avspeglas väl i medelboniteten inom de olika skogsägaregrupperna, nämligen 3,1 m³sk per ha och år för statens mark, 4,1 för övriga allmänna ägares, 3,9 för aktiebolagens och 4,8 för övriga privata ägares. Fördelningen av skogsmarksarealen mellan de olika ägaregrupperna har varit mycket stabil. Endast små förskjutningar har skett sedan taxeringsperioden 1938–1952. Mycket talar för att ägarefördelningen även i fortsättningen kommer att vara i huvudsak oförändrad.

Fastigheternas och brukningsenheternas storlek varierar betydligt mellan de olika skogsägaregrupperna. Staten och skogsbolagen har i regel stora enheter. Inom privatskogsbruket är däremot uppdelningen på mindre enheter påtaglig. Antalet lantbruksföretag med skogsmark uppgick enligt 1976 års lantbruksräkning till ca 240 000. Av dessa hade 16 % en skogsmarksareal mindre än 5 ha (vilket motsvarar 0,5 % av den totala arealen), och 38 % en areal mellan 5 och 25 ha skogsmark. Endast 10 % hade mer än 100 ha skogsmark. Enligt en inventering som genomfördes år 1967 av lantmäteriverket framkom ett totalt behov av arronderingsförbättring på skogsmark av totalt 70 000 brukningsenheter tillsammans omfattande 3 milj. ha. Huvuddelen eller 74 % avsåg skogar som ägdes av privata personer. På små brukningsenheter är kostnaderna per m³sk eller per ha för åtgärder som t. ex. avverkning, terrängtransport och markberedning större än på stora brukningsenheter.

För att lösa problemen med de många och små brukningsenheterna pågår arbete med att förbättra fastighetsstrukturen och att bilda gemensamhetsskogar. Lantmäteri- och lantbruksmyndigheterna är engagerade i detta. Det sker genom bl. a. köp och försäljning och markbyten. Det kan nämnas att 1,8 milj. ha och 25 000 markägare berördes av skogsmarksbyten i arronderingssyfte under perioden 1955–1973. Den största arealen hänför sig till storskogsbruket. Lantbruksnämndernas köp och försäljning av skogsmark under perioden 1958–1974 omfattade ca 610 000 ha resp. ca 560 000 ha. Den 1 januari 1975 fanns 71 gemensamhetsskogor med en areal av ca 130 000 ha.

Som komplement till den nämnda strukturrationaliseringen förekommer i stor omfattning samverkan inom skogsbruksområden och samverkansområden. Skogsbruksområden har funnits sedan år 1955 och organiseras av skogsägareföreningarna. Samverkan inom skogsbruksområdets ram sker främst i form av gemensamt utnyttjande av arbetskraft, maskiner och arbetsledning för avverkning och skogsvård. Skogsägarrörelsen organiserar samverkan över hela landet. Under perioden 1960–1975 har skogsägarna i de fyra nordligaste länen kunnat erhålla visst statligt stöd under försättning att de har slutit sig samman i s. k. skogliga samverkansområden som organiseras av skogsvårdsorganisationen. De åtgärder som i första hand har kunnat stödjas med statsbidrag är upprättande av skogsvårdsplaner, anläggning och förbättring av skogsvägar, återväxtåtgärder, skogsdikning och i viss mindre omfattning röjningsåtgärder. Den 1 juli 1975 fanns 1 001 om-



^a Rikets indelning i fyra redovisningsområden redovisas i avsnitt 7.1.

Figur 3.1 Skogsmarkens fördelning på ägare 1968/72

råden med en ansluten skogsmarksareal av 2,6 milj. ha. Samverkansområdena kommer att bestå åtminstone så länge de planlagda åtgärderna inte har avslutats.

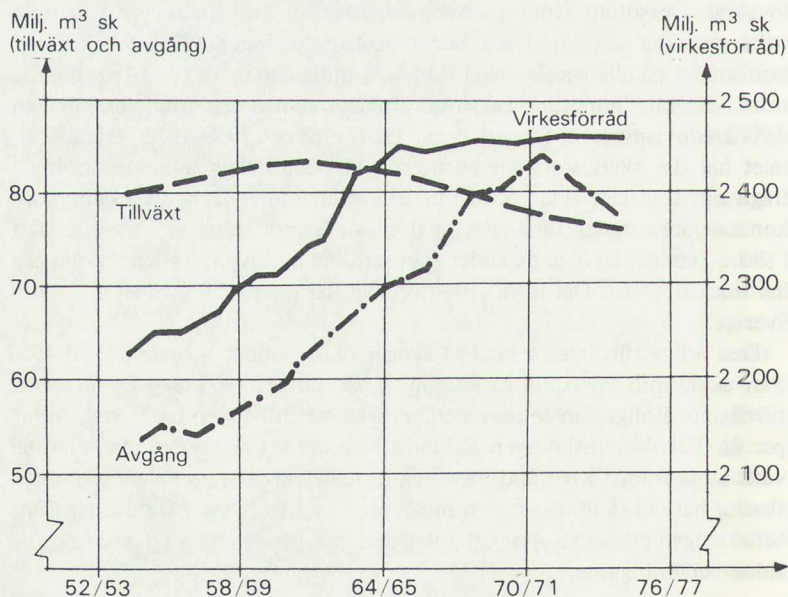
3.3 Skogstillståndet

Enligt riksskogstaxeringen åren 1968–1972 var det totala virkesförrådet på skogsmark 2,36 miljarder m³sk varav 70 milj. m³sk var torrskog och vindfällan. Av det råa virkesförrådet var 38 % tallskog, 48 % granskog och 14 % lövskog. Dessutom fanns på övriga ägoslag 89 milj. m³sk varav 6 milj. m³sk torrskog och vindfällan. Sedan taxeringsperioden 1923–1929 har virkesförrådet på alla ägoslag ökat från 1,76 miljarder m³sk till 2,45 miljarder m³sk. Någon förändring av virkesförrådets storlek har inte skett mellan de två redovisningarna för perioderna 1964–1968 och 1968–1972. Sedan 1950-talet har det skett stora förändringar i virkesförrådets sammansättning i fråga om trädslag, ålder och dimensionsfördelning. Den utveckling som konstaterades under 1950-talet med en allt större andel av virkesförrådet i södra Sverige, en ökande andel gran samt en ökning av andelen grovskog har dock upphört. Det torra virkesförrådet har ökat kraftigt särskilt i södra Sverige.

Den årliga tillväxten i landets skogar ökade under perioden 1920–1960 från ca 60 milj. m³sk till ca 80 milj. m³sk. Under 1960-talet kulminerade tillväxten. Enligt den senaste beräkningen var tillväxten ca 75 milj. m³sk per år. Tillväxtminskningen förklaras bl. a. av att slutavverkningarna har varit stora främst i bestånd med hög löpande tillväxt. Storm- och insektskadorna har också förorsakat en minskning av tillväxten. De nu tillämpade beräkningsmetoderna visar att tillväxten har överskattats i vissa fall i de äldre beräkningarna.

Den årliga avverkningen i landet beräknas enligt två skilda metoder. Den ena bygger på riksskogstaxeringens stubbinventering och utförs i samband med riksskogstaxeringen, den andra bygger på officiell statistik över virkesförbrukningen och görs av skogsstyrelsen. Skogshögskolans beräkningar har genomgående gett lägre kvantiteter än skogsstyrelsens. Undersökningar pekar på att stubbinventeringen ger en viss systematisk underskattning, varför de fortsatta redovisningarna av avverkningskvantiteterna bygger på skogsstyrelsens uppgifter. Avverkningens fördelning på t. ex. huggningsformer grundar sig däremot på riksskogstaxeringens beräkningar.

Den totala bruttoavverkningen i landet har ökat från ca 50 milj. m³sk per år under mitten av 1950-talet till ca 75 milj. m³sk per år i början av 1970-talet. Avverkningens fördelning på olika huggningsformer har under perioden ändrats radikalt. Sålunda har andelen slutavverkning ökat från ca 1/3 av den totala avverkningsvolymen till ca 2/3. Den slutavverkade volymen har ökat från ca 15 milj. till ca 45 milj. m³sk per år. Ökningen har i huvudsak åstadkommit genom ett större uttag per hektar i slutavverkningarna. Den slutavverkade arealen var under 1950- och 1960-talen ganska konstant omkring 240 000–250 000 ha per år. Under de första åren av 1970-talet översteg den emellertid 300 000 ha. Gallringsarealen har däremot minskat under perioden från ca 900 000 ha till ca 200 000 ha. Även användningen av det avverkade virket har förändrats sedan 1950-talet. Andelen industrivirke och motsvarande har ökat från ca 85 % till 98 %. Brännvedsförbrukningen har minskat från 6 milj. m³fub till mindre än 1 milj. m³fub. I figur 3.2 redovisas utvecklingen för virkesförråd, tillväxt och avgång under perioden 1953–1973. I värdena för avgång ingår den naturliga avgång som inte har tagits tillvara, dvs. vindfällan och självgallring, med 5–7 milj. m³sk per år. Av figuren framgår bl. a att virkesförrådet inte längre ökar och att avgången under början av 1970-talet har varit högre än tillväxten. Den bristande överensstämmelsen i slutet av perioden mellan å ena sidan tillväxt och avgång och å andra sidan virkesförråd kan troligen förklaras



Figur 3.2 Virkesförråd, tillväxt och avgång. Utveckling under perioden 1953–1976. Alla ägoslag. Löpande 5-årsmedeltal.

bl. a. av att tillväxten har överskattats i de beräkningar som gjordes till och med år 1968.

Av stor betydelse för bedömningen av aktuella och framtida avverkningsmöjligheter är skogens åldersammansättning. Genom de huggningsformer som tillämpades under 1920- och 1930-talen och början av 1940-talet skapades stora arealer bestånd med små virkesförråd och låg tillväxt särskilt i Norrland. Genom att arealen slutavverkning var låg anlades ny skog på en alltför liten areal. Vid restaureringen av dessa utglesade bestånd som startade i mitten av 1940-talet behövde stora arealer kalavverkas. Följden av dessa huggningsformer har blivit att skogarna nu är mycket ojämnt fördelade över åldern. Särskilt i Norrland finns ett överskott av gammal och överårig skog, brist på yngre och medelålders skog och överskott på kalmark och plantskog. I Götaland är åldersfördelningen mera normal. Framför allt finns inget överskott av gammal skog.

3.4 Skogsbrukets rationalisering m. m.

Under de senaste två decennierna har en mycket snabb rationalisering skett inom skogsbruket. Starkt stigande kostnader för manuell arbetskraft och en mycket dålig prisutveckling för skogsbrukets produkter under senare delen av 1950-talet och hela 1960-talet drev fram rationaliseringen. Ett mått på denna är arbetskraftsbehovet per avverkad m³sk. Dagsverksåtgången beräknad per avverkad m³sk för samtliga skogsarbeten inom hela skogsbruket har sjunkit från 1,1 år 1950 till 0,14 år 1975. Den snabba rationaliseringen har åstadkommit framför allt genom ökad mekanisering av främst huggning och terrängtransport. Andra orsaker är koncentration av avverkningarna, ökad andel slutavverkning, ökade uttag per hektar i avverkningarna, flyttning av barkningen till industrin och en förkortning av terrängtransportavståndet genom en fortlöpande utbyggnad av skogsbilvägnätet. Även ökad helårsanställning och yrkeskunnigare arbetskraft har varit betydelsefulla faktorer.

Under den nämnda kraftiga satsningen på teknisk rationalisering av avverkningarna har hänsynen till de biologiska kraven och begränsningarna i viss utsträckning kommit att skjutas i bakgrunden. Exempel på detta är att nya bestånd har anlagts med alltför glesa förband eller med förenklade planteringsmetoder som ännu inte har varit helt utprovade. Kravet på stora avverkningsenheter har i vissa fall lett till slutavverkning av växtlig skog. Skador på skog har orsakats av maskiner. Røjning har skett vid felaktiga tider under året och obarkad massaved har lagrats i skogen så att omfattande insektsskador har uppkommit. Vissa moment i den moderna skogsskötseln har under det senaste årtiondet kritiserats från miljömässiga utgångspunkter. Det gäller i första hand upptagandet av stora kalhyggen och användning av kemiska medel. Kritiken har lett till viss modifiering av de nämnda åtgärderna. Åtgärder som syftar till att öka skogsproduktionen har också vidtagits. Gödning av skogsmark ingår i dag normalt i storskogsbruket. Den årligen gödslade arealen har ökat från 4 000 ha år 1962 till 188 000 ha år 1976. En annan aktuell produktionshöjande åtgärd är användning av förädlad skogsodlingsmaterial och av främmande, snabbväxande trädslag.

3.5 Sysselsättningen i skogsbruket

Den snabba rationaliseringen har starkt påverkat sysselsättningen i skogsbruket. Statistiken över antalet sysselsatta inom skogsbruket är något osäker bl. a. beroende på svårigheten att med säkerhet registrera det stora antalet deltidssysselsatta och säsonganställda. Medelantalet sysselsatta inom skogsbruket (företagare och anställda) har enligt nationalräkenskaperna minskat från ca 114 000 år 1960 till ca 60 000 år 1975. Antalet i skogsbruket arbetade timmar (företagare och anställda) har enligt samma statistik minskat från ca 230 milj. timmar per år till ca 88 milj. arbetstimmar per år. Antalet personer som någon gång under år 1975 sysslade med skogsbruk kan beräknas ha varit upp emot 140 000. Andelen sysselsatta i skogsbruk av totala antalet sysselsatta har sedan år 1960 minskat från 2,6 % till 1,3 %. Skogsbrukets betydelse från sysselsättningsynpunkt har således minskat totalt sett. I skogslänens glesbygder har det dock fortfarande mycket stor betydelse. En snabb ökning av antalet helårssysselsatta skogsarbetare har skett. Detta beror på bl. a. ökande krav på trygghet i anställningen och på högt utnyttjande av dyra produktionsmedel.

Flera faktorer talar för att minskningen av antalet anställda inom skogsbruket kommer att gå långsammare under den närmaste tiden. Inom områdena avverkning och terrängtransport har redan en stor del av utrymmet för mekanisering tagits i anspråk. Mekaniserad skogsvård bedöms inte ge några större praktiska effekter under de närmaste åren. Bristen på välutbildad personal för de tidsbegränsade skogsvårdsarbetena väntas öka vilket i sin tur påverkar möjligheterna att rationalisera avverkningsarbetet ytterligare. Produktivitetsutvecklingen har i Långtidsutredningen 1975 (SOU 1975:89) beräknats till 6,7 % per år under perioden 1975–1980 medan den för perioden 1970–1975 anges ha varit 7,7 % per år. Denna utveckling bedöms nu vara alltför optimistisk.

3.6 Virkesförbrukning

Virke från de svenska skogarna har använts för olika ändamål under skilda tidsperioder. Först i samband med bergsbrukets utveckling fick skogen sin första industriella användning dels som bränsle vid tillmakningen, dels som träkol i smedjor och masugnar. Numera förbrukas mer än 95 % av det avverkade virket i skogsindustrin. Den virkesförbrukande svenska skogsindustrin består i huvudsak av sågverk, massafabriker och fabriker för tillverkning av fiberskivor, spånskivor och plywood. Skogsindustrins produktion av färdiga varor har sedan 1950-talet stigit mycket starkt. Sågverkens produktion ökade från 7,2 milj. m³ år 1953 till ca 14 milj. m³ år 1974. Under samma tid ökade produktionen av massa från 3,2 milj. ton till 9,8 milj. ton och av fiberskivor från 0,3 milj. ton till 0,7 milj. ton. Produktionen av spånskivor som började omkring år 1960 var år 1974 ca 1 milj. m³. Plywood- och lamellindustrin ökade sin produktion från ca 60 000 m³ år 1960 till 115 000 m³ år 1974. Skogsindustrins förbrukning av råvara har ökat från ca 30 milj. m³fub i början av 1950-talet till 61 milj. m³fub år

1974. Under långkonjunkturen åren 1975 och 1976 minskade virkesförbrukningen till 51 milj. m³fub resp. 50 milj. m³fub. Den nominella kapaciteten i industrin fortsätter dock att öka. Skogsindustrins kapacitet har ökat särskilt snabbt i södra Sverige.

Andelen virke som förbrukas utanför industrierna har minskat snabbt sedan 1950-talet. Denna förbrukning består huvudsakligen av brännved och övrigt husbehovsvirke inom jordbruket. Avverkningen av brännved har minskat från 17,0 milj. m³fub vid mitten av 1940-talet till 5,8 milj. m³fub i mitten av 1950-talet, till 3,8 milj. m³fub i mitten av 1960-talet och är nu nere i ca 1 milj. m³fub.

Virkesförbrukningen baserad på avverkning i den svenska skogen påverkas även av importen och exporten av rundvirke och flis och av användningen av returpapper. Fram till och med år 1974 hade Sverige ett exportöverskott av rundvirke och flis. År 1970 var överskottet ca 3,5 milj. m³fub och år 1974 ca 1 milj. m³fub. Åren 1975 och 1976 hade Sverige däremot ett importöverskott av 1,1 milj. m³fub resp. 1,5 milj. m³fub.

3.7 Skogsbrukets ekonomi

Vid en bedömning av skogsbrukets betydelse i den svenska samhällsekonomin bör hela skogsnäringen (skogsbruket och skogsindustrin) betraktas som en enhet. I två avseenden har skogsnäringen en framträdande roll i den svenska samhällsekonomin, nämligen ifråga om sysselsättningen och handelsbalansen.

Som tidigare har redovisats har antalet sysselsatta i skogsbruket minskat kraftigt. Även inom skogsindustrin har sysselsättningen minskat. Trots detta är näringen fortfarande av stor betydelse särskilt i utpräglade skogsregioner där andra sysselsättningsmöjligheter är otillräckliga eller svåra att skapa.

Skogsnäringens totala produktionsvärde exkl. grafisk industri har enligt skogsstyrelsen ökat från 4,2 miljarder kr år 1950 till ca 39 miljarder kr år 1976. Detta motsvarar båda åren ca 10 % av bruttonationalprodukten. Skogsnäringens exportvärde ökade från 2,4 miljarder kr år 1950 till 17,9 miljarder kr år 1974 motsvarande 42 % resp. 25 % av landets totala exportvärde. Under åren 1975 och 1976 minskade exportvärdet till 15,3 miljarder kr resp. 16,6 miljarder kr motsvarande 21 % av det totala exportvärdet. Skogsnäringens import är obetydlig jämförd med andra exportnäringars. Sålunda svarade enligt Långtidsutredningen 1975 skogsnäringen år 1975 för 2,3 % av det totala importvärdet och 17,1 % av det totala exportvärdet. Motsvarande tal för verkstadsindustrin (exkl. varv) var 32,0 % resp. 39,0 %.

Priset på virke bestäms av förhållandena på de marknader där den svenska skogsindustrins produkter saluförs. Efterfrågan och tillgång på världsmarknaden har sedan mitten av 1940-talet svängt mellan viss knapphet och betydande överutbud. Detta har lett till en starkt varierande prisutveckling. Under 1940- och 1950-talen var läget i stort sett relativt gynnsamt. Under 1960-talet och de tre första åren på 1970-talet kan situationen med vissa undantag emellertid betecknas som otillfredsställande. Skälet till den senare utvecklingen var att världens massa- och pappersindustrier byggdes ut så

snabbt att det uppstod en överkapacitet i förhållande till den beräknade konsumtionsökningen. Under åren 1973 och 1974 ökade efterfrågan på skogsindustrins produkter starkt vilket ledde till kraftiga prishöjningar. Under åren 1975, 1976 och 1977 har den svenska skogsindustrin åter haft avättningssvårigheter som har motiverat betydande produktionsbegränsningar. Detta har lett till att avverkningarna har minskat jämfört med år 1974.

Den redovisade utvecklingen ledde till att skogsägarnas rånetto per m³sk vid fast penningvärde minskade successivt fram till år 1973 till ca 55 % av 1950 års värde. Prishöjningarna under åren 1974 och 1975 har ökat rånettovärdena till 15 % över 1950 års nivå, men 1976 och 1977 års prisutveckling innebär en inte oväsentlig minskning. Därmed har förutsättningarna för en ökad satsning på skogsvård försämrats. Även om skogsbrukets kostnader för virkets avverkning och transport ända till de senaste åren kunnat hållas i stort sett på oförändrad nivå genom den mycket snabba rationaliseringen har skogsbrukets lönsamhet dock särskilt under 1960-talets senare del och början av 1970-talet varit mycket dålig. Som tidigare har nämnts har detta medfört flera från produktions- och skogsvårdssynpunkt inte önskvärda effekter som t. ex. låg kvalitet i förnyringarna, alltför stor avverkning i bestånd med hög volym och hög löpande tillväxt och en försämrad skogshygien.

4 Tidigare reformförslag

4.1 Skogspolitiska utredningens betänkande (SOU 1973:14)

Mål och medel i skogspolitiken

Skogspolitiska utredningen som lämnade sitt slutbetänkande i mars 1973 anförde bl. a. följande i sammanfattningen till sitt betänkande. Svensk skogspolitik har under nästan 100 år haft två centrala inslag. Det ena gäller politikens syfte, som kan karakteriseras som resursskapande och resursbevarande. Det andra gäller politikens medel där regleringar och lagstiftning har varit klart dominerande. Skogspolitiska utredningens förslag bryter mot traditionen i båda dessa avseenden. Politikens syfte får således enligt skogspolitiska utredningens förslag en stark inriktning på utnyttjandet av resurserna, och de resursskapande åtgärderna ses mer som en naturlig och nödvändig följd av avverkningspolitiken. Denna omläggning motiverar i sin tur att nya styrinstrument utvecklas. I utredningens förslag var det framför allt ett kombinerat avgifts- och stödsystem som representerade ett visst nytänkande på medelssidan.

I fråga om motiven för en ny skogspolitik anförde utredningen bl. a. att två nära sammanhängande principer är centrala för dagens skogspolitik, nämligen uthållighetsprincipen och principen om sambandet mellan jordbruk och skogsbruk. Enligt den förra skall politiken garantera att det på lång sikt finns ett stabilt försörjningsunderlag från skogsbruket. Den senare tjänar syftet att förhindra jordbrukets säsongarbetslöshet under vinterhalvåret. Lagstiftningen har således enligt skogspolitiska utredningen klara inslag av att tillvarata den jordbrukande befolkningens intressen. Politiken tjänar emellertid även syftet att indirekt styra resursutnyttjandet. Den stora betydelse, i varje fall sysselsättningsmässigt, som jord- och skogsbrukssektorn hade, gjorde att man så sent som på 1930- och 1940-talen såg kombinationen som en total lösning på landsbygdens försörjningsproblem. Försörjningsfrågorna var i sig så centrala att de motiverade en politik som gav kvantitativt hög produktion.

Skogspolitiska utredningen konstaterade att skogs- och jordbrukssektorn är en relativt sett tillbakagående del av ekonomin. För skogsbrukets vidkommande har denna vikande tendens bestämts av att produktionskapaciteten är i stort sett given av tillgången på ekonomiskt utnyttjbar skogsmark. Vid stigande produktivitet minskar då sysselsättningen. Fortsatt allmän ekonomisk tillväxt kommer därför att ytterligare reducera sektorns betydelse från försörjningssynpunkt. Därmed faller det sig också rimligt enligt skogspolitiska utredningen att anlägga ett normalt näringspolitiskt

betraktelsesätt vid planläggningen av politiken. Skogsbruket skall således uppfylla gängse krav på räntabilitet och lönebetalningsförmåga.

De förändrade sociala och ekonomiska betingelserna för det enskilda skogsbruket har enligt skogspolitiska utredningen inte enbart gjort att vissa centrala element i den nuvarande skogspolitiken är överspelade. De har dessutom aktualiserat helt nya skogspolitiska problemställningar. Karakteristiskt är att de kan verka försvagande på expansionskraften inom svensk skogsnäring. Behovet av sådana skogspolitiska åtgärder som eventuellt skall kunna lösa de aktuella problemen blir därför beroende av hur man bedömer förutsättningarna för en dylik expansion. Skogspolitiska utredningens analys av tillgång och efterfrågan på virke pekade entydigt i en riktning, nämligen den att avverkningarna bör öka snabbt.

Skogspolitiska utredningen framlade förslag till förändringar av skogspolitiken som bedömdes vara nödvändiga för att de av utredningen uppställda målen skall realiseras. Dessa förslag innehöll tre centrala moment, nämligen

1. förslag om makroekonomisk långsiktplanering av skogsnäringen,
2. förslag om ny skogsvårdslag,
3. förslag om ett kombinerat avgifts- och stödsystem avsett att påverka utbudet av virke.

De tre momenten i utredningsmajoritetens förslag kan kortfattat presenteras på följande sätt.¹

Skogspolitisk planering. Förslaget har sin egentliga grund i att den s. k. uthållighetsprincipen överges. Principen är funktionellt förankrad i ett jordbruksdominerat samhälle. Med hänsyn till de föreliggande önskemålen om exploatering av existerande virkesöverskott skulle ett fasthållande av principen verka direkt negativt med avseende på resursanvändningen. Skogspolitiken skall i stället ses som en integrerad del i den allmänna näringspolitiken. Med hänsyn till att utvecklingsförlopp med betydande variationer i kapacitetsutnyttjandet har svåröverskådliga långsiktiga verkningar borde emellertid enligt skogspolitiska utredningen en speciell skogspolitisk planering införas. Utredningen föreslog att planen skulle ange utvecklingen under de närmast framförliggande 10–15 åren för avverkning, återväxtåtgärder, skogsvård och andra produktionsstimulerande åtgärder samt arbetskraftsåtgång och investeringar inom skogsbruket med den regionala fördelning som i förekommande fall befinns vara lämplig. De långsiktiga verkningarna på skogsbeståndet av planens genomförande skulle klargöras. Planen skulle utformas enligt de principer som gäller för näringspolitikens mål avseende inkomstbildning, sysselsättning och effektivt resursutnyttjande. Den skulle vidare innehålla förslag om speciella åtgärder för stimulans av avverkningar och skogsvårdsarbeten i sysselsättningssvaga regioner. Planen skulle innehålla detaljerade uppgifter om skogspolitiken. Bl. a. skulle den typ av information som f. n. finns i skogsstyrelsens anvisningar rörande skogsvårdslagets tillämpning ingå. Det statliga stödet till skogsbruket skulle redovisas med tillämpliga författningar jämte eventuella anvisningar till dessa och de för ändamålen beviljade anslagen. Planen skulle fastställas av regering och riksdag. Skogspolitiska utredningen föreslog att ett särskilt plansekretariat skulle inrättas inom den centrala skogspolitiska myndigheten

¹ Beträffande momenten 1 och 2 förelåg enligt skogspolitiska utredningen enighet inom kommittén i betydelsefulla sakfrågor men också meningsskillnader i viktiga politiska avseenden. Beträffande moment 3 var oenigheten mera total.

för planens utarbetande. Utredningen ansåg att planarbetet rent praktiskt lämpligen kunde bedrivas enligt den modell långtidsutredningarna använder. Delprojekt borde enligt utredningen därvid utföras av forskningsinstitutioner och utredningsinstitut. Sekretariatets arbete skulle enligt förslaget följas av ett planeringsråd med representanter för stat, näringsliv och berörda organisationer.

Ny skogsvårdsplan. De avverkningsbegränsande bestämmelserna i nuvarande skogsvårdsplan har enligt skogspolitiska utredningen naturligt sin plats endast i en starkt jordbruksdominerad ekonomi. Ett bibehållande av bestämmelserna kan försvåra exploateringen av virkesöverskott. En ny skogsvårdsplan borde enligt utredningen därför endast innehålla fyra olika typer av bestämmelser, nämligen avgränsning av skogsmarksbegreppet, bestämmelser om skyldighet att vidta reproduktion efter avverkning, bestämmelser till skydd mot skadegörelse och följdbestämmelser om ansvar resp. ärendens handläggning.

Kombinerat avgifts- och stödsystem. Huvudsyftet med denna del av förslaget var att ge samhället ett skogspolitiskt styrmedel som kan påverka utbudet av virke. Skogspolitiska utredningen ansåg att politiken därför måste "nä ut" till praktiskt taget hela det privatägda skogsbruket med hänsyn till att en relativt obetydlig aktivitetsänkning inom t. ex. 50 % av privat-skogsbruket kan ha stor betydelse för utbudet, medan en eller annan procent uppenbara fall av inaktivitet har negligerbara verkningar. Genom ett väl avvägt avgifts- och stödsystem kan man enligt utredningen premiera aktivitet just i den grad som man finner vara skogspolitiskt önskvärt. Särskilt i lägen där man har en god avstämning mellan förädlingsindustriernas och skogsbrukets produktionskapacitet kan denna egenskap visa sig vara värdefull. Flera faktorer talar därför enligt skogspolitiska utredningen för att det är motiverat att förordna en omläggning av skogspolitiken i den riktningen att styrning via de ekonomiska incitamenten ges en större betydelse relativt till lagstiftning än som f. n. är fallet.

Skogspolitiska utredningen bedömde att den utbudsproblematik som utgör grunden för den föreslagna omorienteringen inte kommer att med kraft göra sig gällande förrän under senare hälften av 1970-talet. Omläggningen av skogspolitiken skulle därför i princip kunna anstå till denna tidpunkt. Ett sådant uppskov syntes utredningen emellertid ha påtagliga nackdelar. Den generella omläggningen borde därför komma till stånd så snart som möjligt. Utredningen ansåg att förslagen i samtliga delar skulle vara tillämpliga på all skogsmark. I förslaget ingick ett generellt statligt stöd för att stimulera återväxtåtgärder och produktionsfrämjande åtgärder under primärproduktionsstadiet fram t. o. m. röjning. Stödet skulle utgå för åtgärder utöver den i skogsvårdsplanen stadgade basreproduktionsplikten och utgå oavsett om åtgärderna vidtas efter avverkning eller skada eller är att betrakta som nyodling. Godkända åtgärder skulle bestämmas för olika marktperer enligt den skogspolitiska planeringen. Åtgärderna skulle således motiveras av resurserna. Förslaget innehöll vidare en avgift på innehav av skogsmark. Avgiftens storlek skulle utformas så att den balanserar subventionssystemet i räntabilitetshänseende om en fastighets avverknings- och återväxtpolitik följer de av skogspolitiken uppdragna riktlinjerna. Räntabiliteten skulle bestämmas på en sådan nivå att den önskade aktivitetshöjningen erhålls. Totalt

sett skulle då, om den skogspolitiska planen realiseras, avgifter och subventioner balansera över hela planperioden. Politiken behövde enligt utredningen således inte innebära en inkomstomfördelning till skogsbrukets förmån relativt till andra näringar. Avgifts- och stödsystemet skulle vidare fungera oberoende av ägarens ekonomiska situation i övrigt. I samband med utbetalning av stöd skulle fastighetsägaren avge en deklaration om vilka reproduktionsåtgärder som har vidtagits. Kontroll av detta skulle ske genom stickprov. Denna kontrollapparat samt administration av avgiftssystemet utgör tillsammans förslaget reella samhällsekonomiska kostnader. Förslaget samhällsekonomiska intäkter utgörs av den eventuella positiva effekten på kapacitetsutnyttjandet.

Övriga förslag. Utredningen framlade vidare ett antal förslag som nära ansluter till dagens skogspolitiska riktlinjer. De arronderingsförbättrande åtgärderna föreslogs intensifierade med hjälp av bl. a. de s. k. gemensamhetsskogarna. Samverkan i olika former förutsattes av utredningen bli ett allt betydelsefullare instrument för skogsbrukets rationalisering. Beträffande beskattningen av skogsinkomster instämde utredningen i stort sett med vad som hade föreslagits av 1969 års skogsskattekommitté. Ytterligare förslag avseende skogskonto och beskattning av ackumulerad inkomst framlades dock. Utredningen föreslog vidare att särskilda bidragsformer utarbetas med syfte att ge skogsbruket en mer aktiv roll i regionalpolitiken.

Utredningen påpekade att dess förslag var principförslag som förutsatte ytterligare detaljarbete.

4.2 Skogsbruksutredningens betänkande (SOU 1972:35) Skogsbrukets frö- och plantförsörjning

4.2.1 Inledning

År 1972 överlämnade skogsbruksutredningen betänkandet (SOU 1972:35) Skogsbrukets frö- och plantförsörjning. Betänkandet innehåller förslag om dels kontroll av skogsodlingsmaterial, dels den framtida organisationen av försörjningen med skogsodlingsmaterial.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av hovrätten för nedre Norrland, statskontoret, generaltullstyrelsen, riksrevisionsverket (RRV), lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen efter hörande av skogsvårdsstyrelserna, arbetsmarknadsstyrelsen, domänverket, statens centrala frökontrollanstalt, statens växtskyddsanstalt, styrelsen för skogshögskolan, skogs- och lantbruksakademien, samarbetsnämnden för skoglig växtförädling och genetik, skogssällskapet, svenska skogsarbetareförbundet, statstjänstemannaförbundet och nordsvenska frö- och plantrådet. Vidare har gemensamt yttrande avgetts av institutet för skogsförbättring, skogsindustriernas samarbetsutskott, Sveriges jordägarförbund och Sveriges skogsägareföreningars riksförbund. I det senare yttrandet instämmer domänverket helt.

Betänkandet och yttrandena däröver har överlämnats till 1973 års skogsutredning och skogsadministrativa utredningen. På skogsutredningen faller endast förslaget i fråga om kontroll av skogsodlingsmaterial.

4.2.2 Skogsbruksutredningen

För att få den rättsliga grunden för en reglering av frö- och plantförsörjningen helt klar fordras enligt skogsbruksutredningen i första hand en lagstiftning som fastställer att insamling och odling av skogsfrö, odling av skogsplantor samt överlåtelse av skogsfrö och skogsplantor skall bedrivas så att partier med skilda egenskaper beträffande art, härkomst, ålder och sundhet särskålls. Mot bakgrund av att skogsvårdslagen inte omfattar alla skogar föreslog utredningen vidare att bestämmelser införas om att ägare av mark vid skogsodling skall använda skogsodlingsmaterial som med hänsyn till sin härkomst kan förväntas leda till nöjaktig skog.

Utredningen ansåg att grunderna för den nämnda regleringen bör fastläggas i lag. För att skapa goda möjligheter till anpassning av lagtillämpningen med hänsyn till forskningens och teknikens snabba utveckling föreslog utredningen att tillämpningsbestämmelser utfärdas av regeringen eller efter regeringens förordnande av skogsstyrelsen. De nya bestämmelserna, som enligt utredningen bör innehålla regler även för export och import av skogsodlingsmaterial, borde enligt förslaget grundas på den konvention för kontroll av skogligt reproduktionsmaterial i internationell handel som har upprättats inom OECD och som Sverige anslöt sig till år 1970.

Utredningen upprättade förslag till lag om skogsodlingsmaterial och skogsodlingsmaterialkungörelse. Enligt utredningen bör frågor om ett skogsodlingsmaterial kan väntas leda till nöjaktig skog – frågor som utredningen ansåg kunna bli kontroversiella i vissa fall – avgöras av en särskild nämnd tillsatt av regeringen. Utredningen föreslog att nämnden skulle bestå av representanter för den statliga skogsvårdsorganisationen, den skogligen forskningen och de olika skogsägargrupperna.

Experten Sillerström anförde i särskilt yttrande att bestämmelserna i skogsvårdslagen är tillräcklig grund för att förhindra att sådant skogsodlingsmaterial används som är undermåligt med avseende på dess härkomst. I den nya lagen behöver enligt Sillerström därför inte några särskilda krav ställas på den som skogsodlar. Som en följd härav blir även den särskilda nämnden överflödig. Sillerström anmålde även avvikande mening om vissa grundläggande definitioner m. m. i de föreslagna bestämmelserna.

4.2.3 Remissyttrandena

Hovrätten för nedre Norrland, arbetsmarknadsstyrelsen och statens växtskyddsanstalt tillstyrkte utredningens förslag till lag om skogsodlingsmaterial. *Generaltullstyrelsen* föreslog vissa detaljändringar i förslaget angående tullverkets kontroll.

Negativt inställda till utredningens förslag var bl. a. *statskontoret* och *RRV* som avstyrkte lagstiftning på området och menade att kontrollen kan ske inom ramen för skogsstyrelsens befogenheter.

Experten Sillerströms uppfattning att gällande skogsvårdslag är tillräcklig grund för att förhindra användning av undermåligt skogsodlingsmaterial delades av de flesta remissinstanserna. Det gällde även hans kritik av vissa grundläggande definitioner i de föreslagna bestämmelserna.

Styrelsen för skogshögskolan ansåg att en särskild tillämpningskungörelse

är onödig och att föreskrifter i stället kan utfärdas av tillsynsmyndigheten.

Skogsstyrelsen påpekade att den privata handeln med skogsodlingsmaterial är obetydlig i Sverige, att skogsfröanskaffningen redan sker på ett mycket selektivt sätt genom skogsvårdsstyrelsernas, domänverkets och skogsbolagens försorg samt att ett strikt isärhållande av skilda härkomster och sortiment redan sker i samtliga svenska skogsplantaskolor. Styrelsen ansåg dock att det finns ett behov av lagstiftning på området. Ifråga om den föreslagna nämnden ansåg styrelsen att dess uppgifter är av engångskaraktär och kan skötas av tillsynsmyndigheten.

I stort sett samtliga *skogsvårdsstyrelser* förordade eller tillstyrkte en lagstiftning och anslöt sig till experten Sillerströms yttrande.

4.3 Skogsstyrelsens förslag till förbättringar av det statliga stödet till skogsväghållning

4.3.1 Inledning

I skrivelse till regeringen i april 1974 hemställde skogsstyrelsen om en förstärkning av stödet till skogsväghållning. Förslaget innebär bl. a. att statligt stöd skall lämnas till underhåll av skogsvägar.

Efter remiss har yttranden över förslaget avgetts av riksrevisionsverket (RRV), statens vägverk, lantbruksstyrelsen, statens naturvårdsverk, domänverket, 1969 års vägutredning, 1973 års skogsutredning, skogsindustriernas samarbetsutskott och Sveriges skogsägareföreningars riksförbund.

Statens vägverk överlämnade i december 1975 till regeringen ett förslag till översyn av statsbidragssystemet för enskild väghållning. Vägverkets förslag som f. n. bereds i kommunikationsdepartementet, innebär bl. a. i viss utsträckning vidgade möjligheter att erhålla underhållsbidrag till skogsbilvägar.

Skogsstyrelsen har i sina anslagsframställningar för budgetåren 1975/76–1978/79 förnyat sin hemställan från april 1974. Föredragande departementschefen har med anledning härav hänvisat till skogsutredningens uppdrag att göra en översyn av statsbidragen till skogsbruket och till beredningen av vägverkets förslag.

4.3.2 Skogsstyrelsen

Vägunderhåll och förbättring av vägnätet är enligt skogsstyrelsen nödvändiga åtgärder för att vägkapitalet inte skall förstöras. Det finns ett stort behov av att sanera äldre vägsystem i främst södra Sverige. Den ökade allmänna fritidstrafiken med personbil orsakar merkostnader främst genom behov av ökat underhåll.

Det främsta motivet för att införa ett statligt stöd till underhåll av skogsvägar är enligt skogsstyrelsen samhällets intresse av att det utbyggda skogsvägnätet vidmakthålls. Ett annat motiv är att skogsvägarna så långt det är möjligt och lämpligt med hänsyn till deras primära syfte bör vara öppna för fritidstrafiken.

Skogsstyrelsen föreslår att ett statsbidrag till underhåll av skogsvägar be-

gränsas till rena skogsvägar och vägar där skogsintresset är i övervikt. Bidrag bör enligt förslaget utgå främst till s. k. förstärkt och egentligt underhåll. Bidrag till servicearbeten bör utgå endast om inslaget av främmande trafik är mycket stort. Skogsstyrelsen föreslår vidare att bidrag bör kunna utgå till alla skogsägargrupper men däremot inte till sakägare utanför skogsbruket. Enligt skogsstyrelsen bör bidraget bestämmas till 40 % av godkända kostnader men med möjlighet att i särskilda fall höja det till högst 75 %. Fullt utbyggt skulle statsbidraget uppgå till 19,5 milj. kr per år. Härtill kommer ökade kostnader för skogsvårdsstyrelsernas administration med ca 2,5 milj. kr.

Skogsstyrelsen föreslår slutligen att skogsväglånefonden avvecklas och ersätts med statlig garanti för lån inom en ram av 3 milj. kr per år.

4.3.3 Remissyttrandena

I fråga om de allmänna utgångspunkterna för skogsstyrelsens förslag framhåller *vägverket* att det är ett väsentligt samhällsintresse att ha tillgång till ett rationellt och effektivt skogsvägsystem för skogsbrukets transporter. Motsvarande kan enligt verket sägas även om vägar som är till nytta för den yttre och inre rationaliseringen av jordbruket. Verket har ingen erinran mot en utvidgning av det statliga stödet till skogsbruket. Denna kan dock ske inom ramen för de bidragsregler som redan finns. *Domänverket* anser att det är angeläget att bibehålla vägarnas standard så att den motsvarar den moderna trafikens krav. Ett relativt stort bilskattebelopp motsvarar trafikandelen på skogsvägar. Den ökande fritidstrafiken som till större del utgörs av snabb personbilstrafik ger betydande vägslitage och kan under vissa perioder orsaka behov av kostnadskrävande åtgärder. Enligt verket är det därför naturligt att ägare av skogsväg får bidrag till vägunderhållet. Motsvarande uppfattning har *Sveriges skogsägareföreningars riksförbund* och *skogsvårdstriernas samarbetskott*.

Vägverket påpekar att bidrag kan utgå enligt kungörelsen (1952:793) angående statsbidrag till enskild vägghållning till drift av skogsvägar som har mer omfattande fritidstrafik. Mot bakgrund av detta och av önskvärdheten av enhetliga bestämmelser i fråga om vägstandard och trafiksäkerhetsfrämjande åtgärder finns enligt *vägverket* inget behov av att införa motsvarande bidragsform under skogsväganslaget. Verket avstyrker därför skogsstyrelsens förslag till utformning av underhållsbidraget. *RRV* och *naturvårdsverket* anser att de av skogsstyrelsen redovisade skälen talar för att underhållsbidrag utgår till skogsvägar.

Flera remissinstanser är kritiska mot skogsstyrelsens förslag i fråga om vilka åtgärder som skall vara bidragsberättigade. Enligt *skogsvårdstriernas samarbetskott* t. ex. är gränsen mellan servicearbeten och egentligt vägunderhåll ofta oklar. Om möjligheter till bidrag sammankopplas med krav på servicearbeten utöver vad som är motiverat av den huvudsakliga trafikuppgiften bör därför bidrag kunna utgå även till dessa. *Vägverket* anser att kostnaderna för förstärkt underhåll kan komma att uppgå till sådan nivå att dessa arbeten bör betraktas som byggnadsobjekt och inordnas under anslaget byggnadsdel. Detta gäller även i betydande omfattning åtgärder som faller under begreppet egentligt vägunderhåll.

Domänverket accepterar de föreslagna bidragsprocenterna men anser att det bör finnas möjligheter till differentiering beroende på vilket slag av arbeten som skall utföras på vägen. *Sveriges skogsägareföreningars riksförbund* anser att den normala bidragsprocenten bör bestämmas till 50 för att bidraget skall få önskvärd effekt. Mot bakgrund av den ökande fritidstrafiken bör vidare förhöjt bidrag kunna utgå relativt ofta.

Beträffande administrationen av underhållsbidrag anför *vägverket* att länsstyrelsen redan nu har betydande inflytande på prioritering och angelägenhetsbedömning av bidragsobjekt. För att få en enhetlig bedömning bör enligt verket samma regler gälla även för skogsvägar med viss allmän trafik. En utökning av bidragsgivningen skulle enligt verket inte innebära några administrativa problem för vägförvaltningarna. *Domänverket* har motsvarande uppfattning medan *1969 års vägutredning* anser det vara naturligt att skogsvårdsstyrelserna beviljar bidragen.

De remissinstanser som har yttrat sig i frågan tillstyrker en avveckling av skogsväglånefonden och att staten i stället ger garanti för lån.

II Skogsproduktionsprogram

5 Beräkningsprinciper

5.1 Inledning

Utredningen skall enligt sina direktiv utarbeta ett system för en rullande virkesbalansutredning. Systemet skall möjliggöra beräkningar som kan ligga till grund för ställningstaganden på såväl kort som lång sikt till utbyggnader av skogsindustrin och till olika åtgärder i skogsbruket. Med hjälp av detta system skall utredningen enligt direktiven redovisa alternativa utvecklingslinjer för den svenska skogsnäringen.

Med hänsyn till att frågan om virkesbalanser enligt direktiven skulle behandlas med förtur redovisade utredningen redan i sitt delbetänkande (Ds Jo 1975:1) Virkesbehov och virkestillgång preliminära avverkningsberäkningar. Vidare föreslog utredningen en permanentning av utredningsverksamheten på detta område. Vad gäller den senare frågan har den lösts på så sätt att skogsstyrelsen har fått en särskild enhet för prognosverksamhet (prop. 1975/76:132, JoU 1975/76:41, rskr 1975/76:333).

I de preliminära beräkningarna som utredningen redovisade i sitt delbetänkande hade utredningen inte möjlighet att ta hänsyn till de både positiva och negativa faktorer som kan påverka skogsproduktionen. En vidareutveckling i bl. a. detta hänseende har nu gjorts. Sålunda har skogshögskolan på uppdrag av utredningen gjort ganska stora tekniska förändringar i beräkningsmodellens konstruktion.

5.2 Beräkningsmodellen

En utförlig redovisning av beräkningsmodellens konstruktion lämnas i separat bilaga till detta betänkande. Figur 5.1 ger en schematisk bild av beräkningsmodellens huvudelement. Sammanfattningsvis kan modellen beskrivas på följande sätt.

Beräkningsmodellen skall möjliggöra en beskrivning av den sannolika utvecklingen av den svenska skogen under preciserade förutsättningar för den framtida skogsskötseln och avverkningen. Modellkonstruktionen har således inte syftat till att möjliggöra beskrivning av ett optimalt utvecklingsalternativ.

Produktionstiden i det svenska skogsbruket är lång. Den erforderliga växttiden för ett skogsbestånd kan variera mellan 60 och 150 år. Beräknings-

modellen har därför utformats så att den kan skriva fram skogstillståndet under en 100-årsperiod eller längre. Med hänsyn till att modellen huvudsakligen skall belysa de långsiktiga konsekvenserna av olika handlingsalternativ i nuläget har det bedömts rimligt att göra framskrivningen i tioårsperioder. Från ett preciserat utgångsläge får skogen växa i modellen till mitten av första beräkningsperioden. All avverkning under tioårsperioden tänks förlagd till periodens mitt. Efter att denna avverkning har simulerats i modellen får skogen växa i ytterligare fem år, varefter en redovisning sker av skogstillståndet vid tioårsperiodens slut. Samma förfarande upprepas sedan period för period.

Beräkningsmodellens huvudelement är fyra, nämligen skogens tillstånd, skogens tillväxt, program för skötsel och program för skogens avverkning.

Skogens beskaffenhet i utgångsläget för beräkningarna beskrivs med hjälp av data från riksskogstaxeringen. Taxeringen sker varje år på provytor som är utplacerade i ett glest nät över hela landet. På provytorna insamlas uppgifter om skogens, markens och vegetationens beskaffenhet. I princip är det möjligt att betrakta de enskilda provytorna som beräkningsenheter och att bygga en modell av hela den svenska skogen på denna grund. För att kunna överblicka och verbalt beskriva skogens beskaffenhet vid olika tidpunkter och för att kunna precisera och beskriva olika skogsskötselprogram och avverkningsprogram har det dock bedömts som lämpligt att indela skogen och provytorna i s. k. behandlingsklasser. I beräkningsmodellen kan sålunda landet indelas i 10–20 geografiska områden med 60–120 behandlingsklasser i varje område. En indelning kan därutöver göras i 2–3 ägaregrupper. Behandlingsklasserna kan definieras med hjälp av följande tillståndsvariabler, nämligen huggningsklass/beståndsålder, bonitetsklass/vegetationstyp, slutenhet och behandlingsförslag för gallringsskog. Vissa beståndstyper som t. ex. ädel lövskog och skog ovanför den s. k. skogsodlingsgränsen kan dessutom särskiljas. I beräkningsmodellen betraktas en viss behandlingsklass som ett bestånd. Klassen beskrivs med ett antal tillståndsvariabler som utgör summa eller medeltal för de provytor som tillhör klassen. I beräkningsmodellens fas 1 redovisas en komprimerad beskrivning av skogstillståndet för varje behandlingsklass i utgångsläget för beräkningarna. Det kan i sammanhanget nämnas att vissa nya begrepp har införts i modellen. Det ena är den s. k. normproduktionen som kan betraktas som ett framtida produktionsmål. Normproduktionen utnyttjas för värdering av den framtida produktionsmöjligheten vid prioritering av slutavverkningskog och spelar dessutom stor roll då kraven preciseras på erforderliga virkesförråd i ett längre perspektiv. Det andra begreppet är det s. k. modifierade temperatursommeindexet som schematiskt sammanfattar inflytandet vad avser primära förutsättningar för skogsproduktion av breddgrad, höjd över havet och klimatområde.

Skogens tillväxt representeras i beräkningsmodellen av modellfunktioner som grundas på tillväxtmätningar av riksskogstaxeringens provträd. Modellfunktionerna, som har byggts upp bl. a. med stöd av resultat från skogsproduktionsforskningen, ger den sannolika framtida tillväxten i etablerade skogsbestånd med en lägsta ålder av 20–60 år. När det gäller ungskog och plantskog måste en annan metod användas. Det finns nämligen inte tillräcklig kunskap idag för att med tillväxtfunktioner eller på annat sätt bedöma

den framtida utvecklingen. I stället har den metoden valts att externt precisera den sannolika ungskogsutvecklingen under olika förutsättningar om metod för beståndsanläggning, skogsodlingsmaterial, ungskogsvård m. m. De ungskogsbestånd som därvid erhålls och på vilka sedvanliga tillväxtberäkningar kan göras lyfts sedan in i beräkningarna vid en lämplig tidpunkt efter slutavverkning.

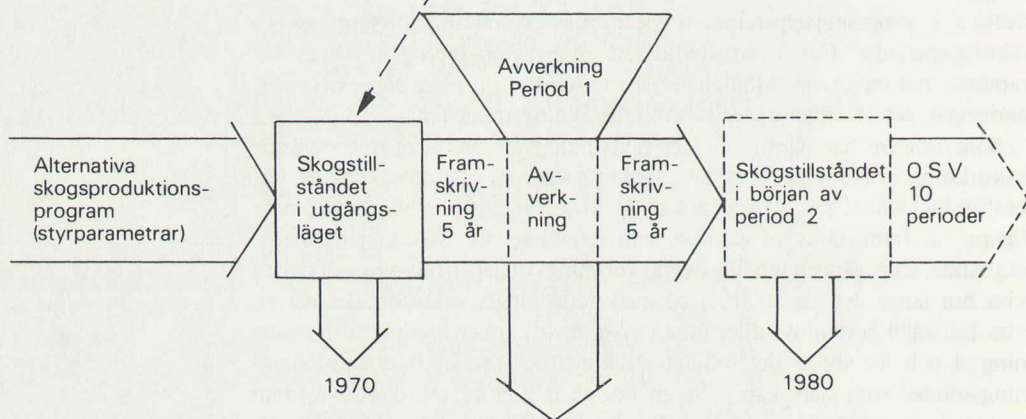
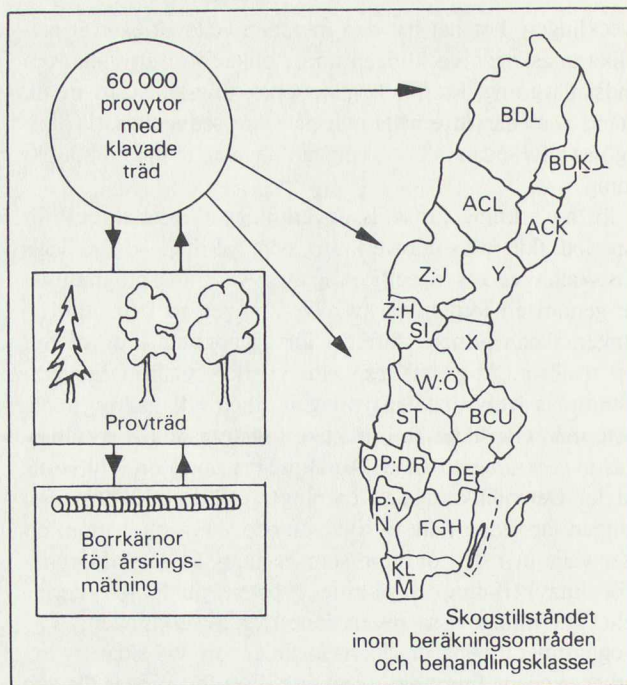
I programmet för avverkning fastställs avverkningsuttagets storlek för varje beräkningsperiod skilt på slutavverkning och gallring. Vidare väljs de bestånd ut som skall avverkas. Specificering av avverkningsprogrammet måste vidare ske genom en fördelning av avverkningen på behandlingsklasser. Fördelningen sker i princip utifrån i förväg angivna krav på hur bestånden skall se ut för att få gallras resp. slutavverkas. Gallringsavverkningen måste bestämmas även med hänsyn tagen till en s. k. gallringsmall. För att i möjligaste mån efterlikna de i praktiken tillämpade avverkningsprogrammen delas avverkningen i modellberäkningen upp i en ovillkorlig och en prioriterad del. Den ovillkorliga avverkningen utförs alltid. Den prioriterade avverkningen får sedan fylla ut kvarvarande utrymme genom att behandlingsklasser väljs ut i den ordning som bestäms av särskilda prioritetsfunktioner för slutavverkning och gallring. Utöver regler för prioritering finns det möjlighet att införa vissa restriktioner för avverkningen.

Skogsskötselprogrammet innehåller sådana åtgärder som vid sidan av avverkningen påverkar skogens framtida utveckling. Förutsättningar för den framtida inriktningen och intensiteten i skogsproduktionen specificeras först verbalt och översätts sedan till konstanter eller algoritmer.¹ Flertalet av dessa s. k. skogsskötselparametrar specificeras gemensamt för samtliga beräkningsperioder. Det är emellertid lätt att byta en inprogrammerad parameter mot en annan. Möjligheten att ta hänsyn till vissa successiva förändringar ger ytterligare flexibilitet i beräkningsmodellen.

Som tidigare har nämnts är det nödvändigt att precisera den önskade avverkningen. Normalt finns det emellertid krav på viss utveckling av virkesförrådet vilket gör att en mot detta krav svarande möjlig avverkning får prövas fram. Omvänt går det, som redovisades i utredningens delbetänkande, att begära en uthållig överavverkning och låta beräkningsmodellen visa hur länge det går att hålla på med detta innan virkesförrådet når en viss fastställd bottennivå eller innan vissa restriktioner hindrar en fortsättning. I och för sig är det möjligt att konstruera en optimerande beräkningsmodell som själv kan välja en högsta möjlig avverkningsnivå inom ramen för uppställda restriktioner. Det har emellertid bedömts att en medveten manuell prövning är att föredra. Kostnaderna för en sådan är dessutom lägre.

¹ Algoritm = efter bestämt schema utfört räkneförfarande.

Figur 5.1 Schematisk framställning av beräkningsmodellens huvudelement



Virkesuttag i slutavverkning och gallring på trädslag och dimklasser 1970-1980

Utskrifter:

FAS 1

FAS 3 o. 4

Fas 3 o. 4

6 Vissa faktorer som påverkar skogsproduktionen m. m.

6.1 Allmänt

Virkesproduktionen i våra skogar påverkas både positivt och negativt av en rad olika faktorer. För att beräkna effekterna av dessa har utredningen uppdragit åt olika myndigheter och forskande institutioner att göra de grundläggande analyserna och beräkningarna. I en särskild referensgrupp¹ med företrädare för praktiskt skogsbruk och forskning har de redovisade utredningarna diskuterats innan de har förelagts utredningen och använts i konstruktionen av olika skogsproduktionsprogram.

De produktionshöjande åtgärder som har analyserats är följande, nämligen

- förbättrad anläggning av skog,
- bättre skötsel av plant- och ungskog,
- användning av förädlat frö,
- användning av främmande trädslag,
- fastmarksgödsling med kväve,
- dikning av försumpad skogsmark.

Dessutom har en beräkning gjorts av möjligheterna att genom dikning och i förekommande fall gödsling av myrmark öka den för skogsproduktion tillgängliga arealen liksom den virkesproduktion som därvid är möjlig.

De produktionshämmande faktorer som har studerats är dels effekterna av de krav som naturvården ställer, dels effekterna av en inskränkning i användningen av kemiska bekämpningsmedel.

Med den kunskap som f. n. finns är det möjligt att med relativt god säkerhet beräkna effekten av varje enskild förbättringsåtgärd. Däremot är det svårare att kombinera effekten av de olika åtgärderna i ett produktionsprogram särskilt därför att realiserandet av de olika förbättringsåtgärderna tar olika tid och därför att effekten på avverkningsmöjligheterna varierar i tiden inom vida gränser. Särskilt svårt är det att bedöma de praktiska möjligheterna att realisera åtgärdsprogrammen i olika delar av landet och hos olika skogsägargrupper. Bedömningar och antaganden måste göras i fråga om tekniska och ekonomiska förutsättningar liksom i fråga om skogsägarnas villighet att utnyttja föreliggande möjligheter. Särskilt betydelsefull i detta sammanhang är den framtida relationen mellan priserna på skogsbrukets produkter och kostnaderna för att uppnå en ökad skogsproduktion. Det bör därvid observeras att kostnaden för en given produktionsökning blir större ju närmare optimum man kommer. Mot denna bakgrund är det

¹ Direktör Olle Berggrund, Forskningsstiftelsen skogsarbeten, försöksledare Göte Bengtsson, skogshögskolan, utvecklingschef Erik Edlund och skogsvårdschef Stig Hagner, Skogsindustriernas samarbetsutskott, skogsdirektör Bo Hansson, Sveriges skogsägareföreningars riksförbund, byråchef Börje Häggström, skogsstyrelsen, byrådirektör Sune Jörnlin, domänverket och jägmästare Karl-Rune Samuelsson, Institutet för skogsförbättring.

realistiskt att räkna med att den praktiskt möjliga produktionsnivån ytterst bestäms av avsättningen av och prisbildningen på skogsindustrins produkter och av kostnadsläget i vårt land jämfört med andra länders. För att i någon mån underlätta ställningstagandena i dessa frågor har utredningen i en riksomfattande enkät kartlagt hur man inom det praktiska skogsbruket bedömer utvecklingen ifråga om skogskulturer, röjning, gallring, användning av conortotall, gödsling och dikning. Inom storskogsbruket har alla skogsägare med mer än 10 000 ha skogsmark tillfrågats. För det mindre skogsbruket har skogsvårdsstyrelser och skogsägareföreningar länsvis tillsammans bedömt utvecklingen.

6.2 Produktionshöjande faktorer

6.2.1 *Förbättrad beståndsanläggning*

De analyser av skogsproduktionen som har gjorts visar att anläggandet av de nya skogsbestånden är av grundläggande betydelse för den framtida skogsproduktionen. Glesa och luckiga plantskogar eller hyggen med mycket lövsly ger upphov till skogsbestånd som under hela eller större delen av omloppstiden ger en i förhållande till produktionsbetingelserna i övrigt låg tillväxt. Väl anlagda plantskogar ger däremot upphov till virkesrika, högproducerande bestånd. Mot denna bakgrund kan de dåliga återväxtresultaten, som har redovisats bl. a. i skogsstyrelsens återväxttaxeringar, bedömas som högst allvarliga. För stor andel självföryngring, för få plantor per hektar i skogsodlingarna, schabloniserad plantering, alltför stort lövinslag och ökade insektskador är de viktigaste orsakerna till de dåliga återväxterna. Skogsbruket satsar nu på att för framtiden säkerställa ett bättre föryngringsresultat. Men även ett mycket ambitiöst föryngringsprogram garanterar inte alltid en förstklassig ungskog. Försommartorka, frost, insektsangrepp, viltskador, svampangrepp m. m. gör att även förstklassigt utförda föryngringar ibland glesas ut och ger upphov till luckiga och ojämn bestånd.

För att få en uppfattning om hur de framtida ungskogarna i praktiken kommer att vara beskaffade när de går in i den egentliga produktionsfasen har utredningen låtit skogshögskolan genomföra en taxering av ungskog i tre olika delar av landet. Taxeringen har omfattat 143 ungskogsbestånd i åldern 20–30 år. De har anlagts med iakttagande av all den omsorg som är rimlig. Taxeringen visar att de undersökta skogsbeståndens framtida produktion kan beräknas motsvara lägst den s. k. bättre-hälften-produktionen. Härmed avses produktionen på den i slutenhetshänseende bättre hälften av skogen enligt riksskogstaxeringens produktionsöversikter. Resultaten kan tolkas så, att det under förutsättning att föryngringarna sköts på ett ändamålsenligt sätt, bör vara praktiskt möjligt att öka den framtida skogsproduktionen med storleksordningen 20 %. Inom den tidigare nämnda referensgruppen har man emellertid inte ansett sig våga rekommendera utredningen att tillämpa en så stor effekt av bättre beståndsanläggning vid beräkningen av den framtida produktionen. En förbättring av 8–10 % har bedömts som rimlig.

6.2.2 Intensifierad plantskogs- och ungskogsskötsel

För att åstadkomma en produktion av virke som är lämpligt för industriell förädling är det som regel nödvändigt att röja plantskogen. Genom röjningsingreppet gynnas de värdefulla trädslagen och de kvalitativt bästa träden. Vidare erhålls en snabbare dimensionsutveckling. Även en väl anlagd plantskog måste i regel röjas innan den går in i produktionsfasen. I skogskulturerna kommer nästan alltid självsådda plantor in. Självföryngrade ungsogar är regelmässigt i behov av ett röjningsingrepp.

Utredningen har inte låtit genomföra några grundläggande studier över effekten av olika röjningsingrepp. Däremot har det, i samband med utarbetandet av produktionsprogrammen som redovisas i kapitel 7, utförts analyser över produktionens beroende av den s. k. inplanteringsskogens sammansättning i fråga om t. ex. slutenhet och trädslagsfördelning. Dessa analyser visar bl. a. virkesproduktionens starka beroende av andelen löv i ungskogen. Stor lövandel innebär minskad produktion inte bara av barrvirke utan även totalt.

Av utredningens enkät framgår att den planerade röjningsarealen är större än den årliga föryngringsytan. Detta innebär att skogsbruket avser att ta igen en del av den rådande eftersläpningen. Jämfört med röjningarnas omfattning under senare år innebär enkätens uppgifter en ökning av röjningarna med 25 % i storskogsbruket och 50 % i övrigt skogsbruk.

6.2.3 Förädlat skogsodlingsmaterial

Sedan mer än 50 år bedrivs en omfattande forskning på skogsträdsförädlingens område i vårt land. Denna verksamhet har medfört en ökande andel förädlat utsäde i skogskulturerna främst i fråga om tall. Den gren av förädlingsverksamheten som har haft störst praktisk betydelse är fröproduktionen i s. k. fröplantager. De kunskaper som har erhållits om härstamningens betydelse och olika klimatraser starkt varierande egenskaper i fråga om överlevnad och tillväxt ligger numera till grund för valet av utsäde för samtliga aktuella trädslag. Det kan därför förutses att den skog som har anlagts genom plantering och sådd under senare år kommer att växa bättre än nuvarande skog. Detta bör gälla i än högre grad för den skog som anläggs i framtiden.

Institutet för skogsförbättring har haft utredningens uppdrag att bedöma dels den produktionsökning som användning av plantagefrö kan ge, dels effekten av att utnyttja importerat granfrö från Öst- och Sydösteuropa i skogsodlingsarbetet. Institutet har beräknat fröproduktionen i samtliga fröplantager i landet. Beräkningen visar att vi bör vara självförsörjande i fråga om tallfrö inom 10 år. Däremot beräknas tillgången på plantagefrö av gran täcka endast 10 % av behovet år 1980. År 1995 beräknas behovstäckningen vara ca 50 %.

För plantagefrö av tall föreligger vissa tillväxtresultat från 13–22 år gamla försök. I en produktionsprognos för plantagefrö av tall redovisar institutet en mertillväxt för plantagefrö av 19–38 % under den tid försöken pågick. Det högsta värdet avser svaga boniteter och det lägsta goda boniteter. Dessa tillväxtökningar verifieras av motsvarande undersökningar för andra trädslag

i andra delar av världen. Det är emellertid inte säkert att mertillväxten för skog från förädlat frö kommer att ligga på denna höga nivå under hela omloppstiden. Referensgruppen har därför, med hänsyn tagen bl. a. till odlingsförsökens ringa ålder, rekommenderat en förädlingseffekt av högst 10–12 %. Kunskapen om den tillväxtökning som erhålls vid användning av plantagefrö av gran är ännu bristfällig. Någon förädlingseffekt av plantagefrö av gran har därför inte räknats med i produktionsprogrammen.

Användning av granfrö från sydöstra Europa kan enligt institutet beräknas ge en mertillväxt jämfört med svensk gran av 8–10 %. Ungefär motsvarande effekt kan beräknas uppstå vid förflyttning norrut av syd- och mellansvensk gran. Dessa effekter har av referensgruppen bedömts ligga på en rimlig nivå. Vid bedömningen av merproduktionen måste en viss reduktion göras beroende på att vissa arealer granskog redan har anlagts med förflyttat frö.

6.2.4 *Främmande trädslag*

Sedan länge har försök pågått för att finna ett eller flera främmande trädslag som kan utnyttja produktionsbetingelserna bättre än vår inhemska tall och gran. Flertalet provade trädslag har emellertid inte varit lämpliga i vårt klimat. Främst lärk och den nordamerikanska tallen *Pinus contorta* har visat sig vara intressanta. Odling av lärk i praktisk skala har dock inte kommit till stånd. Orsaken är troligen att lärkvirket har endast begränsad användning i vår skogsindustri. Contortatallens virkesegenskaper är däremot sådana att den med fördel kan användas i blandning med tall och gran i cellulosaindustrin. Den ger också en acceptabel sågtimmerkvalitet.

De äldsta odlingarna av contortatall i vårt land och i Finland är 50 år gamla. Först under de senaste 10–15 åren har dock större och mera systematiserade prov med contortatall utförts. Försöken visar att valet av proveniens har avgörande betydelse för resultatet. Contortatallen förekommer i västra Nordamerika inom ett mycket stort område med starkt skiftande klimat. Under förutsättning att rätt proveniens väljs kan contortatallen ge betydligt högre produktion än vad den svenska tallen ger i Norrland och nordvästra Svealands höjdlägen. I södra Sverige däremot växer contortatallen inte snabbare än granen. Institutet för skogsförbättring, som har gjort en produktionsmodell för contortatall i norra och mellersta Sverige, anger att produktionen vid plantering av contortatall i princip kan liknas vid en bonitetshöjning, som blir störst på sämre boniteter och mindre på bättre. Contortatall kan i jämförelse med vanlig tall beroende på boniteten väntas producera 25–50 % mera virke mätt på bark. Under bark blir merproduktionen 30–60 %. I jämförelse med plantagetall kan contortatallen väntas producera 10–25 % mera virke. Den optimala omloppstiden för contortatall, dvs. då medelproduktionen kulminerar, tycks vara 15–20 år kortare än för vanlig tall. Vid en förtidsavverkning av contortatall kommer merproduktionen inte att utnyttjas. Det bör anmärkas att andra bedömare anser att contortatallens produktionskapacitet, sedan proveniensfrågan har lösts, skulle vara inte obetydligt högre än vad institutet har beräknat.

Införandet av främmande trädslag kan vara förenat med vissa risker. Contortatallen har i vissa planteringar i svåra klimatlägen i Norrland visat sig ha bättre överlevnad än vanlig tall. Institutet redovisar skador och angrepp

av olika slag i de undersökta bestånden. Dessa är endast obetydligt större än för tall och gran under förutsättning att rätt proveniens väljs. Det kan emellertid i framtiden vara risk för angrepp av nu okända insekter eller svampar. Därför bör contortotalen inte ges så stor utbredning att ett bakslag kan äventyra skogsproduktionen inom stora geografiska områden.

I utredningens enkät har planerna för odling av contortatall redovisats särskilt. Sådana planer finns f. n. endast i norra Värmland, Dalarna och Norrland på en sammanlagd areal av 28 000 ha per år. Detta skulle leda till att 6 % av skogsmarksarealen i landet skulle vara beskogad med contortatall om 50 år. Enligt institutets prognos ger detta en merproduktion av ca 2 milj. m³sk per år huvudsakligen i de sysselsättningsvagaste delarna av landet.

6.2.5 Gödsling av fastmark

Med gödsling avses i detta avsnitt endast kvävegödsling på fastmarksjordar. Gödsling av fastmark med kväve påbörjades i större skala för drygt 10 år sedan i vårt land. Den årligen gödslade arealen har successivt ökat från drygt 10 000 ha till 180 000 ha de senaste åren. Samtidigt har forskningen intensifierats.

Bland de produktionshöjande åtgärder som kan bli aktuella intar gödslingen en särställning genom att resultatet i form av ökad tillväxt kan tillgodogöras redan efter kort tid. Den tillväxtökning som åstadkoms genom bättre förnyringar, växtförädling m. fl. åtgärder kan tillgodogöras i form av ökad avverkning först efter flera decennier. Mot denna bakgrund bedöms gödslingen vara särskilt betydelsefull.

Forskningen har visat att den bästa effekten av gödsling erhålls i medelålders och äldre, väl bestockad skog på goda och medelgoda boniteter. På de allra bästa boniteterna kan effekten helt utebli beroende på att kvävet uppenbarligen inte är en minimifaktor. På de sämsta boniteterna erhålls visserligen en god procentuell tillväxtökning men i absoluta tal blir effekten så låg att kostnaden blir för hög. I stort kan sägas att tillväxtökningen är proportionell mot det gödslade beståndets aktuella tillväxt.

Institutet för skogsförbättring har beräknat hur stor areal som med hänsyn till rådande skogstillstånd och andra faktorer årligen kan gödulas. Utgångspunkten har därvid varit nuvarande relationer mellan kostnader och virkespriser. Den gödslingsbara arealen erhålls genom att från den totala skogsmarksarealen först dra bort arealen i de allra bästa och allra sämsta bonitetsklasserna (I, II, VII och VIII), areal med skog yngre än 40 år och areal som skall slutavverkas inom 7 år. Återstående areal reduceras ytterligare med hänsyn till att vissa bestånd har för låg slutenhet eller är för små och att vissa arealer måste undantas av miljöskäl. Efter dessa reduktioner återstår en gödslingsbar areal av 4–5 milj. ha varav ca 50 % inom privat-skogsbruket. Med ett 7-årigt gödplingsomdrev motsvarar detta en årlig gödplingsareal av 600 000–750 000 ha, vilket kan jämföras med de 180 000 ha som har gödslats under de senaste åren i huvudsak inom storskogsbruket. Efter diskussioner inom referensgruppen har den maximala gödplingsarealen reducerats ytterligare. Gruppen rekommenderar en successivt ökad gödpling upp till en areal av ca 450 000 ha per år om 20 år i det högsta beräknings-

alternativet, med en relativt sett högre gödslingsandel inom storskogsbruket än inom småskogsbruket.

Effekten av gödslingen ligger på de provtytor som institutet har undersökt på i genomsnitt 18–20 m³sk per ha. Vid gödsling i praktisk skala måste emellertid effekten reduceras. Spridningen av gödselmedlet blir inte så jämn som på försöksytor. En del gödselmedel faller på hållmarker och andra småimpediment, vissa delar av bestånden är luckiga och ojämna osv. Av dessa anledningar har referensgruppen bedömt att tillväxteffekten är lägre eller ca 13 m³sk per ha och gödslingstillfälle. Effekten i norra Sverige beräknas vara något lägre och i södra Sverige något högre än detta genomsnittstal.

6.2.6 *Dikning av försumpad skogsmark*

En stor del av landets skogsmark är försumpad. Genom dränering av dessa marker kan en betydande tillväxtökning åstadkommas. Den ökade produktionen på de dikade markerna kan tillgodogöras i samma takt som avverkningar görs. Kostnaderna för denna typ av dikning kan därför förräntas relativt snabbt.

Skogshögskolan har beräknat hur stor areal försumpad skogsmark som skulle kunna dräneras och den tillväxtökning som därigenom skulle erhållas. Arealen sumpskog uppgår enligt riksskogstaxeringen till 2,1 milj. ha. Hela denna areal är emellertid inte praktiskt-ekonomiskt åtkomlig. Vissa områden särskilt i Norrland är belägna inom alltför kärva klimatlägen för att en dränering skall ha godtagbar effekt. Andra sumpskogar är alltför små. Efter reduktion av dessa skäl och med hänsyn till naturvårdens intressen bedömer skogshögskolan att en areal av 1 milj. ha sumpskog bör kunna dräneras i praktiken. Virkesförråd och tillväxt hos sumpskogar är ca 70 % av den omgivande fastmarkens. Tillväxten efter dikning av sumpskogen beräknas av skogshögskolan till i genomsnitt tre gånger tillväxten före dikningen. Efter dikningen beräknas sumpskogen få dubbelt så hög produktion som den omkringliggande fastmarken. Dikning av 1 milj. ha sumpskog beräknas sålunda medföra en tillväxtökning av ca 2 milj. m³sk per år.

6.2.7 *Dikning och i förekommande fall gödsling av myrmarker*

Den totala arealen myr uppgår enligt riksskogstaxeringen till 5 milj. ha. Endast en mindre del av myrmarken bedöms lämplig för skogsproduktion. 2,3 milj. ha av myrmarken i Norrland och nordvästra Svealand är sålunda belägen på sådan höjd över havet att tillväxten även efter dikning och gödsling blir mycket låg. Ytterligare ca 1 milj. ha är från biologisk synpunkt olämpliga för skogsproduktion eller består av alltför små enheter som från tekniskt-ekonomiska synpunkter är olämpliga att dika. Ca 400 000 ha har slutligen bedömts utgöra sådana objekt som från naturvårdssynpunkt inte bör komma ifråga för dikning. Efter dessa reduktioner återstår ca 1,3 milj. ha eller 27 % av den totala myrarealen.

Effekten av myrdikning varierar starkt med hänsyn till belägenhet och torvmarkens beskaffenhet. Vissa myrmarker kräver en samtidig gödsling med fosfor och kalium för att ge en godtagbar avkastning.

På merparten av myrmarken ökar en gödsling produktionen väsentligt.

Skogshögskolan har gjort en beräkning av effekten av en dikning av nämnda 1,3 milj. ha. Beräkningarna visar att myrarna har en praktiskt tillgänglig tillväxtpotential av ca 4 milj. m³sk per år. Det dröjer emellertid mycket länge innan denna produktionsnivå uppnås. Under de närmaste decennierna kan myrdikningen påverka de faktiska avverkningsmöjligheterna endast i ringa grad.

Dikning av myr och sumpskog måste ofta kombineras då de ingår i samma försumpnings- och avvattningsområde. Man kan alltså inte begränsa dikningsinsatserna enbart till sumpskogarna.

6.2.8 Skogsodling av nedlagd jordbruksmark

Den tidigare omfattande nedläggningen av jordbruksmark har nästan helt upphört. Under perioden 1968–1974 var den årliga minskningen av åkerarealen ca 13 000 ha per år. Skogsstyrelsen, lantbruksstyrelsen och statens naturvårdsverk har på uppdrag av regeringen utarbetat förslag till åtgärder på mark som har tagits ur jordbruksproduktionen och inte har kommit till särskilt utnyttjande. I myndigheternas rapport betonas att stora svårigheter föreligger att beräkna omfattningen av den framtida nedläggningen av jordbruksmark. Myndigheterna bedömer emellertid att under åren fram till år 1980 i genomsnitt 7 000 ha per år kommer att läggas ned.

Vid början av 1980-talet beräknas 180 000 ha nedlagd jordbruksmark vara disponibel för olika ändamål. Vägar och bebyggelse antas ta i anspråk 20 000 ha och särskild skötsel för naturvård 15 000 ha. Efter avdrag för ytterligare 30 000 ha med dåliga produktionsförutsättningar återstår 115 000 ha för aktiva jord- och skogsbruksinsatser. I rapporten föreslås att skogsodling på nedlagd jordbruksmark ökas från nuvarande 4 500 ha per år till 7 000 ha under en 10-årsperiod. Om ett sådant skogsodlingsprogram genomförs skulle två tredjedelar av arealen 115 000 ha komma att användas för skogsproduktion. Detta skulle innebära ett råvarutillskott på sikt av 0,5 milj. m³sk per år.

6.3 Produktionshämmande faktorer

6.3.1 Naturvårdshänsynen

Skogsstyrelsen anför i sina tillämpningsanvisningar till skogsvårdslagens bestämmelse om hänsyn till naturvårdens intressen att ett uthålligt, ekonomiskt högproducerande skogsbruk förutsätter att hänsyn tas till de ekologiska förhållandena. Skogsvårdens och miljövårdens mål sammanfaller i detta avseende. De inskränkningar som därutöver är önskvärda med hänsyn till naturvårdens intressen behöver enligt vad skogsstyrelsen har uttalat inte innebära något nämnvärt produktionsbortfall. Större inskränkningar i skogsbruket kan göras med stöd av naturvårdslagens bestämmelser om naturreservat. Naturvårdsverket har överslagsvis bedömt att sådana inskränkningar f. n. innebär ett produktionsbortfall av ca 20 000 m³sk per år motsvarande 0,3 promille av den årliga avverkningen. Naturvårdsverket har vidare bedömt att behovet av rekreationsskogar motsvarar högst 2 procent av landets skogsmarksareal. Verket anser dessutom att skogsbruk och fri-

luftsliv normalt måste kunna samsas och att behovet av rekreationsskogar i huvudsak kan tillgodoses på allmänrättslig grund utan tillämpning av naturvårdslagen.

Jämfört med det produktionsbortfall som följer av inskränkningarna i skogens skötsel inom naturreservat och liknande kan den löpande hänsyn till naturvården som ständigt tas särskilt i anslutning till odlad mark och bebyggelse bedömas vara av långt större betydelse. Ett uttryck härför är att de från produktionssynpunkt sämst utnyttjade skogsmarkerna enligt riksskogstaxeringen finns på de högsta boniteterna i olika delar av landet. Dessa marker är till övervägande del belägna i anslutning till odlad mark och bebyggelse och har en påtaglig karaktär av hagmarksskog med hög inblandning av lövträd.

Att med ledning av det nu redovisade kvantifiera den samlade naturvårdshänsynens inverkan på skogsproduktionen och därmed avverkningsmöjligheterna är mycket svårt. Någon beräkning har inte heller gjorts för hela landet. Skogsvårdsstyrelsen i Jämtlands län har emellertid beräknat ett produktionsbortfall i länet av i genomsnitt 3 %. I stället för att göra osäkra antaganden om effekten av naturvårdshänsynen förutsätts i de produktionsprogram som redovisas i kapitel 7 att skogsvårdsinsatserna inte blir optimala dels med hänsyn till naturvårdens krav, dels till följd av skador m. m.

I den fysiska riksplaneringen har främst kommunerna angett önskemål om begränsningar för skogsbruket inom stora områden avsedda för rekreation och friluftsliv. Regeringen har ännu inte tagit ställning till dessa planer. Om de skulle realiserats kan de väntas innebära betydande negativa effekter på skogsproduktionen.

6.3.2 *Avsteg från rationella skötselmetoder*

En grundläggande förutsättning för en hög och långsiktig produktion i skogsbruket är att rationella och ekonomiska metoder används i såväl avverknings- som skogsvårdsarbetet. Under de senaste 20 åren har en mycket snabb mekanisering skett av avverkningsarbetet. Samtidigt har också utvecklats nya effektiva metoder inom skogsvårdens område. Det gäller bl. a. kemisk bekämpning av lövsly i ungskogarna, behandling av plantor med DDT och gödsling av skogsmark och myrmark.

Med hänsyn till den kritik som har framförts mot dessa metoder under senare år belyser utredningen i ett särskilt produktionsprogram i kapitel 7 effekterna av att helt avstå från kemisk lövbekämpning, gödsling och dikning. Även effekterna av gällande DDT-förbud ingår. Beräkningar av detta slag är givetvis behäftade med betydande osäkerhet främst beroende på svårigheten att bedöma vilka alternativa medel och metoder som kan tänkas bli utvecklade liksom kostnaderna för dessa.

6.3.3 *Omläggning av skogsmark*

Om skogsmark tas i anspråk för annat utnyttjande än för virkesproduktion minskar givetvis skogsbrukets produktionsmöjligheter. Sådan omläggning

av skogsmark sker framför allt genom att arealer tas i anspråk för jordbruksändamål, fritidshusbebyggelse, vägar och kraftledningar.

De arealer skogsmark som omförs till jordbruksmark är relativt små i jämförelse med de arealer jordbruksmark som läggs ned och planteras med skog. I avsnitt 6.2.8 har beräknats att skogsodling kan komma att ske på 7 000 ha nedlagd jordbruksmark per år under en 10-årsperiod. Dessa 7 000 ha har förutsetts vara ett nettotillskott av skogsmark.

Skogshögskolan har inom ramen för det s. k. Troëdssonska forskningskuratoriet för skogsbrukets utveckling gjort vissa beräkningar över de arealer skogsmark som under perioden 1975–1985 skulle komma att utnyttjas för fritidsbebyggelse och för byggande av vägar och kraftledningar. Ca 14 000 ha per år beräknas bli ianspråktagna för dessa ändamål, vilket på lång sikt skulle medföra ett produktionsbortfall av 0,5–0,8 milj. m³sk per år.

6.4 Förbättrat tillvaratagande och utnyttjande av virkesråvaran

Genom åtgärder som syftar till ett förbättrat tillvaratagande av virkesråvaran i samband med avverkningarna eller till ett bättre utnyttjande vid den industriella förädlingen är det möjligt att täcka ett givet virkesbehov med en lägre avverkning än som annars är nödvändig.

Inom projektet Helträdsutnyttjande har studerats vilka möjligheter som praktiskt och ekonomiskt finns att tillvarata en större del av träden i avverkningarna. Vid en årsavverkning av 75 milj. m³sk anses det på sikt vara möjligt att tillvarata 7–8 milj. m³fub mera virkesråvara för industriell användning än vad som sker idag. Drygt hälften av denna kvantitet skulle erhållas genom brytning av stubbar efter slutavverkningar. Övriga kvantiteter kommer huvudsakligen från småträd som idag lämnas kvar i skogen vid röjning och gallring samt från toppar. För energjändamål skulle det samtidigt vara möjligt att ta tillvara ytterligare 9–10 milj. m³fub. Det anses f. n. möjligt att utan större olägenhet blanda in 15–20 % stubbflis i den normala råvaran vid tillverkning av sulfatmassa. Barr- och barkhaltig flis från flisning av småträd kan blandas in i råvaran vid tillverkning av fiberskivor till ca 30 %.

Avgörande för i vilken utsträckning dessa marginalråvaror verkligen kommer att tas tillvara och utnyttjas är industrins möjligheter till att ekonomiskt förädla dem. Kostnaderna för transport och tillredning är högre och kvaliteten på de fibrer som erhålls ur stubbar är lägre än hos traditionellt stamvirke.

Effekterna på miljön av ett ökat utnyttjande av virkesråvaran genom brytning av stubbar på en del av den slutavverkande arealen och ett ökat tillvaratagande av klena träd och i viss mån grövre grenar bedöms bli marginella. Hyggen där stubbar har brutits kan dock uppfattas mera negativt än hyggen i allmänhet. Bland de positiva effekter en stubbrytning kan medföra kan nämnas minskade angrepp av snytbagggar och tallvivlar, lägre frekvens rotträta på gran och färre sorkskador. Till de negativa effekterna hör ökad risk för lövuppslag och sämre mikroklimat för plantorna. Till de ne-

gativa effekterna kan även räknas att ett ökat tillvaratagande innebär att en större mängd näringsämnen bortförs från skogsmarken. Denna effekt bedöms med undantag för mycket näringsfattiga marker dock vara försumbar vid ett tillvaratagande av den storleksordning som har nämnts i det föregående.

Även genom åtgärder för ett bättre utnyttjande i industrin av virkesråvaran finns det möjligheter att positivt påverka virkesbalansen. Exempel på sådana åtgärder har diskuterats i utredningens delbetänkande (Ds Jo 1975:1) Virkesbehov och virkestillgång, avsnitt 4.4. Frågan tas upp även i den utredning om skogsindustrin som görs i industridepartementets regi.

6.5 Returpapper, import m. m.

6.5.1 *Returpapper*

Intresset för ökad användning av returpapper vid pappersbruken i Sverige har stigit under senare år bl. a. beroende på att möjligheterna att bygga ut en massaindustri baserad på skogsråvara är starkt begränsade. Svenska cellulosa- och pappersbruksföreningen har på uppdrag av industridepartementet utrett pappersbrukens försörjning med returpapper.

Av utredningen framgår att de svenska pappersbruken under lång tid har utnyttjat returpapper i sin produktion. Redan i slutet av 1930-talet var förbrukningen ca 25 000 ton per år. Förbrukningen har därefter stigit. År 1960 förbrukades 160 000 ton, år 1970 255 000 ton och år 1976 428 000 ton. Förbrukningen bedöms år 1980 ha ökat till ca 800 000 ton under förutsättning att planerade utbyggnader kommer till stånd. Andelen returfiber av den totala fiberförbrukningen i pappersproduktionen var 8,5 % år 1976.

Insamlingen av returpapper i Sverige har hittills varit större än förbrukningen vid de inhemska pappersbruken. År 1960 insamlades 240 000 ton returpapper och år 1976 490 000 ton. Med utgångspunkt i dagens förutsättningar anses det möjligt att öka insamlingen till ca 700 000 ton år 1980. Detta skulle innebära att Sverige, från att hittills ha varit en nettoexportör av returpapper år 1980 skulle ha ett importbehov i storleksordningen 100 000 ton. Denna import skulle huvudsakligen komma att ske från Danmark, Nordtyskland och Storbritannien.

6.5.2 *Import och export av vedråvara*

Sveriges utrikeshandel med rundvirke och massaflis sedan år 1960 redovisas i tabell 6.1. Under senare delen av 1960-talet och början av 1970-talet har Sverige haft ett exportöverskott, som kulminerade år 1970 då det var drygt 3,5 milj. m³fub. Under 1970-talet har en successiv minskning av exporten skett. Fr. o. m. år 1974 har importen ökat så kraftigt att det under åren 1975 och 1976 har rått importöverskott.

Den svenska exporten av vedråvara går i mycket stor utsträckning till Norge. Således gick inte mindre än ca 85 % av éxporten åren 1974–1975 dit.

Tabell 6.1 Svensk utrikeshandel med rundvirke och flis

År	Rundvirke 1 000 m ³ fub		Massaflis 1 000 m ³ s	
	Export	Import	Export	Import
1960	776	956		
1965	2 170	389	27	485
1970	4 273	576	622	564
1973	2 992	644	1 401	370
1974	2 163	1 259	1 153	385
1975	1 976	3 021	896	1 093
1976	1 457	2 980	617	714
Jan.-juni 1977	457	1 656	283	827

Importen har som tidigare nämnts ökat kraftigt under de allra senaste åren. Det gäller framför allt massaved och massaflis. Importen har under de senaste åren skett främst från Västtyskland, Östtyskland och Sovjetunionen vad gäller rundvirke och Finland och USA beträffande massaflis.

Vilka relationer mellan import och export av virkesråvara som kommer att gälla under den närmaste framtiden är svårt att bedöma. I Norge strävar man mot att i större utsträckning än hittills försörja skogsindustrin med inhemsk vedråvara och har därför vidtagit avverkningsstimulerande åtgärder. Om denna strävan ger resultat skulle det med hänsyn till Norges stora andel av Sveriges export kunna medföra en ytterligare minskning av vår export. Beträffande importen finns det f. n. två kontrakt om import av massaflis från USA avseende tiden t. o. m. år 1982. Den framtida importen av rundvirke och flis är i hög grad avhängig skogsindustrins betalningsförmåga. Kostnaderna för den importerade råvaran kan väntas bli inte betydligt högre än för den inhemska. Mot denna bakgrund väntas importen få betydelse endast som ett marginellt råvarutillskott i en situation med brist på inhemsk råvara.

7 Alternativa skogsproduktionsprogram

7.1 Områdesindelning

I utredningens delbetänkande Virkesbehov och virkestillgång (Ds Jo 1975:1) redovisas virkesbalanser för hela landet och för tre redovisningsområden. Avverkningsberäkningarna utfördes då för 11 beräkningsområden. Indelningen i beräkningsområden följde i huvudsak den indelning i värderingsområden som användes när värderingsmodellen för 1975 års fastighetstaxering togs fram. Utredningen anmälde sin avsikt att i det fortsatta arbetet ytterligare överväga områdesindelningen.

Den tidigare indelningen i beräkningsområden var i huvudsak betingad av att det av tidsskäl var praktiskt att utnyttja samma områden som i värderingsmodellen för fastighetstaxeringen. I det fortsatta arbetet med avverkningsberäkningar har, som redovisas i kapitel 5 och i fristående bilaga, beräkningsmodellen byggts ut och förändrats i flera avseenden. Detta medför bl. a. krav på att de områden inom vilka beräkningarna skall göras är så homogena som möjligt vad gäller produktionsförutsättningar. Samtidigt måste de emellertid vara så stora att ett tillräckligt antal provytor kommer att finnas i de olika behandlingsklasserna. Landet har därför indelats i 16 beräkningsområden. Gotland ingår av beräkningstekniska skäl inte i något beräkningsområde utan ligger utanför de avverkningsberäkningar som görs i modellen. Antalet provytor på Gotland är för litet för att låta området utgöra ett eget beräkningsområde. Dessutom är de skogliga förhållandena på Gotland så speciella att det inte är möjligt att låta området ingå i något närbeläget beräkningsområde.

De beräkningar som skogsutredningen utför skall möjliggöra redovisningar av olika slag. Förutom rena virkesbalanser skall beräkningarna enligt direktiven ligga till grund för bl. a. ställningstaganden till utbyggnader av skogsindustrin och till olika åtgärder i skogsbruket. Effekterna på sysselsättningen av olika åtgärder i skogsbruket skall också kunna redovisas. Detta kräver en flexibel områdesindelning som kan anpassas till den redovisning som är aktuell.

Enligt direktiven bör beräkningarna kunna göras dels för hela landet, dels för olika regioner. Skogsutredningen har därför sammanfört de 16 beräkningsområdena till fyra redovisningsområden. Utredningen har därvid försökt skilja ut områden som så långt möjligt är åtskilda från virkesförsörjningssynpunkt. Landets indelning i 16 beräkningsområden och fyra redovisningsområden framgår av figur 7.1.

Figur 7.1 Landets indelning
i beräkningsområden och
redovisningsområden



7.2 Virkesförbrukningen under 1970-talet

Skogsutredningen beräknade i sitt delbetänkande att virkesförbrukningen år 1973 svarade mot en bruttoavverkning av ca 84 milj. m³sk. Denna beräkning grundade sig bl. a. på en enkät till massa- och skivindustrin och på en fullständig sågverksinventering. Dessutom gjordes uppskattningar av det förväntade virkesbehovet för åren 1977 och 1980. Dessa uppskattningar pekade på en kraftig ökning av virkesbehovet.

Mot denna bakgrund förutsatte utredningen i sitt huvudalternativ att bruttoavverkningen under den första 10-årsperioden (åren 1971–1980) skulle komma att bli 84 milj. m³sk per år. Virkesförbrukningen under år 1974 blev också i stort sett lika hög som år 1973. Därefter har emellertid p. g. a. försämrad konjunktur för skogsindustrins produkter virkesförbrukningen varit avsevärt lägre. Utredningen har därför inför de nya beräkningarna gjort en ny och noggrannare beräkning av bruttoavverkningen under perioden 1971–1980. Denna beräkning har utförts på så sätt att den faktiska virkesförbrukningen för perioden 1971–1975 har utnyttjats. För perioden 1976–1980 har utredningen efter samråd med olika branschorganisationer och de regionala virkesråden bedömt den troliga virkesförbrukningen. Utredningen har dessutom låtit utföra en ny inventering av förbrukningen av brännved och husbehovsvirke. Denna inventering visar att förbrukningen av dessa produkter har överskattats i de tidigare beräkningarna. I tabell 7.1 redovisas den beräknade bruttoavverkningen under perioden 1971–1980.

Tabell 7.1 Bruttoavverkning under perioden 1971–1980

	Milj. m ³ fub
Skogsindustrin	57,4
Brännved	0,7
Övrigt (inkl. förluster)	1,3
Export	2,6
Import	-2,2
Summa	59,8
	Milj. m ³ sk
Summa	71,7
Kvarlämnade hela fällda träd	3,5
Bruttoavverkning	75,2

I tabell 7.2 redovisas den beräkning av bruttoavverkningen som gjordes i delbetänkandet jämsides med den nu utförda beräkningen. Av jämförelsen framgår att industrins virkesbehov har sänkts med knappt 2 milj. m³fub, att brännvedsförbrukningen i den tidigare beräkningen har överskattats med ca 2 milj. m³fub och att exportnettot av virkesråvara har minskat från 2,7 till 0,4 milj. m³fub. Dessutom har sedan år 1973 ett bättre tillvaratagande av de avverkade träden skett, vilket har medfört att volymen av de kvarlämnade hela fällda träden bedöms bli 3,5 milj. m³sk i stället för tidigare antagna 6,0 milj. m³sk. Sammantagna medför dessa ändringar, som samtliga går i samma riktning, att bruttoavverkningen under perioden 1971–1980 i de nya avverkningsberäkningarna har sänkts från ca 84 till ca 75 milj. m³sk.

Tabell 7.2 Bruttoavverkning enligt beräkning för år 1973 (delbetänkandet) samt enligt ny beräkning för perioden 1971–1980

	Milj.m ³ fub	
	1973	1971–1980
Sågverken	28,0	24,8
avgår flis och spån	-10,4	-8,8
Massaindustrin	38,5	38,4
Spånskiveindustrin	1,1	1,3
Fiberskiveindustrin	1,7	1,4
Plywoodindustrin	0,3	0,3
Summa industrin	59,2	57,4
Brännved	2,9	0,7
Övrig förbrukning	0,4	0,4
Förluster	1,0	0,9
Export	3,3	2,6
Import	-0,6	-2,2
Summa virkesförbrukning	66,2	59,8
	Milj. m ³ sk	
Summa virkesförbrukning	79,4	71,7
Kvarlämnade hela fällda träd	6,0	3,5
Bruttoavverkning	85,4	75,2

Innan den beräknade bruttoavverkningen fördelas på de olika beräkningsområdena måste den reduceras något p. g. a. att en viss del av avverkningen tas ut på områden som inte omfattas av beräkningsmodellen. Dessutom gäller att en del av den röjning som ingår i bruttoavverkningen sker utanför beräkningsmodellen liksom den torrskog som avverkas. Följande reduktion av bruttoavverkningen har därför gjorts.

	Milj. m ³ sk
Bruttoavverkning	75,2
Avgår avverkning som inte omfattas av beräkningsmodellen:	
Torrskog	-1,7
Röjning	-0,8
Övrig mark	-1,4
Gotland	-0,3
Återstår avverkning att fördela på beräkningsområden	71,0

7.3 Skogsproduktionsprogram

7.3.1 Allmänt

Utredningen skall enligt sina direktiv redovisa alternativa utvecklingslinjer för den svenska skogsnäringen. För detta ändamål har utredningen utnyttjat den beräkningsmodell som beskrivs i kapitel 5 och bl. a. de förutsättningar

som har redogjorts för i kapitel 6. Den tidigare nämnda referensgruppen har anlitats även vid utformningen av de skogsproduktionsprogram som redovisas i det följande. En detaljerad beskrivning av programmen finns i separat bilaga till detta betänkande.

Beroende på vilka förutsättningar som väljs kan en mängd olika program konstrueras. Utredningen har emellertid bl. a. av kostnadsskäl begränsat arbetet till tre program som har bedömts vara intressanta. Alternativ 1 innebär en något högre ambition än dagens i fråga om anläggning av nya bestånd, alternativ 2 innebär en ökad aktivitet i skogsvården medan alternativ 3 avser att beskriva följderna av restriktioner för bl. a. användning av kemiska medel i skogsbruket.

Följande allmänna utgångspunkter gäller för samtliga alternativ. Beräkningsperiodens längd är 100 år. Bruttoavverkningens nivå under den första 10-årsperioden motsvarar den beräknade förbrukningen under 1970-talet så som den har redovisats i avsnitt 7.2. Den uppgår således till 75 milj. m³sk per år. Av den totalt möjliga bruttoavverkningen beräknas ca 4 milj. m³sk per år kunna erhållas bl. a. genom avverkning på Gotland, avverkning av torrskog och avverkning av skog på mark som inte klassas som skogsmark. Denna volym ingår inte i beräkningarna. De volymer som redovisas i det följande är därför ca 4 milj. m³sk lägre eller för första 10-årsperioden ca 71 milj. m³sk. Den förutsatta avverkningen har fördelats på beräkningsområden enligt följande. För perioden 1971–1975 har den totala volymen fördelats enligt den av riksskogstaxeringen faktiskt uppmätta fördelningen. För resten av 1970-talet har fördelningen skett bl. a. med utgångspunkt i tillväxt, normproduktion och den tidigare avverkningen. Avverkningens fördelning på huggningsart (slutavverkning och gallring) under perioden 1971–1980 har skett med utgångspunkt i uppmätta värden från åren 1971–1975. Fördelningen redovisas i tabell 7.3.

Med hänsyn till det långsiktiga mål för skogspolitiken som anges i utredningens direktiv syftar samtliga alternativ till en uppskattning av den högsta möjliga långsiktiga avverkningsnivån efter år 1980 vid de förutsättningar som gäller för resp. alternativ. Som uttryck för långsiktigheten har bestämts att det totala virkesförrådet vid 100-årsperiodens slut skall vara något större än vid dess början. Som har redovisats i kapitel 5 styrs avverkningsprogrammet av ett antal parametrar. Här kan nämnas att olika lägsta åldrar för slutavverkning har bestämts enligt anvisningarna till skogsvårdslagen. Vidare slutavverkas skogen ovanför skogsodlingsgränsen och den ädla lövskogen i Sydsverige betydligt senare än annan skog.

Tabell 7.3 Avverkningens fördelning på redovisningsområden och på gallring och slutavverkning under perioden 1971–1980

Område	Avverkning 1971–1980 milj. m ³ sk	Slut- avverkning %	Gallring %
1	22,2	84	16
2	16,6	76	24
3	11,3	74	26
4	20,9	66	34
Riket	71,0	75	25

Beräkningsresultat för vart och ett av beräkningsområdena finns redovisade eller kan redovisas i detalj i datorutskriften. En del av dessa presenteras i separat bilaga till detta betänkande. Bl. a. med hänsyn till den osäkerhet som kännetecknar resultaten vid en uppdelning på små områden och för att få en bättre överskådlighet sker redovisningen i det följande för de i avsnitt 7.1 beskrivna större redovisningsområdena och för landet totalt. I kapitel 8 redovisar utredningen sina bedömningar av och kommentarer till de olika alternativen.

7.3.2 *Alternativ 1*

Alternativ 1 beskriver ett skogsbruk liknande det som har bedrivits under de senaste decennierna. Alternativet kan dock sägas innebära en förbättring i förhållande till de allra senaste åren. Förutom de förutsättningar som har redovisats i föregående avsnitt gäller för alternativ 1 följande. De nya bestånd som anläggs förutsätts få i genomsnitt samma kvalitet som de nuvarande ungskogarna, dvs. som de bestånd som anlades för 20–40 år sedan (i vissa fall för 20–60 år sedan). De hittills anlagda bestånden av contortatall förutsätts inte påverka skogsproduktionen positivt. Lövröjningen förutsätts ske i större omfattning än under de senaste åren. Gallringshugningarna syftar till att främja en hög produktion av barsågtimmer. Det innebär dels att deras andel ökar i förhållande till de senare åren, dels att de starkare inriktas mot lövträden i bestånden. Slutligen förutsätts att det genomsnittliga gödslingsprogrammet för 1970-talet fortsätter i oförändrad omfattning under hela 100-årsperioden.

Den möjliga avverkningen och virkesförrådets utveckling i detta program redovisas i tabell 7.4. Av denna framgår bl. a. att alternativ 1 möjliggör en bruttoavverkning under hela 100-årsperioden som i stort sett överensstämmer med den bruttoavverkning som motsvarar den beräknade virkesförbrukningen under 1970-talet. Effekten av gödningen i detta alternativ motsvarar ca 2 milj. m³sk av den angivna avverkningen.

Tabell 7.4 Alternativ 1. Virkesförråd och möjlig årlig bruttoavverkning (milj. m³sk)

Område	Period					
		1	2	5	10	11
1	A	22,2	22,3	21,8	21,9	
	F	868	860	815	896	927
2	A	16,6	17,4	17,7	17,9	
	F	541	534	500	553	569
3	A	11,3	10,5	10,1	10,1	
	F	313	299	289	331	337
4	A	20,9	20,0	20,0	20,2	
	F	529	515	514	573	585
Riket	A ^a	71,0	70,2	69,6	70,1	
	F	2 251	2 208	2 118	2 353	2 418

A = Bruttoavverkning, rå skog på skogsmark.

F = Virkesförråd vid periodens början.

^a = Härtill kommer ca 4 milj. m³sk torrskog, skog på Gotland och skog på övrig mark.

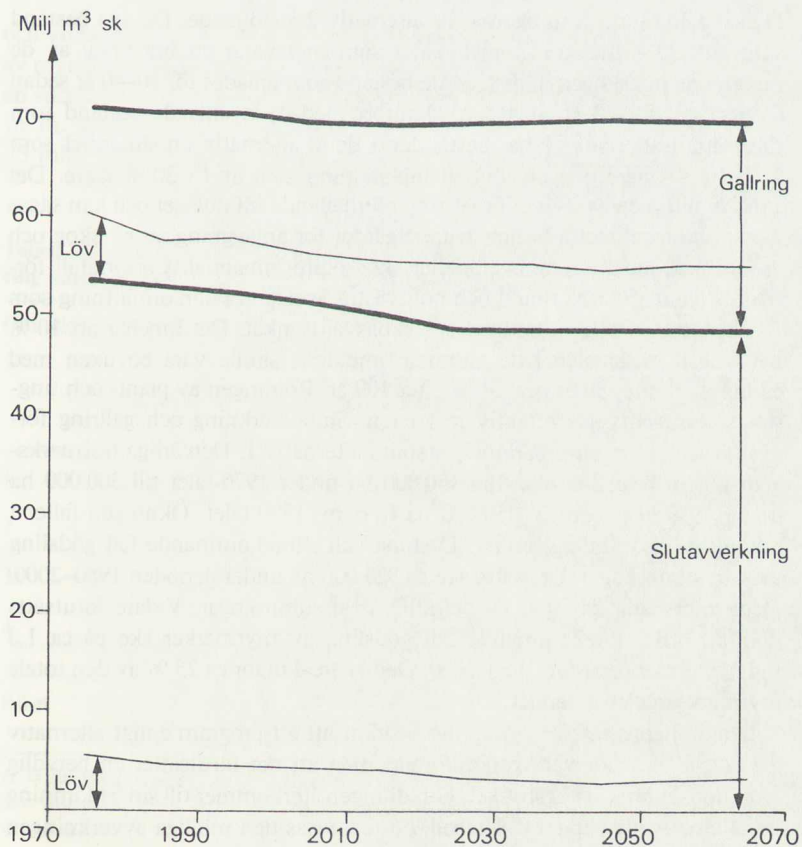
Tabell 7.5 Alternativ 1. Bruttoavverkningens fördelning på slutavverkning och gallring samt på barrvirke och lövvirke (milj. m³sk)

Område		Period							
		1		2		5		10	
		S	G	S	G	S	G	S	G
1	A	18,6	3,7	18,8	3,5	17,7	4,1	16,7	5,2
	varav löv	1,8	1,5	1,7	1,1	1,6	1,1	0,8	1,8
2	A	12,5	4,1	13,0	4,4	12,2	5,6	11,7	6,3
	varav löv	0,9	1,4	0,9	1,2	0,7	1,4	0,9	1,5
3	A	8,4	3,0	7,8	2,7	6,9	3,2	6,8	3,3
	varav löv	0,7	1,3	0,7	1,0	0,6	1,4	0,8	1,5
4	A	13,8	7,1	13,3	6,7	13,3	6,7	13,3	6,9
	varav löv	1,9	2,6	1,5	1,5	1,2	1,9	0,7	1,8
Riket	A	53,2	17,8	52,9	17,3	50,1	19,6	48,5	21,7
	varav löv	5,3	6,8	4,8	4,7	4,1	5,8	3,2	6,6

A = Bruttoavverkning, rå skog på skogsmark.

S = Slutavverkning.

G = Gallring.



Figur 7.2 Alternativ 1. Bruttoavverkningens fördelning på slutavverkning och gallring samt på barrvirke och lövvirke (exkl. torra träd m. m.)

Avverkningens fördelning på gallring och slutavverkning och fördelningen på barrvirke och lövvirke redovisas i tabell 7.5 och figur 7.2. Den totala slutavverkningen per år minskar sålunda under perioden från ca 53 milj. m³sk till ca 48 milj. m³sk medan gallringarna ökar från ca 18 milj. m³sk till ca 22 milj. m³sk allt räknat exklusive torrskog m. m. Volymen lövvirke i avverkningarna minskar från ca 12 milj. m³sk till ca 10 milj. m³sk.

I utredningens delbetänkande redovisades ett långsiktigt alternativ, 84:1, som kan jämföras med det redovisade alternativ 1. Syftet med alternativ 84:1 var att efter en bruttoavverkning av 84 milj. m³sk under 1970-talet beräkna en högsta möjlig långsiktig avverkningsnivå. Denna nivå beräknades till 66 milj. m³sk. Orsakerna till skillnaderna mellan de båda alternativen är främst följande. Den besparing i förhållande till alternativ 84:1 som den nu beräknade avverkningen under 1970-talet innebär leder till att den långsiktigt möjliga avverkningen ökar med ca 4 milj. m³sk. Vidare har nu räknats med ett gödslingsprogram som översatt i avverkning innebär ytterligare 2 milj. m³sk.

Sammanfattningsvis innebär alternativ 1 att det med tidigare angivna förutsättningar skall vara möjligt att långsiktigt avverka ca 75 milj. m³sk per år vilket ungefär motsvarar skogsindustrins behov under 1970-talet.

7.3.3 *Alternativ 2*

De särskilda förutsättningarna för alternativ 2 är följande. De nya bestånd som anläggs förutsätts få en kvalitet som motsvarar ett bra urval av de nuvarande ungskogarna, dvs. av de bestånd som anlades för 20–40 år sedan (i vissa fall för 20–60 år sedan). Jämfört med de nyanlagda bestånd som förutsätts i alternativ 1 har bestånden i detta alternativ en slutenhet som är 5–10 % högre och en lövträdsinblandning som är 15–30 % lägre. Det innebär alltså en avsevärd förbättring i förhållande till nuläget och kan sägas återspegla resultatet av intensivare åtgärder för anläggning av ny skog och av en ökad användning av förädlat skogsodlingsmaterial. Cortortatall förutsätts planterad i Norrland och nordvästra Svealand i den omfattning som har bedömts rimlig i utredningens skogsvårdsenkät. Det innebär att 10 % av skogsmarksarealen i de nämnda områdena skulle vara bevuxen med cortortatall efter 50 år och 14 % efter 100 år. Røjningen av plant- och ungskogar förutsätts ske effektivare än f. n. Slutavverkning och gallring förutsätts ske enligt samma principer som i alternativ 1. Den årliga fastmarksgödslingen förutsätts öka från 150 000 ha under 1970-talet till 300 000 ha under 1980-talet och till 450 000 ha fr. o. m. 1990-talet. Ökningen faller i huvudsak på småskogsbruket. Dikning och i förekommande fall gödsling av s. k. sumpskogar förutsätts ske på 975 000 ha under perioden 1980–2000. Detta motsvarar ca 50 % av befintlig areal sumpskogar. Vidare förutsätts dikning och i förekommande fall gödsling av myrmarker ske på ca 1,3 milj. ha under perioden 1980–2020. Denna areal utgör ca 25 % av den totala myrmarksarealen i landet.

Utredningens referensgrupp har bedömt att ett program enligt alternativ 2 i och för sig bör vara genomförbart men att det förutsätter en betydlig ambitionsökning i skogsbruket. Utredningen återkommer till sin bedömning av alternativet i kapitel 8. I tabell 7.6 redovisas den möjliga avverkningen

Tabell 7.6 Alternativ 2. Virkesförråd och möjlig årlig bruttoavverkning (milj. m³sk)

Område		Period				
		1	2	5	10	11
1	A	22,2	24,1	25,0	26,4	
	F	868	859	790	847	878
2	A	16,6	18,2	19,4	19,6	
	F	541	533	482	526	548
3	A	11,3	11,3	11,5	11,6	
	F	313	290	269	329	349
4	A	20,9	21,6	21,6	23,2	
	F	529	515	478	577	613
Riket	A ^a	71,0	75,2	77,5	80,8	
	F	2 251	2 197	2 018	2 278	2 388
Riket myrdik- ning	A	—	0,02	1,3	4,1	

A = Bruttoavverkning, rå skog på skogsmark.

F = Virkesförråd vid periodens början.

^a = Härtill kommer ca 4 milj. m³ torrskog, skog på Gotland och skog på övrig mark.

och virkesförrådets utveckling i programmet. I tabellen redovisas effekterna av myrdikningen separat. Av tabellen framgår bl. a. att alternativ 2 möjliggör en succesivt ökad årlig bruttoavverkning. Inkluderas avverkning av torrskog m. m. och effekterna av myrdikningen kan avverkningarna totalt öka från 75 milj. m³sk per år under 1970-talet till ca 79 milj m³sk under 1980-talet

Tabell 7.7 Alternativ 2. Bruttoavverkningens fördelning på slutavverkning och gallring samt på barrvirke och lövvirke (milj. m³sk)

Område		Period							
		1		2		5		10	
		S	G	S	G	S	G	S	G
1	A	18,6	3,7	20,4	3,7	20,0	5,0	19,4	7,0
	varav löv	1,8	1,5	1,9	1,1	1,6	1,3	0,6	1,3
2	A	12,5	4,1	13,7	4,5	13,5	5,9	12,8	6,8
	varav löv	0,9	1,4	0,9	1,2	0,7	1,3	0,5	1,1
3	A	8,4	3,0	8,4	2,9	8,0	3,5	7,9	3,7
	varav löv	0,7	1,3	0,7	1,0	0,7	1,2	0,5	1,0
4	A	13,8	7,1	13,8	7,8	13,8	7,8	14,9	8,3
	varav löv	1,9	2,6	1,6	2,0	1,2	2,3	0,5	1,7
Riket	A	53,2	17,8	56,3	18,9	55,3	22,2	55,0	25,8
	varav löv	5,3	6,8	5,2	5,3	4,2	6,1	2,1	5,1

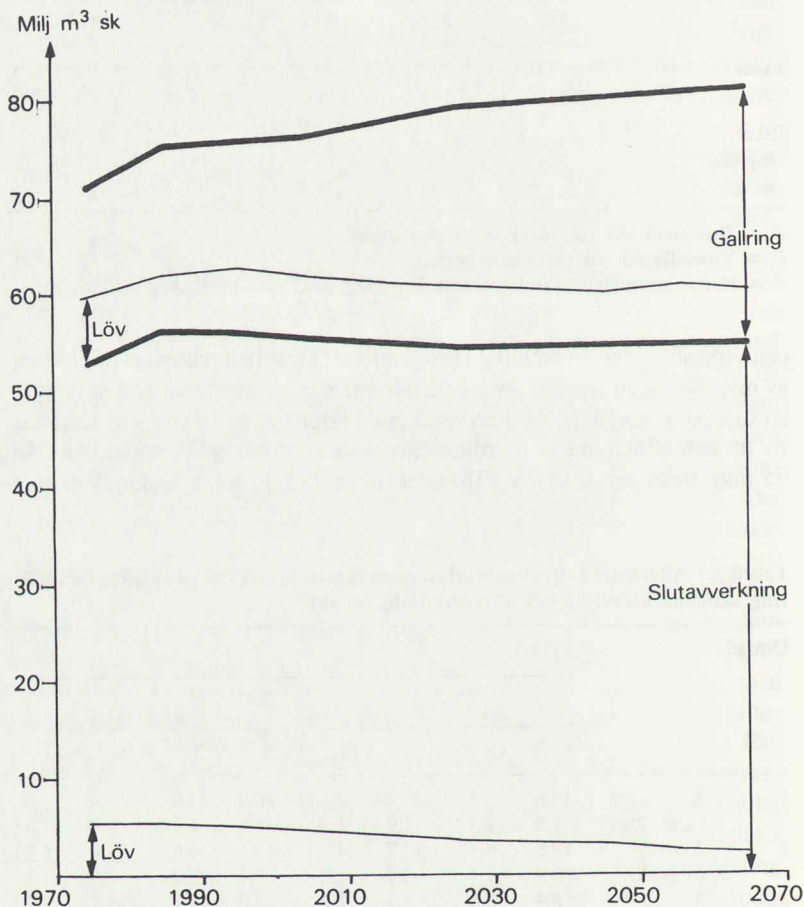
A = Bruttoavverkning, rå skog på skogsmark (exkl. myrdikningseffekt).

S = Slutavverkning.

G = Gallring.

och till ca 89 milj. m³sk under 2060-talet. Av dessa volymer svarar con-
tortatallena för ca 1 milj. m³sk under 1980-talet genom att den möjliggör
tidigarelagd avverkning av andra trädslag och för ca 2 milj. m³sk under
2060-talet.

Avverkningens fördelning på gallring och slutavverkning och dess för-
delning på barrvirke och lövvirke redovisas i tabell 7.7 och figur 7.3. Den
totala slutavverkningen per år ökar sålunda under 100-årsperioden från ca
53 milj. m³sk till 55 milj. m³sk medan gallringarna ökar från ca 18 milj.
m³sk till ca 26 milj. m³sk allt räknat exkl. torrskog m. m. och effekterna
av myrdikning.



Figur 7.3 Alternativ 2.
Bruttoavverkningens
fördelning på slutavverk-
ning och gallring samt på
barrvirke och lövvirke
(exkl. torra träd m. m. och
myrdikning)

Sammanfattningsvis innebär ett skogsproduktionsprogram enligt alterna-
tiv 2 att de årliga bruttoavverkningarna med tidigare angivna förutsättningar
kan öka successivt under 100-årsperioden från 75 milj. m³sk till 89 milj.
m³sk.

7.3.4 Alternativ 3

Användningen av kemiska bekämpningsmedel, gödsling och dikning av våtmarker har ifrågasatts i den allmänna debatten de senaste åren. Alternativ 3 avser att beskriva ett skogsbruk med starka restriktioner i fråga om dessa åtgärder. De särskilda förutsättningarna för alternativ 3 är följande. De nya bestånd som anläggs blir sämre än de nuvarande ungskogarna, dvs. sämre än de som anlades för 20–40 (20–60) år sedan. Jämfört med de nyanlagda bestånd som förutsätts i alternativ 1 har bestånden i detta alternativ en slutenhet som är ca 10 % lägre och en lövträdsinblandning som är 15–30 % högre. Kalmarstiden, dvs. tiden mellan slutavverkning och t. ex. plantering förutsätts bli 3 år längre än i alternativen 1 och 2. Sammantagna beskriver dessa förutsättningar dels snytbageskadornas följder i form av längre för-yngringstid, färre barrträdsplanter och fler lövträdsplanter, dels följderna av mindre effektiv röjning av lövsly. Det bör dock påpekas att alternativet förutsätter en förhållandevis aktiv röjning av lövsly och hjälpplantering av skadade för-yngringar. Jämfört med alternativ 1 inriktas gallringshuggningarna i alternativ 3 i mindre omfattning mot att sänka lövskogsinblandningen. Avsikten härmed är att beskriva effekterna av befarade svårigheter att avsätta lövträdsvirke och produkter baserade på sådant virke. Skogsgödslingen antas upphöra helt efter år 1980. Ingen dikning av sumpskogar och myrmarker förutsätts ske.

I tabell 7.8 redovisas den möjliga avverkningen och virkesförrådets utveckling i detta program. Av tabellen framgår bl. a. att alternativ 3 möjliggör en långsiktig årlig bruttoavverkning inkl. torrskog m. m. av ca 69 milj. m³sk eller 8 % lägre än alternativ 1. Förrådet av lövskog, som i alternativ 1 ligger på ungefär oförändrad nivå under 100-årsperioden ökar i alternativ 3 med 70 % under perioden.

Tabell 7.8 Alternativ 3. Virkesförråd och möjlig årlig bruttoavverkning (milj. m³sk)

Område		Period				
		1	2	5	10	11
1	A	22,2	21,0	20,4	20,4	
	F	868	858	821	878	903
2	A	16,6	16,5	16,4	16,7	
	F	541	533	505	536	545
3	A	11,3	10,2	9,4	9,2	
	F	313	298	283	327	334
4	A	20,9	18,3	18,2	18,5	
	F	529	515	535	579	582
Riket	A ^a	71,0	66,0	64,4	64,8	
	F	2 251	2 222	2 143	2 320	2 364

A = Bruttoavverkning, rå skog på skogsmark.

F = Virkesförråd vid periodens början.

^a = Härtill kommer ca 4 milj. m³sk torrskog, skog på Gotland och skog på övrig mark.

Tabell 7.9 Alternativ 3. Bruttoavverkningens fördelning på slutavverkning och gallring samt på barrvirke och lövvirke (milj. m³sk)

Område		Period							
		1		2		5		10	
		S	G	S	G	S	G	S	G
1	A	18,5	3,7	18,2	2,8	17,0	3,4	15,9	4,5
	varav löv	1,8	1,2	1,8	0,7	1,7	0,9	1,6	1,5
2	A	12,5	4,1	12,6	3,9	11,6	4,8	11,1	5,6
	varav löv	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	1,2	1,8	1,7
3	A	8,4	2,9	7,9	2,3	6,8	2,6	6,4	2,8
	varav löv	0,8	0,9	0,7	0,8	1,0	1,1	1,7	1,4
4	A	13,8	7,1	12,6	5,7	12,6	5,6	12,6	5,9
	varav löv	1,9	2,0	1,5	1,4	1,0	1,7	1,6	2,2
Riket	A	53,2	17,8	51,3	14,7	48,0	16,4	46,0	18,8
	varav löv	5,4	5,1	4,9	3,8	4,7	4,9	6,7	6,7

A = Bruttoavverkning, rå skog på skogsmark.

S = Slutavverkning.

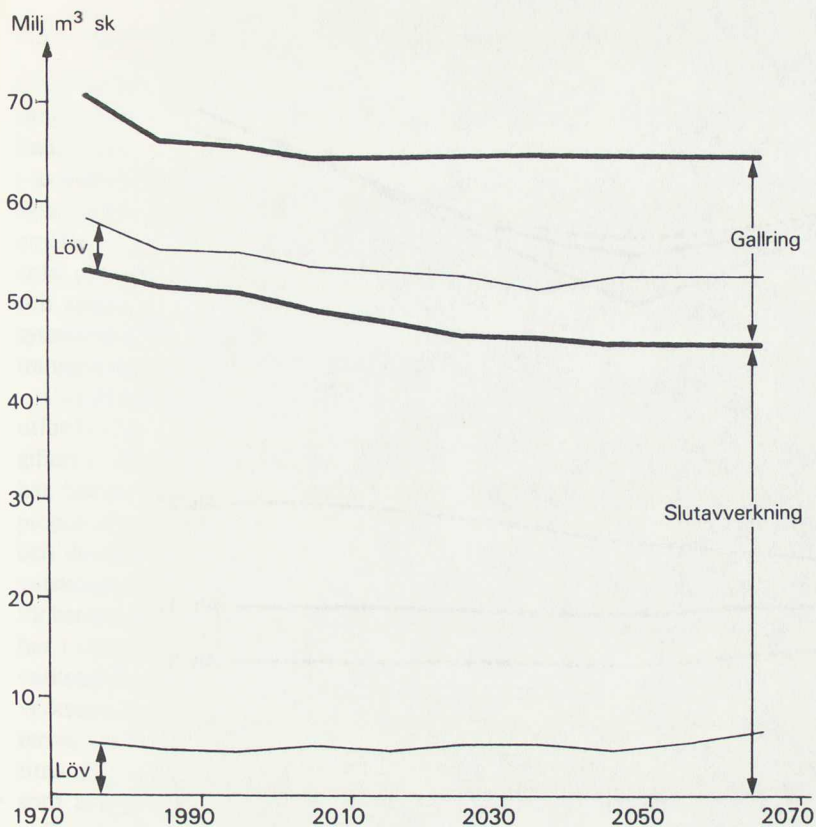
G = Gallring.

Avverkningens fördelning på gallring och slutavverkning och dess fördelning på barrvirke och lövvirke redovisas i tabell 7.9 och figur 7.4. Den totala slutavverkningen per år minskar sålunda från 53 milj. m³sk till 46 milj. m³sk medan gallringarna ökar från ca 18 milj. m³sk till 19 milj. m³sk allt räknat exkl. torrskog m. m. Volymen lövvirke i de årliga avverkningarna ökar med ca 3 milj. m³sk medan volymen barrvirke minskar med ca 9 milj. m³sk. Gallringens inriktning mot minskad avverkning av lövträd resulterar som framgår av figur 7.5 i ett kraftigt ökat lövvirkesförråd.

Sammanfattningsvis innebär ett skogsproduktionsprogram enligt alternativ 3 att de årliga bruttoavverkningarna med tidigare angivna förutsättningar måste minska relativt snabbt till 69 milj. m³sk. Inom denna ram minskar volymen barrvirke kraftigt medan volymen lövvirke ökar något.

I figur 7.5 ges en samlad bild av de tre skogsproduktionsprogrammen. I tabell 7.10 redovisas den årliga slutavverkningsarealen i de olika alternativen. Av tabellen framgår bl. a. att denna areal minskar i samtliga alternativ, mest i alternativ 3 och minst i alternativ 2. Skillnaderna mellan alternativen är emellertid liten. I samtliga alternativ sker den största minskningen i område 1.

I kapitel 8 redovisar utredningen sin samlade bedömning av de olika programmen.

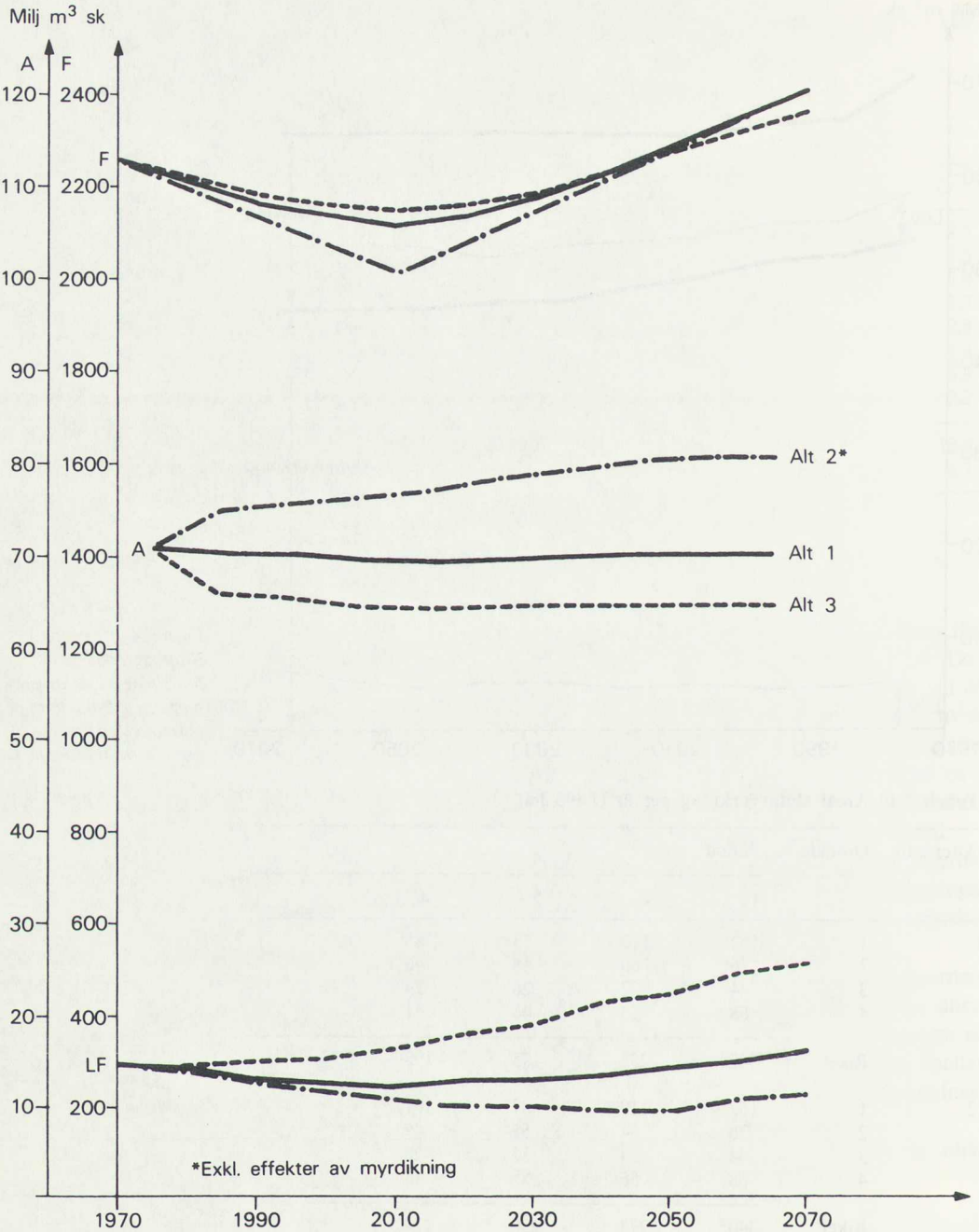


Figur 7.4 Alternativ 3. Bruttoavverkningens fördelning på slutavverkning och gallring samt på barrvirke och lövvirke (exkl. torra träd m. m.)

Tabell 7.10 Areal slutavverkning per år (1 000 ha)

Alternativ	Område	Period			
		1	2	5	10
1	1	152	110	75	88
	2	76	60	48	46
	3	44	32	26	24
	4	68	53	46	41
	Riket	340 ^a	255	195	198
2	1	152	119	87	101
	2	76	64	55	49
	3	44	34	33	28
	4	68	56	55	46
	Riket	340 ^a	273	230	224
3	1	152	111	79	78
	2	76	59	45	43
	3	44	35	25	23
	4	68	49	41	42
	Riket	340 ^a	254	190	185

^aArealen är av beräkningstekniska skäl överskattad. I verkligheten sker en utjämning mellan perioderna 1 och 2.



Figur 7.5 Bruttoavverkning (A), totalt virkesförråd (F) och lövvirkesförråd (LF) enligt olika alternativ, allt exkl. torrskog m. m.

7.3.5 Sysselsättningseffekter

Utredningen har i samarbete med skogsstyrelsen och Forskningsstiftelsen skogsarbeten gjort vissa beräkningar av de direkta sysselsättningseffekterna i alternativen 1 och 2. Antalet sysselsatta i skogsbruket har som redovisas i avsnitt 3.5 minskat och var år 1975 endast 1,3 % av det totala antalet sysselsatta i landet. Skogsbrukets betydelse från sysselsättningssynpunkt är emellertid betydligt större än vad antalet direkt sysselsatta antyder. Ett stort antal personer är sysselsatta inom skogsindustrin, transportsektorn, handeln och andra serviceverksamheter med anknytning till skogsbruket. Så t. ex. sysselsattes ca 150 000 personer i skogsindustrin år 1975. Ca 25 % av landtransporterna i landet utfördes åt skogsbruket.

Utredningen har valt att redovisa sysselsättningsberäkningarna i antal utförda dagsverken. Beräkningarna redovisas i detalj i huvudbilagan. Uppgifterna om avverknings- och skogsvårdsvolymer för åren 1970 och 1975 har hämtats ur Skogsstatistisk årsbok och för år 1985 från produktionsprogrammen. Åtgångstal har erhållits från Forskningsstiftelsen skogsarbeten och dessutom diskuterats med företrädare för bolagsskogsbruket och privata skogsbruket. Det har visat sig vara svårt att ta fram ett säkert underlag för beräkning av åtgångstal för självverksamma skogsägare. Schablonmässigt har i dessa kalkyler förutsatts att åtgångstalet är 50 % högre för de självverksamma än för storskogsbruket. Motiv för högre åtgångstal för självverksamma skogsägare är dels de i genomsnitt mindre behandlingseenheterna, dels det förhållandet att de självverksamma är äldre och att kontinuerligt arbetande skogsarbetare normalt har högre prestation än sådana som arbetar kortare perioder under året.

Resultaten av beräkningarna redovisas i sammandrag i följande sammanställning.

	1970	1975	1985 alt 1	1985 alt 2
Årlig avverkning (milj. m ³ sk)	58	66	75	79
Dagsverksbehov enligt Forskningsstiftelsen skogsarbeten (milj.)	9,4	8,1	6,2	6,8
Dagsverksbehov vid oförändrad produktivitet 1975-1985 (milj.)	9,4	8,1	9,1	10,0

Av sammanställningen framgår att dagsverksbehovet minskar kraftigt mellan åren 1975 och 1985 trots att avverkningarna ökar och skogsvården intensifieras. Orsaken härtill är att en fortsatt snabb produktivitetsutveckling har förutsatts av Forskningsstiftelsen skogsarbeten, särskilt i fråga om storskogsbrukets avverkningar. Produktivitetsprognoser är svåra att göra och forskningsstiftelsens prognos kan vara för optimistisk. Utredningen har därför, som framgår av sammanställningen, beräknat dagsverksbehovet år 1985 även vid 1975 års produktivitetsnivå. På så sätt erhålls i viss mån en indikation på effekterna på sysselsättningen av de båda produktionsprogrammen.

7.3.6 *Kostnader*

Utredningen har beräknat kostnaderna för skogsvården i skogsproduktionsprogrammen 1 och 2. Vid de teoretiska beräkningar det här är fråga om kan resultaten bli vitt skilda beroende på dels metod för beräkningen, dels hur stora administrationskostnader och andra kostnader som hänförs till skogsvården. Beräkningarna har utförts så att den direkta kostnaden för resp. åtgärd (löner, maskin- och materialkostnader) har beräknats medan ett schablon tillägg har gjorts för övriga kostnader.

Vid beräkning av kostnaden per enhet för olika skogsvårdsåtgärder har två olika kostnadsnivåer använts, en för de självverksamma skogsägarna och en för övriga skogsägare. Vid beräkningen av de självverksammas kostnader har förutsatts en lägre mekaniseringsgrad än för storskogsbruket. Där emot har storskogsbrukets åtgångstal för resp. metod utnyttjats även vid beräkningen av de självverksammas kostnader.

Kostnadsberäkningarna har utförts för åren 1975 och 1985. Omfattningen av åtgärderna år 1985 svarar mot den intensitet i skogsvården som redovisas i produktionsprogrammen 1 och 2 för perioden 1980–1990 och är i princip densamma som ligger till grund för sysselsättningsberäkningarna för år 1985.

Liksom i sysselsättningsberäkningarna i avsnitt 7.3.5 och av samma skäl har två olika produktivetsnivåer utnyttjats för år 1985. Beräkningarna är gjorda i 1977 års priser med då gällande kostnadsrelationer mellan manuellt och maskinellt arbete.

Resultaten av beräkningarna redovisas i sammandrag i följande sammanställning. En detaljerad redovisning finns i huvudbilagan.

	1975	1985 alt. 1	1985 alt. 2
Skogsvårdskostnader			
– vid produktivetsutveckling 1975–1985 enligt Forskningsstiftelsen skogsarbeten (milj. kr i 1977 års priser)	894	950	1 345
– vid oförändrad produktivitet 1975–1985 (milj. kr i 1977 års priser)	894	1 065	1 551

De i sammanställningen redovisade kostnaderna är dels de direkta kostnaderna för hyggesrensning, markberedning, lövbekämpning, skogsodling, röjning, gödsling och dikning, dels kostnader för övriga skogsvårdsarbeten och kostnader för andel i administration och arbetsledning. Kostnaderna för övriga skogsvårdsåtgärder har schablonmässigt satts till 75 milj. kr år 1975, 75 milj. kr i alternativ 1 och 100 milj. kr i alternativ 2. Tillägget för administrationskostnader har satts till 30 %.

Vid en jämförelse mellan alternativen 1 och 2 bör de långsiktiga produktionseffekterna uppmärksammas. I alternativ 2 erhålls sålunda större delen av effekten i form av ökad avverkning senare än perioden 1980–1990.

Även alternativ 3, för vilket utredningen inte har gjort någon detaljerad beräkning, bedöms leda till en kostnadsökning jämförlig med alternativ 1 trots att avverkningarna minskar. Detta beror på att mindre effektiva skogsvårdsmetoder måste användas.

III Utredningens överväganden och förslag

8 Skogspolitiken, allmänna överväganden

8.1 Nuläge och utvecklingstendenser

Skogsbruket i vårt land har sedan länge varit kontinuerligt. Detta innebär att anläggning av ny skog efter avverkning har varit en väsentlig del av verksamheten som grund för en uthållig skogsproduktion. Skogsbruket kan vidare sägas ha gått mot en ökad intensitet. Slutligen kännetecknas det svenska skogsbruket av att krav ställs på en över tiden i huvudsak och såvitt möjligt jämn avkastning. Sammantaget innebär det sagda således ett aktivt utnyttjande av befintliga resurser inom ramen för en långsiktig och relativt långtgående hushållning. Tillämpningen av dessa principer har successivt förbättrat våra skogar. Trots att de årliga avverkningarna hittills under 1900-talet nästan har fördubblats har virkesförrådet ökat fortlöpande ända till de allra senaste åren. Detta beror givetvis på att den årliga förbrukningen av virke har varit lägre än tillväxten. Men även en målmedveten skogsskötsel och hushållning med skogarna med sikte på framtiden har medverkat här till genom att öka tillväxten. Genom denna satsning har omfattande kalmars-arealer främst i Syd- och Mellansverige beskogsats under de senaste 100 åren. Den omväxlande och för flertalet människor tilltalande landskapskaraktären i dessa områden är alltså resultatet av en aktiv och framåtsyftande skogsvård.

Nu gällande riktlinjer för skogspolitiken utformades efter beslut av 1948 års riksdag (prop. 1948:34). Det allmänna målet angavs vara att skogsmarkens virkesalstrande förmåga skall utnyttjas effektivt, så att förutsättningar skapas för ett uppehållande och, såvitt möjligt, även en utvidgning av skogsbruket och därmed också av de industrier som är beroende av skogen för sin råvaruförsörjning. De närmare riktlinjer enligt vilka skogsbruket borde bedrivas angavs i 1 § skogsvårdslagen (1948:237), där det sägs att skogsmark med växande skog bör genom utnyttjande på lämpligt sätt av markens virkesalstrande förmåga skötas så, att tillfredsställande ekonomiskt utbyte vinnas och så långt möjligt i huvudsak jämn avkastning erhålls.

Skogsbruket skall således enligt lagrummet i första hand bedrivas efter ekonomiska principer, dvs. som ett ekonomiskt företag inriktat på att uppnå en tillfredsställande lönsamhet. En sådan inriktning av skogsbruket har enligt förarbetena till lagen ansetts vara en nödvändig förutsättning för att skogsindustrin med framgång skall kunna hävda sig i konkurrensen på världsmarknaden. Vid sidan av de rent ekonomiska synpunkterna borde enligt förarbetena även vissa andra faktorer uppmärksammas. Främst borde

hänsyn tas till skogens värde som sysselsättningsobjekt för befolkningen i skogsbygderna. Det ansågs vara ett beaktansvärt socialt önskemål att skogsproduktionen bedrivs så att arbetstillfällena blir såvitt möjligt någorlunda jämnt fördelade över längre perioder. En jämn fördelning av skogsuttagen ansågs för övrigt som angelägen även från skogsindustrins synpunkt.

Med hänvisning till nödvändigheten att i skogsbruket ta hänsyn till naturvårdens intressen lagfästes den 1 januari 1975 även i skogsvårdslagen en allmän princip om skyldighet till sådant hänsynstagande. I förarbetena framhölls att åtgärder av hänsyn till naturmiljön i fortsättningen borde ingå som ett normalt led i skogsdriften. Samtidigt förutsattes det att naturvårdslagstiftningen skall tillämpas när skogsmarken är särskilt värdefull från naturvårdssynpunkt och samhället med hänsyn därtill behöver ha omedelbar kontroll över skogsdriften.

När den nu gällande skogspolitiken utformades ansågs allmänt att virkesbrist kunde befaras och att det behövdes bestämmelser för att hindra avverkning i alltför snabb takt. Det visade sig senare att denna uppfattning var grundad på en ofullständig kännedom om skogstillståndet och skogarnas produktionskapacitet. Trots att avverkningarna som tidigare har nämnts successivt har ökat har den totala avgången, dvs. avverkningen inkl. naturlig avgång först under de senaste åren varit i närheten av eller överstigit tillväxten i våra skogar. De ökade avverkningarna beror på skogsindustrins kraftiga utbyggnad. Skogsindustrins samlade kapacitet har, som tidigare har redovisats, nu nått en så hög nivå att dess virkesbehov vid fullt kapacitetsutnyttjande överstiger vad skogsbruket långsiktigt kan producera, om det bedrivs i överensstämmelse med gällande mål för skogspolitiken och med oförändrad intensitet i skogsvården.

De centrala målen i vår ekonomiska politik, som har lagts fast av statsmakterna, är full sysselsättning, snabb ekonomisk tillväxt, jämnare inkomstfördelning, bättre regional balans, rimlig prisstabilitet och balans i utrikesbetalningarna. Skogsbruket och den på virkesråvara baserade förädlingsindustrin är av stor betydelse för flera av dessa mål. Bruttoproduktionsvärdet i skogsindustrin har sålunda under åren 1950–1975 ökat från 4 miljarder kr till 36 miljarder kr vilket motsvarar ca 10 % av bruttonationalprodukten under de båda nämnda åren. Skogsägarnas s. k. rånetovärde (inkomsten av det till industrin levererade virket minus utgifter för avverkning och transport) ökade under perioden från 0,7 miljarder kr till 4,5 miljarder kr. För bytesbalansen med utlandet spelar skogsnäringen en närmast avgörande roll. Under perioden 1973–1976 har det årliga exportvärdet uppgått till drygt 15 miljarder kr eller 23 % av det totala årliga exportvärdet för landet. Skogsnäringen är visserligen inte den största exportindustrigrenen men kräver för sin produktion avsevärt mindre import än andra industrigrenar. I Långtidsutredningen 1975 (SOU 1975:89) anges sålunda skogsindustrins andel av de totala export- och importvärdena år 1975 till 17 % resp. 2 % medan motsvarande värden för verkstadsindustrin var 39 % resp. 32 %. Under de allra senaste åren har den kraftiga lågkonjunkturen i kombination med stark konkurrens på exportmarknaden från nordamerikanska skogsindustrier lett till avsevärda avsättningsproblem för den svenska skogsindustrin.

Det svenska skogsbruket drivs mycket intensivt jämfört med skogsbruket

i många andra länder. Trots att endast 0,6 % av världens skogsmark finns här svarar vi för ca 2,5 % av avverkningen, 3–8 % av produktionen av skogsindustrins stapelvaror och 8–25 % av världshandeln med dessa. Vår främsta exportmarknad är Västeuropa dit 80–90 % av vår export går. Den svenska skogsindustrins framtida konkurrensförmåga utreds närmare inom industridepartementet. Resultatet av detta utredningsarbete presenteras i särskild ordning. ECE:s Timber Committee och FAO:s European Forestry Commission har studerat Europas konsumtion och försörjning av skogs- och skogsindustriprodukter. Den senaste studien som presenterades i januari 1977 omfattar perioden 1950–2000. Enligt denna beräknas, omräknad till virke, den möjliga konsumtionen av dessa produkter öka med 80 % under perioden 1970–2000. Härav beräknas import till Europa svara för 10 procentenheter. Även om denna prognos betraktas som väl optimistisk bör det sett från efterfrågesynpunkt finnas goda möjligheter för en omfattande export av svenska skogsindustriprodukter i framtiden. Konsumtionsutvecklingen i övriga delar av världen har bedömts bli minst lika stark som i Europa. Sålunda har FAO gjort utredningar som pekar på att världens behov av skogsprodukter skulle fördubblas under en 15-årsperiod även om hänsyn tas till kända utvecklingstendenser ifråga om ersättningsmaterial. De biologiska förutsättningarna är inom många områden utomordentligt gynnsamma för en ökad eller nystartad skogsproduktion. Kunskapsmässiga och sociala förhållanden utgör dock hämmande faktorer för en snabb utveckling. Därtill kommer finansiella, tekniska och organisatoriska svårigheter. Stora satsningar måste ske på utbyggnad av en infrastruktur, på utbildning och på förädlingsindustrier, vilket tar tid. Inte sällan utgör politisk instabilitet en ytterligare komplikation. För en betydande del av världens virkesförsörjning torde därför den etablerade skogsnäringen inom det norra barrskogsområdet för överskådlig tid få spela en avgörande roll.

Skogsnäringen har stor betydelse för sysselsättningen även om rationaliseringen inom skogsbruket särskilt under 1960-talet ledde till ett minskat arbetskraftsbehov. Antalet sysselsatta i skogsnäringen – däri inbegripet trävaru-, massa-, pappers- och pappersvaruindustrin – var enligt nationalräkenskaperna år 1975 ca 213 000. Därav svarade skogsbruket för ca 60 000. Antalet personer som någon gång under år 1975 sysslade med skogsbruk kan beräknas ha varit upp emot 140 000. Av det totala antalet förvärvsarbetande år 1975 fanns enligt arbetskraftsundersökningarna drygt 1 % i skogsbruket. Denna andel var högst i norra Norrland, 4,5 %, och i övriga skogslän, 3 %. I det enskilda skogsbruket och särskilt i de kombinerade jordbruks- och skogsbruksföretagen är deltidssysselsättning i skogsbruk vanlig. Detta antyds bl. a. av arbetskraftsstatistiken för år 1975. Enligt denna var antalet arbetstillfällen i det enskilda skogsbruket fyra gånger så stort som i storskogsbruket medan arbetstiden per arbetstillfälle var endast en femtedel av motsvarande tid i storskogsbruket. Skogsnäringen har även stor betydelse för annan verksamhet, t. ex. inom transport- och verkstadssektorn. Främst i vissa delar av norrlandslänen där skogsbruket även i framtiden kan väntas vara den viktigaste basnäringen har skogsbruket stor regionalpolitisk betydelse.

Skogsbrukets omfattning i landet bestäms bl. a. av tillgången på mark för skogsproduktion och efterfrågan på mark för andra ändamål. Den utan

jämförelse största delen av Sveriges areal utnyttjas för skogsbruk. Drygt hälften av landarealen är att anse som skogsmark i skogsvårdslagens mening. Till detta kommer mark som utan alltför stora kostnader kan göras produktiv för skogsbruk.

Andra intressen gör allt större anspråk på både skogsmark och skog. Som tidigare har redovisats beräknas sammanlagt närmare 600 000 ha ha tagits i anspråk för vägar, kraftledning och fritidsbebyggelse. Denna areal beräknas öka med 140 000 ha till år 1985. Andra intressen gör anspråk på restriktioner i skogsbruket, främst naturvärden och rennäringen. Mer eller mindre långtgående restriktioner i fråga om avverkning och skogsvård har sålunda med stöd av naturvårdslagen och bokskogslagen och genom initiativ av skogsbruket självt lagts på 150 000–200 000 ha skogsmark. Härtill kommer effekterna av den allmänna hänsyn till naturvärden som skogsbruket numera åläggs i skogsvårdslagen.

Den allt större konkurrensen om mark har ansetts motivera en samlad markanvändningsplanering enligt enhetliga riktlinjer. Med stöd av riksdagens beslut åren 1972 och 1975 pågår sålunda den s. k. fysiska riksplaneringen. I denna kartläggs olika krav och intressen i fråga om bl. a. markanvändningen och vilka konflikter som finns mellan dessa. Kartläggningen skall ligga till grund för riktlinjer för hur mark- och vattentillgångarna i landet bör användas. Statsmakterna har inte lagt fast någon särskild politik för den fysiska riksplaneringen. Det finns inte heller någon särskild lagstiftning om fysisk riksplanering. Den fysiska riksplaneringen är i stället ett sätt att redovisa den avvägning mellan olika krav som görs med politiken på olika områden som grund och med syfte att nå den från samhällets synpunkt bästa markanvändningen. Skogsbruket har särskilt uppmärksammat i riktlinjerna för den fortsatta fysiska riksplaneringen. Regeringen har sålunda anfört att det måste ställas större krav på hushållningen med skogar och skogsmark. I fråga om den framtida användningen av skogsmark har det angetts som väsentligt att beakta den betydelse som skogsbruket har för landet som helhet och för större regioner i dess egenskap av råvaruleverantör till skogsindustrin. Samtidigt har det påpekats att planeringen för skogsområden måste ske med beaktande av att också naturvårdens, friluftslivets m. fl. intressen skall tillgodoses. Det stryks under att de inskränkningar för skogsbruket som behövs för att tillgodose naturvårdens och friluftslivets intressen i det övervägande antalet fall torde ha liten inverkan på skogsbrukets avkastning och att dessa inskränkningar har varken större ekonomisk betydelse eller negativa effekter på sysselsättningen. Behovet av samråd mellan berörda parter vid planeringen har särskilt framhållits. Den fysiska riksplaneringen är en kontinuerlig process. Avsikten är att den första fullständiga omgången av den skall redovisas under år 1978 och att statsmakterna därefter skall ta ställning till denna.

8.2 Skogspolitikens mål

I direktiven till utredningen anges att målet för skogspolitiken bör utformas så att möjligheter skapas för en långsiktig hög produktion i skogsindustrin

och därmed också för en hög intensitet i det svenska skogsbruket. Vidare sägs att utgångspunkten för skogspolitiken bör vara att skogsmarken skall utnyttjas på bästa sätt från samhällets synpunkt.

Genom direktiven till utredningen kan väsentliga delar av skogspolitiken mål sägas vara i huvudsak utstakade. Liksom hittills bör skogsbruket sålunda bedrivas kontinuerligt och intensivt så att en hög produktion möjliggörs i skogsindustrin. Denna målsättning är naturlig med hänsyn till skogsnäringens stora betydelse för landets ekonomi. Inom industridepartementet pågår utredningar om bl. a. den svenska skogsindustrins framtida konkurrenskraft. Prognoser för utvecklingen inom Europa har som tidigare nämnts nyligen presenterats. Dessa prognoser anger en kraftigt ökad efterfrågan på skogsindustriprodukter under återstoden av detta sekel. Det är inte skogsutredningens uppgift att närmare analysera förutsättningarna för den svenska skogsindustrin. På en från skogsbrukssynpunkt medellång sikt tycks de emellertid vara goda under förutsättning att produkter och priser är konkurrenskraftiga jämfört med övriga skogsindustriländers.

Skogsindustrins förutsättningar på lång sikt kan däremot inte förutsägas med någon grad av säkerhet. I och för sig skulle avverkningsarna mot bakgrund härav kunna tillåtas att expandera kraftigt under några decennier för att därefter tvingas minska väsentligt i omfattning. Det är emellertid skogsutredningens bestämda uppfattning att just osäkerheten om framtidsutsikterna motiverar en väl avvägd hushållning med våra skogar. Ett kort-siktigt handlande nu kan försämra valmöjligheterna och handlingsfriheten i framtiden. Skogarna bör alltså, i likhet med vad som sägs i utredningens direktiv, utnyttjas på sådant sätt att de varaktigt ger en virkesavkastning på hög nivå. Ett intensivt utnyttjande av skogarnas produktionsförmåga framstår också som önskvärt med utgångspunkt i den allmänna synen på resursutnyttjandet. De primära produktionsresurserna är begränsade och måste utnyttjas så bra som möjligt.

Frågan om vilken nivå för virkesproduktionen som bör eftersträvas är väsentlig. Som har framgått tidigare väntas efterfrågan på skogsindustriprodukter öka kraftigt över hela världen, inte minst inom de länder som traditionellt har importerat svenska produkter. Även om den svenska skogsindustrin under de allra senaste åren har haft stora avsättningsproblem är det enligt utredningens uppfattning rimligt att förutsätta att avsättningsmöjligheterna för svenska skogsindustriprodukter, åtminstone i det medellånga perspektivet, kommer att överstiga vad som är möjligt att producera med användning av inhemska råvaror förutsatt att produktionskostnaderna kan hållas på en konkurrenskraftig nivå. Målsättningen bör därför vara en hög volymproduktion genom att skogsmarkens produktionsförutsättningar utnyttjas på bästa sätt. I den framtida skogspolitiken måste sålunda läggas större vikt än hittills vid att skogsskötseln inriktas på hög volymproduktion av i huvudsak barrträdsvirke. Givetvis är det därvid nödvändigt att bibehålla kraven att produktionen skall vara inriktad mot hög kvalitet. En sådan inriktning möjliggör en differentierad användning av våra skogar även i framtiden.

Skogsbruket i vårt land bedrivs under skiftande förutsättningar. En från produktionssynpunkter optimal skogsskötsel kan i vissa hänseenden och i vissa fall kräva åtgärder som inte är förenliga med den enskilde skogs-

brukarens krav på lönsamhet. Då krav ställs på att skogsmarken skall skötas så att den ger en hög virkesavkastning måste därför hänsyn tas även till förutsättningarna i övrigt. Givetvis måste kraven anpassas till vad som kan anses skäligt och rimligt med hänsyn till både allmänna och enskilda intressen. Krav som inte kan betraktas som skäliga för den enskilde skogsbrukaren kan emellertid ibland vara rimliga från samhällsekonomisk synpunkt.

Hänsyn till sysselsättningen talar, vid sidan av de motiv som tidigare har redovisats, för att en jämn eller varaktig virkesavkastning bör eftersträvas. Skogsbruket har tidigare varit av avgörande betydelse för sysselsättningen i landet. Rationaliseringen under de senaste decennierna har emellertid inneburit en stark minskning av sysselsättningstillfällena. Den har därmed negativt påverkat underlaget för service i skogsäläna, särskilt i deras glesbygder. Fortfarande är dock skogsbruket väsentligt för sysselsättningen. Skogsbruket ger vid sidan av jordbruket ofta de enda sysselsättningsmöjligheterna i vissa bygder eller är nödvändigt som komplement till annan sysselsättning. Strävan bör därför vara att genom en hög intensitet i skogsskötseln söka behålla en hög sysselsättningsnivå och att genom krav på jämn eller varaktig avkastning undvika tvära omkastningar i sysselsättningshänseende.

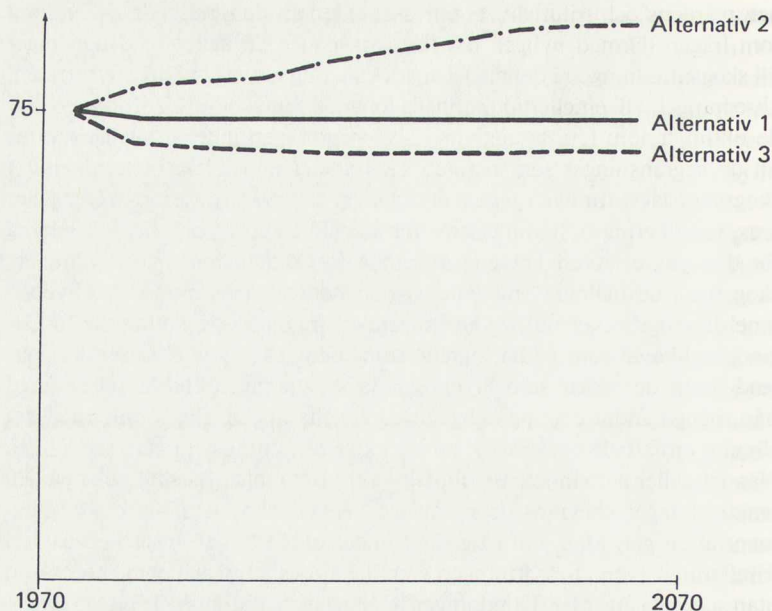
Som nyss har framhållits gör sig anspråken på skogsmark och skog för andra ändamål än skogsproduktion alltmer gällande. Från de utgångspunkter som hittills har berörts är det givetvis angeläget att all mark som är lämplig för skogsproduktion även används för sådant ändamål. Med de begränsade markresurser som vi har till förfogande måste emellertid skogsmark tas i anspråk för byggnadsändamål, vägar m. m. Därtill kommer att skogen utgör en omistlig miljö tillgång som i synnerhet i de tätbefolkade delarna av landet utnyttjas flitigt för friluftsliv och rekreation. Andra anspråk, t. ex. rennäringens ökande krav på bete, får inte tillgodoses på sådant sätt att skogsproduktionen begränsas. Mot bakgrund härav är det nödvändigt att frågor om förändring av skogsmarkens utnyttjande eller om skogsproduktion på mark som tidigare inte har utnyttjats för sådan görs till föremål för övergripande bedömningar. Dessa bedömningar måste göras med utgångspunkt i bl. a. den skogspolitik som riksdagen fastställer. Avgöranden måste bl. a. ske mot bakgrunden av bedömningar av skogsindustrins behov av virke och av sysselsättningen i skogsbruket. Därvid är det av största vikt att samhällets övergripande intresse av ett rationellt drivet skogsbruk tillgodoses i den regionala och kommunala planeringen.

Vad särskilt gäller hänsynen till naturvårdens intressen vill utredningen anföra följande. Utredningen skall enligt sina direktiv närmare belysa de konsekvenser i miljövardshänseende som nuvarande och en framtida avverkningspolitik kan komma att leda till. Vidare skall utredningen mot bakgrund av riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen och naturvårdslagstiftningen bedöma hur skogsnäringens expansionsmöjligheter påverkas av kraven på rekreativsmöjligheter för allmänheten. Insikten om att man i skogsbruket måste ta hänsyn till naturvårdens krav har vuxit under senare år. Denna inställning har, som tidigare har nämnts, numera markerats i skogsvårdslagen och naturvårdslagen. Syftet med dessa markeringar har bl. a. varit att förbättra möjligheterna att göra avvägningar mellan skogsbrukets,

naturvårdens och friluftslivets intressen. Genom den ingående behandling som frågan därmed nyligen har fått i riksdagen får syftet med uppdraget till skogsutredningen i denna del anses vara tillgodosett i viktiga avseenden. Utredningen vill emellertid framhålla följande. Ett skogsbruk bedrivit enligt de riktlinjer som f. n. är angivna i skogsvårdslagen innebär att hänsyn tas till de begränsningar som naturen själv ställer upp. Flera bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen gagnar därför även naturvårdsintressena. Det gäller t. ex. ransoneringsbestämmelserna för den äldre skogen och skyddsreglerna för den yngre. Även kraven på snabba återväxtåtgärder och skyddet av skogarna i de fjällnära områdena gagnar naturvårdens intressen. Givetvis innebär skogsbruket nu liksom tidigare ett ingrepp i de ekologiska förhållandena likaväl som andra ingrepp som människan gör. Skogsbruk i vårt land inom de ramar som är uppställda av statsmakterna är till skillnad från många andra ingrepp enligt utredningens uppfattning i linje med det allmänt omfattade önskemålet om en ekologisk grundsyn i vårt handlande. När det gäller allmänhetens friluftsliv vill utredningen särskilt peka på den praktiskt taget obegränsade rätten att vistas i skog och mark som allemansrätten ger. Man kan på goda grunder utgå från att anspråken på god friluftsmiljö även i fortsättningen kan tillgodoses inom allemansrättens ram utan speciella åtgärder. Utredningen är angelägen att framhålla att ett skogsbruk som bedrivs enligt de metoder som allmänt tillämpas och förordas i vårt land med slutavverkningar, röjningar och gallringar inte bara är rationellt från skogsbrukssynpunkt utan också oftast ger skogslandskapet en omväxlande karaktär. Andra skogsbruksmetoder, t. ex. sådana där den äldre skogen successivt glesas ut, är i större delen av vårt land inte biologiskt eller ekonomiskt möjliga att tillämpa och går därför inte att förena med en varaktig och hög virkesavkastning. Ett skogsbruk enligt sådana metoder är inte heller förenligt med önskemålet att skapa livskraftiga skogar till gagn för en omväxlande miljö och ett rikt friluftsliv för människorna. Det behov av övergripande bedömningar när det gäller markutnyttjandet i allmänhet som utredningen tidigare har betonat innefattar sålunda även avvägningen mellan de rena skogsbruksintressena och naturvårdens intressen. De principer som låg till grund för de nämnda ändringarna i skogsvårdslagstiftningen den 1 januari 1975 bör gälla även i fortsättningen.

Ett ensidigt krav på hög virkesavkastning med hänsyn till markens virkesproducerande förmåga kan sålunda behöva anpassas med hänsyn till den samlade allmänna synen på markutnyttjandet. Vid ianspråktagande av skogsmark för andra ändamål än skogsbruk bör principen vara att i första hand sådan mark bör väljas som från skogsbrukssynpunkt allmänt och i det enskilda fallet är sämst. I de fall andra anspråk inte utesluter skogsbruk, t. ex. vid samutnyttjande av skogsmark för naturvård och skogsbruk, får enligt utredningens mening inskränkningar i skogsbruket inte göras större än vad som är oundgängligt för att ändamålet med inskränkningarna skall kunna tillgodoses.

Vad som här har anförts om de allmänna principer som bör gälla för skogsbruket i vårt land leder till den självklara slutsatsen att skogsnäringen måste arbeta i överensstämmelse med de övergripande samhällsekonomiska målen och i samspel med andra samhällssektorer. Näringen måste alltså bidra till att uppfylla målen om full sysselsättning, ekonomisk tillväxt, re-



Figur 8.1 Årlig bruttoavverkning enligt olika alternativ (milj. m³sk)

gional balans, balans i utrikesbetalningarna, god natur- och miljövård m. m. Det sammanfattande målet för skogspolitiken bör mot bakgrund härav vara att skogsmark med växande skog skall skötas så att den varaktigt ger en med hänsyn till markens virkesproducerande förmåga och övriga förutsättningar hög virkesavkastning.

Målet för skogspolitiken kan i väsentliga delar omsättas i ett skogsproduktionsprogram. Grundläggande i ett sådant program är de delmål som har behandlats i det föregående, nämligen varaktig virkesavkastning och hög volymproduktion med hänsyn tagen till miljö-, sysselsättnings- och lönsamhetskrav. Programmet bör på kort sikt medge en tillfredsställande råvaruförsörjning för den existerande skogsindustrin och på längre sikt skapa utrymme för en ökad produktion i denna industri.

För att vidmakthålla eller förbättra skogsindustrins konkurrenskraft måste programmet syfta till produktion av i huvudsak barrträdsvirke som också ger en högre volymproduktion än vad lövträd kan ge. Såvitt nu kan bedömas kommer industriprodukter baserade på barrträdsvirke även i framtiden att ge oss en starkare ställning på exportmarknaden.¹ På lång sikt måste produktionsprogrammet vidare resultera i skogar som ger handlingsfrihet i olika avseenden. De måste t. ex. ge en ökad virkesavkastning som är väl differentierad i fråga om trädslag, dimensioner och kvalitet.

Utredningen har i kapitel 7 redovisat alternativa skogsproduktionsprogram som har utarbetats med stöd av den i kapitel 6 nämnda referensgruppen. I figur 8.1 anges dessa program så som de kommer till uttryck i möjlig årlig avverkning.

Förutsättningarna för de olika programmen har redovisats i detalj i kapitel 7 och i särskild bilaga. Gemensamt för samtliga program är att de med utgångspunkt i de förutsättningar som gäller för resp. program redovisar

¹ Som tidigare har nämnts utreds inom industridepartementet olika frågor om skogsindustrin, bl. a. dess konkurrenskraft i framtiden.

en uppskattning av högsta möjliga långsiktiga avverkning efter år 1980.

Utredningen har tvingats avstå från att utarbeta ett alternativ som belyser en fortsättning av dagens intensitet i skogsvården. Nödvändiga data om utvecklingsmöjligheterna för de bestånd som har anlagts under de senaste åren saknas nämligen. Alternativ 1 beskriver visserligen ett skogsbruk liknande dagens men förutsätter bl. a. en bättre beståndsanläggning som kan beräknas ge ungskogar av den kvalitet som vi har idag. Ett program enligt alternativ 1 skulle möjliggöra en bruttoavverkning under 100-årsperioden som i stort sett överensstämmer med den beräknade virkesförbrukningen under 1970-talet, dvs. ca 75 milj. m³sk per år. För skogsindustrin skulle detta innebära att en kapacitet motsvarande dagens skulle kunna utnyttjas till i genomsnitt 85 %. Ett program enligt alternativ 2 skulle möjliggöra en successiv ökning av den årliga bruttoavverkningen från 75 milj. m³sk till 89 milj. m³sk om 100 år. Redan under 1980-talet skulle avverkningen kunna ökas till närmare 80 milj. m³sk per år. Skogsindustrin skulle under 1980-talet då kunna utnyttja sin kapacitet till 90 %. Ett program enligt alternativ 3 slutligen skulle leda till att de årliga bruttoavverkningarna måste minskas med 6 milj. m³sk i förhållande till 1970-talets nivå, dvs. till 69 milj. m³sk. Den möjliga barrvirkesavverkningen skulle minska med 9 milj. m³sk medan lövvirkesavverkningen skulle behöva öka med 3 milj. m³sk. Virkesförrådet av lövträd skulle öka under 100-årsperioden med ca 70 %. En avverkning av denna storleksordning skulle medge att en industrikapacitet motsvarande dagens skulle kunna utnyttjas till endast ca 75 %. En viktig förutsättning härför är att lövvirkesförbrukningen ökas med närmare 30 % motsvarande en tillverkning av ytterligare mer än 0,5 milj. ton lövvedscellulosa.

I kapitel 6 redovisas vissa både negativa och positiva effekter på skogsproduktionen som inte har beaktats i produktionsprogrammen och som alltså inte har påverkat de nu redovisade möjligheterna att tillgodose skogsindustrins råvarubehov. Till de negativa hör ianspråktagande helt eller delvis av skogsmark för andra ändamål. Till de positiva räknas ett bättre utnyttjande av sådant virke som idag lämnas kvar i skogen och av stubbar som på sikt skulle kunna ge upp mot 7-8 milj. m³ vedfiber. Skogsplantering på nedlagd jordbruksmark och import av virke är ytterligare positiva faktorer liksom ett ökat utnyttjande av returpapper. Vad de nämnda inskränkningarna betyder mätt i volym utebliven avverkning är omöjligt att beräkna med säkerhet. Utredningen bedömer emellertid att de skall uppvägas av de positiva effekterna. Dessa bör om ekonomiska förutsättningar kommer att föreligga dessutom kunna ge utrymme för en viss ökning av skogsindustriproduktionen.

I detta sammanhang vill utredningen något beröra frågan om skogen som energikälla. Den senaste tiden har frågan om odling av särskilda s. k. energiskogar aktualiserats. Vissa av de marker som utredningen anser bör utnyttjas för sedvanlig skogsproduktion har sagts vara av intresse även för produktion av energiskogar. Det gäller vissa myrmarker och definitivt nedlagda jordbruksmarker. Hur stora arealer det skulle kunna bli fråga om är omöjligt att nu bedöma. För detta fordras bl. a. att praktiska försök har gjorts i tillräcklig skala. Utredningen är angelägen att framhålla att om energiskogsproduktion över huvud skulle bli praktiskt möjlig måste utnyttjande

av mark för detta ändamål bli föremål för en övergripande avvägning mellan olika intressen.

Utredningen har med de tre produktionsprogrammen velat illustrera konsekvenserna från skogsproduktionssynpunkt av varierande intensitet i skogs-skötsel. Det bör därvid observeras att ambitionsnivån främst i fråga om anläggning av ny skog och skötsel av plant- och ungskog i samtliga alternativ internationellt sett måste betecknas som hög. Sålunda kräver även det lägsta alternativet (alternativ 3) betydande skogsvårdsinsatser i form av hyggesrensning, markberedning, skogsodling, röjning av lövsly, ungsogsröjning och gallring.

Utredningen bedömer att de senaste årens förnygringsarbeten inte har varit så framgångsrika att ambitionsnivån i alternativ 1 helt har uppnåtts. Skogsbrukets bristande lönsamhet under 1960-talet och de första åren av 1970-talet i kombination med det tvivel som på många håll hystes om skogs-näringens framtida konkurrenskraft minskade intresset för investeringar som ger avkastning först långt fram i tiden. Under de senaste åren har tillkommit en alltför hög avgång i skogsplanteringarna – till stor del effekten av snytbaggens härjningar – och en oroväckande invasion av lövsly på hyggerna som har försämrat kvaliteten på den nyanlagda skogen.

Jämfört med 1970-talets skogsbruk fordras därför en avsevärd intensifiering av skogsvården för att nå det högre alternativet (alternativ 2). En praktisk realisering av detta ambitiösa skogsvårdsprogram är enligt utredningens mening i väsentlig grad beroende av de ekonomiska förutsättningar för skogsbruket som kommer att råda i framtiden och möjligheterna att använda rationella metoder i skogsvårdsarbetet. Under alla förhållanden måste man räkna med att det kommer att fordras lång tid innan den önskade skogsskötselnivån har uppnåtts.

Utredningen har bedömt möjligheterna att finna avsättning för skogsindustrins produkter på den internationella marknaden som goda. De ekonomiska förutsättningarna för en framgångsrik konkurrens med andra producenter av skogsindustrins produkter är väsentligt mer svårbedömda. Vårt hårda klimat med därav följande långsamma tillväxt och det höga kostnadsläget i landet kan enligt utredningens mening komma att medföra att skogsbruket får arbeta under relativt kärva ekonomiska betingelser. De åtgärder som fordras enligt alternativ 2 förutsätter för att i sin helhet komma till stånd att priserna på skogsbrukets produkter kan hållas på en från företagsekonomisk synpunkt acceptabel nivå. Det föreligger sålunda enligt utredningens uppfattning ett klart samband mellan skogsbrukets ekonomiska förutsättningar i framtiden och den långsiktiga skogsproduktionens storlek.

Den situation som uppstår om skogsbruket skulle bedrivas enligt förutsättningarna till alternativ 3 blir enligt utredningens mening mycket allvarlig. Omedelbara och kännbara konsekvenser skulle sålunda uppstå för sysselsättningen i skogsbruket men särskilt i skogsindustrin. Ett antal skogsindustrier skulle behöva läggas ner. De årliga exportinkomsterna skulle minska.

Med det av utredningen förordade allmänna målet för skogspolitiken som grund och med utgångspunkt i de krav som har ställts upp i anslutning till denna förordar utredningen att skogsbruket i vårt land bedrivs i huvudsak

enligt alternativ 2. Programmet bör ge utrymme för vardagsrationalisering och viss strukturrationalisering inom skogsindustrin. Utredningen vill dock betona att en ökning av avverkningen får ske först när de i programmet ingående skogsvårdsåtgärderna har vidtagits och den beräknade effekten har uppnåtts. Programmet förutsätter att vissa åtgärder vidtas som har miljömässiga effekter. Utredningen är dock övertygad om att dessa effekter kan begränsas till vad som är acceptabelt genom tillämpning av gällande bestämmelser om användning av bekämpningsmedel och gödselmedel och genom tillämpning av de bestämmelser om hänsyn till naturvärden som utredningen föreslår i kapitel 9. Utredningen är angelägen att i detta sammanhang framhålla nödvändigheten av att effektiva metoder skapas för bekämpning av snytbaggen. Vidare vill utredningen betona behovet av effektiva lövröjningsmetoder.

Det program för det svenska skogsbruket som utredningen har föreslagit i det föregående kan sammanfattas på följande sätt.

Skogsbruket och den därpå grundade skogsindustrin har avgörande betydelse för den svenska samhällsekonomin. All mark som är lämpad för skogsproduktion och inte i väsentlig utsträckning används för annat godtagbart ändamål skall därför utnyttjas för ett aktivt, producerande skogsbruk. Om skogsmark behöver tas i anspråk för andra ändamål skall det ske så att skogsproduktionen inte påverkas mer än nödvändigt. Outnyttjad mark såsom nedlagd jordbruksmark och dikningsvärda myrar skall användas för skogsproduktion i den omfattning som är möjlig från teknisk och ekonomisk synpunkt utan att konflikt uppstår med viktiga bevarandebestämmelser. Skogsbruket skall vidare inriktas på en långsiktig, hög produktion av virke lämpat för industriell förädling, främst på barrvirke av god kvalitet.

Med utgångspunkt i denna målsättning bör ett skogsproduktionsprogram antas som omfattar effektivare anläggning och intensivare tidig vård av nya skogsbestånd, användning av förädlad skogsodlingsmaterial, en successiv ökning av gödslingen till en omfattning som är tre gånger så stor som nu, en ökning av dikningsverksamheten till 2-3 gånger den nuvarande och främst inriktad på sumpskogar samt en fortsatt plantering av contortatall i Norrland och nordvästra Svealand. Ett sådant program möjliggör en ökning av avverkningarna redan under slutet av 1900-talet och ger ett stycke in på 2000-talet ca 8 milj. m³ sk i ökad årlig produktion. Härigenom kan skogsindustrin garanteras virke för ett rimligt utnyttjande av sin kapacitet och dessutom utrymme för den tekniska rationalisering och i viss mån den strukturrationalisering som är nödvändiga förutsättningar för att svensk skogsindustri skall kunna bibehålla och förbättra sin konkurrenskraft. Ett bättre tillvaratagande av det i skogen producerade virket måste eftersträvas. Därigenom kan ytterligare utrymme för skogsindustrins utveckling skapas.

Skogsbruket skall ha rätt och skyldighet att utnyttja den teknik som är nödvändig för att det rekommenderade produktionsprogrammet skall kunna genomföras under villkor att denna teknik inte kommer i konflikt med gällande miljöskyddsbestämmelser.

Skogsbruket måste även framöver drivas så att allmänheten inom ramen för allemansrätten kan använda skogarna för friluftsliv och rekreation. När krav ställs på intensivare utnyttjande för rekreation eller behov uppstår av längre gående naturskyddsåtgärder får naturvårdslagens instrument tillgripas eller civilrättsliga avtal träffas.

8.3 Skogspolitakens medel

Traditionellt har samhället använt olika medel för att underlätta genomförandet av den fastlagda skogspolitiken. Vissa medel är renodlat skogspolitiska medan andra mera indirekt kan verka som skogspolitiska medel. De viktigaste skogspolitiska medlen som används i dag är skogsvårdslagstiftningen, statsbidragen till skogsbruket och den av staten finansierade informations- och rådgivningsverksamheten som bedrivs av skogsvårdsorganisationen. Till de skogspolitiska medlen kan räknas även den service som staten genom skogsvårdsstyrelserna tillhandahåller skogsägarna. Även den statliga lantbruksorganisationens och lantmäteriväsendets arbete med att förbättra fastighetsstrukturen verkar som ett skogspolitiskt medel. Hit kan också räknas den forskning och utbildning som med statens medverkan sker på skogsområdet. Skogsbeskattningssystemet kan ha skogspolitiska verkningar.

Utredningen skall enligt sina direktiv bedöma vilka styrmedel som behövs inom skogspolitiken för att tillgodose det skogspolitiska målet och lägga fram detaljerade förslag härom. Utredningen skall därvid särskilt beakta möjligheterna att inom ramen för skogsvårdslagstiftningen tillgodose samhällets behov att styra skogsproduktionen.

Vid valet av skogspolitiska medel måste hänsyn tas till de faktorer som kan komma att försvåra genomförandet av den fastlagda skogspolitiken. Vissa grundläggande särdrag karakteriserar skogsbruket och måste särskilt beaktas. Det gäller dels den i jämförelse med annan verksamhet mycket långa produktionstiden, dels det förhållande att den växande skogen under lång tid har karaktären av både produktionsmedel och lätt realiserbar produkt. Dessa särdrag var den ursprungliga anledningen till att det i vårt land infördes bestämmelser om skyldighet att vidta återväxtåtgärder efter avverkning och om skydd för den växande skogen. Ett annat förhållande som kan försvåra ett genomförande av en för hela skogsbruket likartad skogspolitik är att skogarna ägs och drivs i skilda företagsformer och med starkt växlande ekonomiska förutsättningar. Av den officiella statistiken framgår att en allt större del av den privatägda skogen inte längre brukas i direkt kombination med jordbruk. Det tillkommer med andra ord allt fler fristående skogsbruksföretag. Även om statistiken i detta avseende av olika skäl inte ger en helt rättvisande bild, står det klart att många skogsägare numera får sin försörjning helt eller i huvudsak från annan verksamhet och därför inte är beroende av inkomster från skogsbruk. Skogsfastigheten blir för dessa ägare i stället en form av kapitalplacering. Nämnas bör också det hinder för genomförande av en enhetlig skogspolitik som följer av att effektivt skogsbruk inte kan bedrivs till följd av den på många håll i landet otillfredställande fastighetsstrukturen. Strukturrationaliseringen går långsamt och är svår att forcera.

Skogsbruket bedrivs således under skilda ekonomiska och biologiska förutsättningar. De ekonomiska förutsättningarna varierar dessutom från tid till annan för samma skogsbrukare. Dessa skiftande förutsättningar gör att de skogspolitiska medlen måste utformas så att de kan anpassas till olika situationer och skilda skogsägargrupper. Medlen måste var för sig ges en

sådan utformning att de sammantagna medverkar till att skogspolitiken kan genomföras utan att samhällets krav kan betraktas som oskäligen eller orimliga. Samtidigt bör medlen alltefter omständigheterna vara så flexibla att de kan variera från tid till annan och mellan olika delar av landet och olika grupper av skogsägare. Skogsägarnas behov av någorlunda säker planering av sin verksamhet kräver dock viss stabilitet. Ett samlat system av flexibla skogspolitiska medel kräver fortlöpande uppföljning av de åtgärder som har vidtagits och prognoser över utvecklingen.

I fortsättningen diskuteras vissa grundläggande synpunkter på de viktigare skogspolitiska medlen. Detaljerna i dessa behandlas i följande kapitel.

Skogslagstiftning får anses vara det klassiska medlet i svensk skogspolitik. Sedan gammalt har således funnits regler i svensk rätt om vittgående inskränkningar i enskildas förfoganderätt över skog. Under de 30 år som den senaste skogsvårdslagen har varit i kraft har stora förändringar skett i skogsbruket. Bl. a. den tekniska och ekonomiska utvecklingen har medfört att den nuvarande lagstiftningen är otidsenlig i vissa avseenden. Enligt utredningens mening är det nödvändigt att också i framtiden använda lagstiftning som styrmedel i skogspolitiken. Den nuvarande skogsvårdslagstiftningen är emellertid i behov av en genomgripande översyn. De nya bestämmelserna bör enligt numera ofta tillämpade lagstiftningstekniska principer delas upp på dels en ramförfattning som innehåller grundläggande föreskrifter, dels tillämpningsförfattning med mera detaljerade bestämmelser. Dessa senare bestämmelser meddelas lämpligen av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av den skogspolitiska myndigheten (skogstyrelsen) och kan således på ett smidigt sätt anpassas bl. a. till omständigheterna i det enskilda fallet och till de vid varje tid rådande förhållandena. De grundläggande bestämmelserna i en ny skogsvårdslagstiftning bör, till skillnad från vad som gäller nu, göras tillämpliga på all skogsmark. F. n. gäller delvis olika bestämmelser för skogsbruket på statens, kyrkans resp. övrig skogsmark.

Det övergripande skogspolitiska målet som utredningen har föreslagit i det föregående kan brytas ner i ett antal delmål. Delmålen bör vara möjliga att delvis tillgodose med en i vissa avseenden preciserad och omformulerad skogsvårdslagstiftning på följande sätt. Önskemålet om ett varaktigt skogsbruk med jämn virkesavkastning bör kunna tillgodoses genom krav på fullgoda återväxter av lämplig härkomst som med lämplig trädslagsblandning och lämpligt trädantal går in i den egentliga produktionsfasen, samt genom krav på en lämplig fördelning av slutavverkningarna över tiden. Genom ett skydd för den växtkraftiga skogen, genom krav på avveckling under vissa omständigheter av bestånd som inte tillräckligt utnyttjar markens virkesproducerande förmåga och genom krav på åtgärder mot insektshärjning i skog bör en hög virkesproduktion kunna uppnås. Krav på hänsyn till naturvårdens intressen bör kunna tillgodoses genom begränsningar som syftar till skydd eller vård av naturmiljön. Däremot framstår det som mindre lämpligt att ålägga skogsägaren att vidta vissa åtgärder som kan medverka till att uppfylla målen. Det gäller t. ex. förbättring av markens produktionsförmåga genom gödsling eller dikning.

En reglering av rätten till slutavverkning har på senare år inte ansetts tillräcklig för att tillgodose önskemålet om en god hushållning med landets

samlade virkestillgångar. I en befarad bristsituation och i avvaktan på skogsutredningens arbete har det sålunda ansetts nödvändigt att regeringen har kontroll över råvarukrävande utbyggnader av skogsindustri. F. n. fordras sålunda regeringens tillstånd för i huvudsak all kapacitetsökning inom skogsindustrin.

Utredningens beräkningar visar att en varaktig hushållning med våra skogstillgångar inte medger en råvarukrävande utbyggnad av skogsindustrin. I första hand bör givetvis avverkningen av våra skogar regleras med hjälp av skogsvårdslagstiftningen. Framöver kan detta inte väntas vara tillräckligt. En kapacitetsutbyggnad av skogsindustrin skapar i sig råvarukrav som med hänsyn till investeringarnas storlek och omsorgen om sysselsättningen kan vara svåra att motstå även om avsteg då måste göras från principen om hushållning med våra skogar. Även i fortsättningen kommer det vidare att krävas vissa undantag från en strikt tillämpad hushållningsprincip i det enskilda fallet. Hänsyn måste i viss utsträckning tas till t. ex. den enskilde skogsbrukarens ekonomiska situation, skogstillståndet på fastigheten m. m. Sammansatta kan sådana hänsyn medföra avverkningar av en omfattning som inte är i linje med en princip om varaktig avkastning. Enligt utredningens uppfattning är det därför även i fortsättningen nödvändigt med en viss kontroll av skogsindustrins kapacitetsutbyggnad och därmed virkesbehov. Primärt motiveras en sådan reglering alltså av önskemålet om en varaktig avkastning från våra skogar. Samtidigt bör den emellertid också kunna vara ett instrument i sysselsättningspolitiken genom att den kan möjliggöra en styrning av investeringar till vissa orter eller regioner.

Skogsbruket skall i princip vara självfinansierat. Detta förutsätter givetvis att priset på de produkter som skogsbruket levererar är tillräckligt samtidigt som skogsbruket, liksom andra näringar, fortlöpande rationaliserar verksamheten. Det nuvarande statliga ekonomiska stödet har haft väsentlig betydelse för att vidmakthålla och öka produktionen i skogsbruket. Det utgår i huvudsak som bidrag till kostnaderna för långsiktiga investeringar av typen skogsdikning, skogsvägbyggnadsföretag och vissa skogsodlingsåtgärder. De väsentligaste motiven för statsbidragen har varit regional- och sysselsättningspolitiska. Statsbidragen har även motiverats av behovet att underlätta för skogsägarna att vidta sådana åtgärder som i och för sig krävs i lagstiftningen men som i varje fall tidvis kan betraktas som betungande.

Normalt bör skogsbruket sålunda även i fortsättningen självt finansiera de åtgärder som bör vidtas och som krävs i skogsvårdslagstiftningen. Sedan länge är en av förutsättningarna för att slutavverkning skall få göras att ny skog anläggs. Normalt bör detta krav inte motivera statligt stöd. Kostnaderna för återväxtåtgärder bör i stället ingå i avverkningskalkylen. Som tidigare har nämnts bedrivs skogsbruket under skiftande ekonomiska förutsättningar beroende både på olika produktionsförhållanden och på konjunkturväxlingar. Som också har sagts motiveras detta en viss anpassning av samhällets krav så som de kommer till uttryck i skogsvårdslagstiftningen. Som ett komplement till lagstiftningen kan det därför i vissa speciella fall behövas någon form av statligt stöd för att få till stånd nu aktuella åtgärder.

Utredningen har i det föregående med utgångspunkt i samhällsekonomiska värderingar förordat ett skogsproduktionsprogram av sådan omfattning att det med hänsyn till de krav som rimligen kan ställas på skogsägaren

och till normala företagsekonomiska förutsättningar inte kan väntas bli genomfört i vissa delar av landet utan någon form av extra stimulans. I den samhällsekonomiska värderingen har hänsyn tagits bl. a. till regionalpolitiska önskemål. Det finns därför motiv för att staten ger sådant stöd till skogsbruket som behövs för att fullfölja skogsproduktionsprogrammet. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att skogsvården är en både effektiv och billig åtgärd i sysselsättningspolitiken.

Erfarenheten visar att det trots att avverkning ger ett tillräckligt överskott inte alltid finns medel tillgängliga då skogsvårdsåtgärder skall utföras. Det finns därför anledning för staten att vidta åtgärder för att underlätta självfinansieringen av sådana. Detta kan ske t. ex. genom att det skapas ett särskilt system för avsättning av medel för skogsvårdsåtgärder. Förbättrade möjligheter att ta upp lån för långsiktiga investeringar kan vara ett alternativ eller komplement till sådan avsättning.

Flertalet delmoment i ett skogspolitiskt program kräver insatser av upplysnings- eller rådgivningskaraktär för att målen skall nås. Rådgivning är t. ex. ett väsentligt komplement till främst lagstiftningen och minskar eller utesluter i många fall helt behovet av rättsliga ingripanden. Erfarenheterna är goda av den information, rådgivning och utbildning som skogsvårdsstyrelserna bedriver, ofta i nära samarbete med skogsägarnas egna organisationer. Samhället bör därför även i fortsättningen ha en organisation för detta ändamål. Det ankommer på skogsadministrativa utredningen att närmare utforma förslag till organisation och arbetsuppgifter för skogsvårdsstyrelserna. Skogsutredningen vill emellertid betona behovet av att utveckla samarbetsformerna med forsknings- och utvecklingsorgan och med skogsägareföreningarnas och andra organs rådgivningsverksamhet.

En ökande andel av det privatägda skogsbruket är beroende av att kunna köpa skogsvårds- och avverkningstjänster. Skogsägareföreningarna har byggt ut en omfattande serviceorganisation för sina medlemmar. Skogsvårdsstyrelserna tillhandahåller sedan länge främst arbetsledning inom i huvudsak skogsvårdsområdet. Den samlade servicen till privatskogsbruket är ett viktigt medel i skogspolitiken och behöver byggas ut. Det är inte troligt att skogsägareföreningarna ensamma kan bygga upp en serviceorganisation som täcker behovet inom hela privatskogsbruket, bl. a. därför att skogsägarrörelsen inte täcker hela detta skogsbruk. Därför bör skogsvårdsstyrelserna, även om det inte bör vara en primär uppgift för dem, också i fortsättningen ha verksamhet på detta område. För skogsvårdsstyrelserna bör serviceverksamheten vara värdefull som underlag i planering och utförande av kontroll och rådgivning. Det är viktigt att verksamheten utformas i nära samarbete med skogsägarrörelsen och andra med verksamhet på området så att den samlade serviceverksamheten blir så effektiv som möjligt.

Gällande regler för skogsbeskattningen bygger på de allmänna grundsatserna för beskattning av inkomst och förmögenhet. Detta innebär bl. a. att beskattningen i princip skall vara neutral i den meningen att den inte avser att påverka de skattskyldigas handlande i näringspolitiskt avseende. Endast sådana inkomster som verkligen har kommit den skattskyldige till godo beskattas. Ett förslag till system för skogsbeskattning lades fram år 1969. Både före och efter detta år har förslag framförts om att beskattningssystemet

skall utformas så att det fungerar som ett näringspolitiskt instrument. Frågan bereds f. n. i budgetdepartementet.

Strukturrationalisering, översiktliga skogsinventeringar, forskning och utbildning är väsentliga inslag i skogspolitiken. Bl. a. dessa frågor behandlar utredningen särskilt i kapitel 11.

Utredningen vill framhålla att det är angeläget att skogsvårdsorganisationen i nära samarbete med skogsägarnas sammanslutningar på bred front ger upplysning och information till markägarna innan och i samband med att en ny skogsvårdslag träder i kraft. En sådan informationskampanj kommer helt naturligt att omfatta även andra centrala delar av det skogspolitiska programmet, främst finansieringsreglerna.

9 Skogsvårdslagstiftningen

9.1 Lagens tillämpningsområde

9.1.1 Gällande bestämmelser

Tillämpningsområdet för 1948 års skogsvårdslag omfattar mark som är att anse som skogsmark i lagens mening. Från lagens tillämpning undantas emellertid statens och kyrkans skogar.

Med skogsmark avses enligt skogsvårdslagen mark som är lämplig för skogsproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål. Outnyttjad mark skall emellertid inte anses som skogsmark, om marken är mera lämpad för annat ändamål än skogsproduktion eller om den på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för sådan produktion.

I lagens förarbeten förutsätts att markens lämplighet för skogsproduktion prövas med hänsyn till det ekonomiska utbyte som en sådan produktion kan ge. Vid bedömningen skall hänsyn tas inte bara till markens nuvarande skick utan även till den höjning av markens produktionsförmåga som kan nås genom förbättringsåtgärder av olika slag, främst dikning. Därvid skall kostnaden för dessa förbättringsåtgärder beaktas. Vid bedömningen bör övervägas om de kostnader som är nödvändiga för att få en tillfredsställande skogsproduktion kan tänkas på lång sikt bli täckta genom skogens avkastning.

Mark som är lämplig för skogsproduktion skall, som nämnts, inte räknas som skogsmark om marken i väsentlig utsträckning används för annat ändamål. Ett markutnyttjande som innebär annan användning än skogsproduktion måste enligt förarbetena i regel, även från samhällets synpunkt, betraktas som den lämpligaste användningen eller i vart fall som en godtagbar användning. Bedömningen bör inte ske enbart efter rent ekonomiska synpunkter. Hänsyn måste tas även till sociala och ideella intressen. Enligt skogsstyrelsens anvisningar till lagen skall det faktiska användningssättet som regel godtas om det ter sig rimligt och förnuftigt. Väsentlighetskravet bör enligt anvisningarna prövas genom en bedömning av intensiteten i markutnyttjandet. Om markens användning påtagligt illa svarar mot normala krav på rationellt nyttjande bör området hänföras till skogsmark. Som exempel anförs dåligt utnyttjade eller dåligt underhållna betesmarker med obetydlig gräsproduktion.

I lagen anges särskilt att outnyttjad mark i vissa fall inte skall betraktas som skogsmark. Det konstateras i förarbetena att det skulle föra för långt

att räkna all outnyttjad och för skogsproduktion lämplig mark till skogsmark. I vissa fall kan marken med större fördel rent ekonomiskt sett användas till annat ändamål. Hänsyn bör vidare tas till vissa sociala och ideella intressen. Det framhålls att det från fornminnes-, hembygdsvårds-, naturskydds- eller turistsynpunkt kan vara motiverat att mark, som i och för sig är lämpad för skogsproduktion, får ligga helt eller i huvudsak oanvänd.

Skogsvårdslagens skogsmarksbegrepp omfattar emellertid även andra marker än sådana som är lämpliga för skogsproduktion. Bedömningen av det lämpliga i att uppehålla eller få till stånd skogsproduktion på viss mark bör visserligen, enligt vad som framhålls i motiven, i allmänhet ske med hänsyn till synpunkter som sammanhänger med det ekonomiska utnyttjandet av den ifrågavarande marken. I vissa fall bör emellertid ett vidare synsätt anläggas. Definitionen på skogsmark har därför utvidgats till att omfatta marker vilka av särskilda skäl bör hållas trädbevuxna. Det anges sålunda i lagen att mark skall anses som skogsmark om skog bör finnas på marken i fråga till skydd mot sand- eller jordflykt, fjällgränsens nedgående eller av annat jämförligt skäl.

Av betydelse för skogsvårdslagens tillämpningsområde är även de bestämmelser som reglerar ianspråktagande av skogsmark för annan användning än skogsproduktion. Genom en exemplifiering anges i lagen de ändamål för vilka en omläggning av skogsmark får ske utan hinder av lagens övriga bestämmelser. För omläggning till trädgård, åker, byggnadstomt, väg eller annat liknande ändamål gäller ingen annan inskränkning än att skogsvårdsstyrelsens tillstånd krävs om omläggningen berör svårföryngrad skog eller skyddsskog. Skogsvårdsstyrelsen har dock rätt att avkräva markägaren en förbindelse att inom viss tid vidta för omläggningen erforderliga åtgärder eller bestämma en tid inom vilken sådana åtgärder skall vara verkställda om sådan förbindelse inte ges. Vad beträffar uttrycket "annat liknande ändamål" framgår av förarbetena att friluftsanläggningar torde vara att betrakta som sådana ändamål och i en kommentar till lagen¹ anförs som ytterligare exempel plats för industriell anläggning, skolhusplan, idrottsplats och parkanläggning. Till skillnad från de nämnda fallen får omläggning till äng eller betesmark för varaktigt betesbruk endast ske om marken är lämplig för detta ändamål och inte är av större ytvidd än som kan anses skäligt. Härtill kommer att skogsvårdsstyrelsens tillstånd alltid krävs för omläggningen. I förarbetena anförs att en omläggning till trädgård, åker, byggnadstomt, väg eller annat liknande ändamål i regel torde representera ett avsevärt mera intensivt utnyttjande av marken än om den fortsättningsvis används för skogsproduktion medan förhållandet när det gäller omläggning till äng eller betesmark i viss mån är ett annat. För en överföring av skogsmark till annat användningssätt än de nu nämnda, i lagen uppräknade krävs alltid skogsvårdsstyrelsens tillstånd.

9.1.2 *Utredningens överväganden och förslag*

En ny skogsvårdslag bör liksom den nu gällande innehålla en beskrivning av vad som skall anses utgöra skogsmark och därmed omfattas av lagens bestämmelser. I ett i lagen definierat skogsmarksbegrepp bör i första hand

¹ Bogren: 1948 års skogsvårdslagstiftning.

ingå marker som är eller bör bli föremål för ett utnyttjande väsentligen inriktat på virkesproduktion. Därutöver kan det finnas skäl att liksom f. n. i begreppet inrymma marker som bör hållas skogbevuxna för att tillgodose andra syften.

Som framgår av föregående avsnitt beskrivs skogsmark i den nuvarande lagen som mark lämplig för skogsproduktion med den vidsträckta innebörden att dit räknas dels mark som kan betecknas som produktiv skogsmark, dels sådan mark av myr- eller impedimentkaraktär som kan förbättras med företagsekonomiskt försvarbara åtgärder. Det är angeläget att mark av det sistnämnda slaget tas i anspråk för skogsproduktion i den mån marken inte är av särskilt intresse från naturvårdssynpunkt. Det av utredningen förordade produktionsprogrammet förutsätter att myrmarker och sumpskogar i en betydande omfattning görs till föremål för markförbättrande åtgärder. Sådana åtgärder bör emellertid inte åläggas markägarna som en skyldighet jämförbar med skyldigheten att anlägga skog på produktiv skogsmark. Redan det förhållandet att programmet till den del det förutsätter dikning och andra markförbättrande åtgärder endast kan genomföras successivt under en relativt lång tidsperiod utgör ett vägande skäl mot att inordna mark av det här slaget under skogsvårdslagstiftningens tvångsregler. En i och för sig angelägen överföring av improduktiva marker till produktiva bör åstadkommas med andra medel än skogsvårdslagens bestämmelser. De medel som bör komma ifråga, främst statligt stöd, information och rådgivning, behandlas av utredningen bl. a. i kapitel 10. Med mark som i skogsvårdslagens mening anses lämplig för virkesproduktion bör följaktligen i fortsättningen avses endast mark som i det skick den befinner sig enligt vedertagna bedömningsgrunder har en idealproduktion av minst en skogskubikmeter virke per hektar och år. Denna avgränsning av begreppet skogsmark i skogsvårdslagens mening har som enda syfte att ange på vilka marker lagens tvingande bestämmelser gäller. Den avser inte att ta ställning till begreppet pågående markanvändning sådant det ingår i t. ex. naturvårdslagstiftningen och den fysiska riksplaneringen.

Vid bedömandet av om viss mark skall anses som skogsmark bör liksom hittills markernas huvudsakliga beskaffenhet vara avgörande. Det innebär exempelvis att mindre områden av impedimentkaraktär kan komma att ingå i bedömningsunderlaget.

I det fall marken är lämplig för virkesproduktion men den pågående markanvändningen är en annan saknas det anledning att anlägga något annat synsätt än det som redovisas i motiven till den nuvarande lagen. Mark som i väsentlig utsträckning används för annat ändamål än virkesproduktion bör följaktligen inte anses som skogsmark. Däremot kan det inte anses nödvändigt att behålla en regel som innebär att outnyttjad mark, som i och för sig är lämplig för virkesproduktion, under vissa omständigheter skall falla utanför tillämpningsområdet. I den utsträckning man överhuvudtaget kan tala om att mark inte är föremål för någon form av utnyttjande bör frågan om marken skall undantas från lagens tillämpning prövas i varje enskilt fall.

Enligt utredningens mening bör skötseln av de svårföryngrade skogarna och skyddsskogarna även i fortsättningen regleras i skogsvårdslagen. Med hänsyn till att inte bara vissa särbestämmelser utan lagen i dess helhet

bör gälla för dessa skogar bör de inordnas under lagens skogsmarksbegrepp. Merparten av skogarna faller in under den definition som har redovisats i det föregående. Den mark som vid riksskogstaxeringen betecknas som fjällbarrskog fyller dock inte det angivna kravet på lämplighet för virkesproduktion. Skogsmarksbegreppet bör följaktligen liksom f. n. omfatta även mark på vilken det bör finnas skog till skydd mot sand- eller jordflykt eller mot att fjällgränsen flyttas ned.

Skyldigheten att uppehålla virkesproduktion på den i det föregående definierade skogsmarken kan inte heller i en ny lag gälla undantagslöst. Lagen med dess avverknings- och återväxtbestämmelser kan inte få utgöra ett hinder mot att skogsmark tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion. För en sådan omläggning föreligger i de allra flesta fall, såväl från den enskildes som från samhällets synpunkt, fullgoda skäl. Frågan om ett ändrat markutnyttjande föranleder regelmässigt hänsynstaganden till en rad skilda intressen av vilka markens bibehållande för virkesproduktion endast är ett. Det bör därför inte i skogsvårdslagstiftningen ställas upp regler för i vilken utsträckning skogsmark skall få tas i anspråk för annan markanvändning. Däremot bör i görligaste mån tillses att ett undantag som medger omläggning av skogsmark inte kommer att utnyttjas för att kringgå skogsvårdslagens övriga bestämmelser. I den nuvarande lagen kan en sådan kontroll utövas genom att tillståndsvång föreskrivs beträffande vissa omläggningar.

I en ny skogsvårdslagstiftning bör enligt utredningens mening kravet på särskilt tillstånd kunna undvaras om skyldigheten att till skogsvårdsstyrelsen anmäla en förestående avverkning får inbegripa en skyldighet att anmäla avverkningar som görs för en omläggning. För att skogsmark skall få tas i anspråk för annan användning bör generellt kunna krävas att det nya användningssättet innebär ett väsentligt utnyttjande av marken. En bestämmelse som medger omläggning av skogsmark utan hinder av lagens övriga regler bör följaktligen bara kunna åberopas i sådana fall då avsikten är att någorlunda intensivt utnyttja marken för annat godtagbart ändamål. Med den föreslagna anmälningsskyldigheten får skogsvårdsstyrelsen möjlighet att ingripa om det finns anledning anta att någon sådan avsikt inte föreligger.

När skogsmark tas i anspråk för annan användning än virkesproduktion kan i många fall sådan mark väljas att de negativa verkningarna för virkesproduktionen begränsas. Dessutom kan hänsyn tas till möjligheterna att i fortsättningen driva ett rationellt skogsbruk på återstående skogsmark. Enligt utredningens mening vore det värdefullt om skogsvårdsstyrelserna gavs ett vidgat inflytande på sådana myndighetsbeslut som innebär ett väsentligt inanspråktagande av skogsmark. Att i sådant syfte föreslå föreskrifter i skilda författningar faller utanför utredningens uppdrag. Utredningen vill dock som exempel peka på möjligheten att ge även skogsvårdsstyrelse den yttranderätt som enligt 3 § lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar tillkommer bl. a. länsstyrelse och kommun.

Skogsutredningen har övervägt om inte statens och kyrkans skogar bör inordnas under en ny skogsvårdslag. En strävan att uppnå en enhetlig tillämpning av skogspolitiken på all skogsmark har kommit till uttryck i olika sammanhang. Beträffande statens skogar gäller för den skogsmark som för-

valtas av domänverket att skogsbruket skall bedrivas enligt de huvudriktlinjer som är angivna för övrigt skogsbruk i skogsvårdslagen (SFS 1975:1021). Vidare kan nämnas att enligt föreskrifter som har utfärdats av lantbruksstyrelsen bör den skogsmark som under någon tid är i lantbruksnämndernas ägo betraktas som om den vore underordnad skogsvårdslagen. För kyrkans skogsmark gäller lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord. Den anger de grundläggande riktlinjerna för hur kyrkans fasta egendom skall förvaltas. Med stöd av lagen kan anvisningar för skogsbruksdriften utfärdas. Vid lagens tillkomst uttalade departementschefen att anvisningarna borde utformas så att det kyrkliga skogsbruket kan drivas efter samma riktlinjer som övrigt jämförligt skogsbruk.

Enligt utredningens mening är det angeläget att nu få en fullt ut enhetlig reglering beträffande skogsvården för all skogsmark i landet oavsett ägare. I praktiken innebär en sådan ordning främst den förändringen i förhållande till vad som nu gäller att skogsvårdsmyndigheternas tillsyn vidgas. Något hinder mot att skogsvårdsstyrelsernas tillsyn utsträcks till att omfatta skötseln av statens och kyrkans skogar kan inte anses föreligga. Det finns flera exempel på annan lagstiftning rörande fastigheters skötsel och utnyttjande enligt vilken tillsyn skall utövas av statlig eller kommunal myndighet även i de fall fastighetsägaren är en offentligt juridisk person. En annan sak är att tillsynen i den praktiska utövningen kan anpassas med hänsyn till att skötseln av det allmännas skogar utövas under särskilt ansvar. I ett hänseende finns det anledning att särskilt uppmärksamma tillsynen över kyrkans skogar. Församlingskyrkornas fastigheter och Lunds domkyrkas fastigheter förvaltas av församlingarna resp. domkyrkorådet. Inordnas dessa fastigheter under skogsvårdslagen kommer tillsynen att utövas av både skogsvårdsstyrelsen och stiftsnämnden, vilken enligt 22 § lagen om förvaltning av kyrklig jord har att verkställa utsyning på fastigheterna. De samordningsfrågor som kan uppkomma bör dock kunna lösas utan särskilda bestämmelser.

Sammanfattningsvis finner utredningen att varken sakliga eller formella hinder föreligger mot att skogsvårdslagen i fortsättningen blir tillämplig på all skogsmark. Utredningen förordar att en sådan vidgning av tillämpningsområdet sker.

9.2 Anläggning av ny skog

9.2.1 Gällande bestämmelser

Skyldighet att efter avverkning vidta återväxtåtgärder inträder enligt gällande lagstiftning när den kvarvarande skogen till följd av avverkningen inte kan anses nöjaktig med hänsyn till rådande naturförhållanden. Det är följaktligen inte avverkningens omfattning eller karaktär som är avgörande. Återväxtåtgärder kan krävas efter varje avverkningsingrepp som har medfört att den återstående skogen inte kan anses godtagbar. Enligt skogsstyrelsens anvisningar bör som utgångspunkt för bedömningen av om skyldighet att utföra återväxtåtgärder föreligger kunna tjäna de produktionsöversikter som

skogshögskolan har utarbetat för den från slutenhetssynpunkt bättre hälften av skogarna. Det efter avverkningen återstående virkesförrådet bör således jämföras med det i översikterna för ifrågavarande beståndstyp, bonitet och ålder redovisade förrådet. Vid bedömningen skall hänsyn också tas till om huggningen har orsakat stark luckighet och ojämnhet, brist på huvudstammar eller allvarligt försämrad kvalitet.

Återväxtskyldigheten innebär att alla de åtgärder skall utföras som behövs för att få till stånd en nöjaktig återväxt inom skälig tid efter avverkningen. De åtgärder som kan vara aktuella är bl. a. kompletterande huggning, hyggesrensning, markberedning och, om en godtagbar återväxt inte kan fås genom självföryngring, plantering eller sådd. Skyldigheten upphör när den anlagda skogen har lämnat plantstadiet, dvs. när medelhöjden är större än 1,3 m. Dessförinnan skall emellertid alla för återväxtens vidmakthållande nödvändiga åtgärder utföras, exempelvis hjälpplantering och plantskogsrojning inbegripet bortröjning av lövsly.

De krav som uttrycks som en nöjaktig återväxt inom skälig tid kan emellertid enligt förarbetena inte alltid ställas lika höga. Hänsyn måste tas till förutsättningarna i det enskilda fallet för en lönsam skogsproduktion. Det gäller såväl frågan om en naturlig återväxt kan anses tillräcklig som, om så inte är fallet, frågan om omfattningen av de skogsodlingsåtgärder som bör vidtas och den tid inom vilken de bör vara utförda.

Lagens krav på nöjaktig återväxt preciseras i skogsstyrelsens anvisningar med det lägsta godtagbara antalet huvudplantor som skall finnas vid den tidpunkt då hjälpplantering senast kan utföras. Vidare ställs krav på att dessa plantor skall vara i huvudsak jämnt fördelade. Kraven har differentierats med hänsyn till produktionsförutsättningarna och avsättningsläget.¹ För de svagare markerna godtas generellt återväxter som, jämfört med de bättre markerna, innebär ett lägre utnyttjande av markens produktionsförmåga. Vidare får kraven sänkas ytterligare för de sämsta avsättningslägena i Norrlands inland och vissa andra jämförbara områden. Även när det gäller tidskravet beaktas de skilda produktionsförutsättningarna genom att det anges kortare eller längre tid som skälig vid självföryngring inom olika tillväxtområden. För föryngring genom plantering eller sådd gäller i allmänhet att återväxtåtgärderna skall påbörjas snarast och vara slutförda senast inom tredje året efter det avverkningen skedde.

Skyldighet att utföra återväxtåtgärder kan föreligga trots att någon avverkning inte har skett. Sådan skyldighet föreligger även när brand, storm, snöbrott, insektsvärjning eller annan skada har orsakat att skogstillståndet inte kan anses nöjaktigt. I det fallet kan emellertid mera omfattande åtgärder inte krävas än de som svarar mot summan av utfallande försäkringsbelopp eller annan skadeersättning och värdet av skadade och andra träd som tas till vara i samband med åtgärderna. Denna begränsning gäller dock inte om skäligt bidrag kan erhållas för att bekosta åtgärderna.

Frågan om en inträffad skada innebär skyldighet att utföra återväxtåtgärder skall avgöras efter samma bedömningsgrund som tillämpas då en avverkning har skett. Åtgärder skall sättas in om skogstillståndet efter skadan inte längre kan betraktas som nöjaktigt.

Är skogstillståndet uppenbart otillfredsställande ställs krav på åtgärder för att få till stånd en nöjaktig skog även om varken avverkning eller skada

¹ Avsättningsläge: ekonomisk tillgänglighet.

har förekommit. Det gäller bl. a. marker med mycket glesa bestånd, s. k. godartade sumpskogs- och myrområden, nedlagda åker- och betesmarker, områden med uppenbart felaktigt trädslag och förvildade hagmarker. Även här är åtgärdsskyldigheten begränsad om inte statsbidrag utgår. Utan sådant bidrag kan åtgärder inte fordras till större kostnad än vad som svarar mot värdet av de i samband med åtgärderna fällda träden.

9.2.2 Utredningens överväganden och förslag

För att virkesproduktionen skall nå den nivå som har angetts i det av utredningen förordade produktionsprogrammet fordras att skogsmarken kontinuerligt utnyttjas för skogsproduktion och att utnyttjandet sker med från produktionssynpunkt högvärdiga skogsbestånd. Det bör följaktligen krävas att åtgärder som ger ny skog av hög kvalitet vidtas snarast efter en slutavverkning och i övrigt på sådan skogsmark där en förbättring av skogstillståndet bedöms som nödvändig. Vad gäller bestämmelsernas närmare utformning har utredningen främst övervägt vilka krav som i fortsättningen bör gälla med avseende på beståndsanläggningen och plantskogsvården, ungskogsskötseln och den omfattning i vilken skogstillståndet bör förbättras genom anläggande av nya bestånd.

Skyldighet att anlägga nya bestånd bör liksom hittills omfatta förberedelsearbeten i form av hyggesrensning och markberedning och, när förutsättningarna för en framgångsrik självföryngring saknas, plantering eller sådd med användande av ett för marken lämpligt trädslag och skogsodlingsmaterial. Oavsett föryngringsmetod bör krav kunna ställas på vård av plantskogen genom hjälpplantering och borttagande av växtlighet som hindrar att de blivande huvudplantorna utvecklas på ett tillfredsställande sätt. De åtgärder som i sistnämnda hänseende kan vara aktuella är bl. a. plantskogsröjning och röjning av lövsly. Även krav på omplantering bör kunna ställas i förekommande fall.

Det förordade produktionsprogrammet förutsätter beståndsanläggning och vård av de nyanlagda bestånden som leder till ungskogar av hög kvalitet med avseende på stamantal och trädslagssammansättning. Dessa ungskogar bör enligt utredningens mening kunna åstadkommas med återväxter som vad gäller plantantal och plantfördelning i huvudsak överensstämmer med de nuvarande kraven i lagstiftningen. I två hänseenden måste emellertid minimikraven skärpas. Produktionsförmågan hos svagare marker och marker i dåliga avsättningslägen bör till skillnad från vad som nu gäller i princip utnyttjas i samma utsträckning som övriga markers produktionsförmåga. Strängare krav än hittills måste därför ställas på beståndsanläggningen ifråga om sådana marker. Detta berör främst Norrland, särskilt dess inland. Som närmare utvecklas i avsnitt 10.3.2 kan en sådan skärpning av kraven inte generellt genomföras utan visst stöd från samhällets sida. Vidare måste andelen lövträd i barrskogsåterväxterna minskas genom att lövträdsplanter i mindre utsträckning än hittills inräknas i minimiantalet huvudplanter.

De nu föreslagna kraven på beståndsanläggning och plantskogsvård innebär endast i vissa hänseenden en skärpning av de nu gällande. Kraven kommer emellertid inte att kunna tillgodoses utan avsevärt ökade insatser

vad beträffar alla de inledningsvis angivna återväxtåtgärderna. Att så är fallet framgår av de återväxttaxeringar som skogsstyrelsen har genomfört under de senaste åren. Dessa har gjorts på skogsodlade hyggen två år efter plantering, dvs. ungefär vid den tidpunkt då hjälplantering helst bör ske. Taxering av skogsodlingar utförda före DDT-förbudet visar att behovet av hjälplantering eller omplantering är minst dubbelt så stort som skulle vara normalt vid tillämpning av skogsstyrelsens nuvarande rekommendationer för lämpliga anläggningsförband. Självföryngringarna är i genomsnitt ännu sämre. Det krävs därför intensivare åtgärder i form av bl. a. ökad markberedning, ökad andel skogsodling, ofta med ökat antal utsatta plantor, förbättrad plantvård, planteringsteknik och plantröjning och ökad röjning av lövsly. Vad nu har sagts gäller i särskilt hög grad de bättre skogsmarkerna.

För att undvika produktionsbortfall är det angeläget att utan onödigt fördröjning vidta åtgärder för att få till stånd ny skog. På många håll måste åtgärder sättas in tidigare än vad som hittills faktiskt har varit fallet. Betydande ansträngningar måste göras för att uppfylla det nu gällande tidskravet för beståndsanläggning genom skogsodling. Med hänsyn härtill bör den tidsram som nu medges behållas tills vidare. Skogsvårdsstyrelsen bör dessutom ha möjlighet att för visst fall medge undantag från tidskravet. En förlängning av tiden för skogsodling kan vara motiverad främst om andra medel inte står till buds för att minska snytbageangreppen.

Som tidigare har nämnts innehåller gällande lagstiftning inga krav på vård av den nyanlagda skogen för tiden efter det att den har lämnat plantstadiet. Det produktionsprogram som utredningen har förordat innebär bl. a. en inriktning av virkesproduktionen i huvudsak på barrträd lämpade för industriell förädling. Härför krävs i flertalet fall att skogen röjs när den är 2-4 m hög, alltså efter plantstadiet. Dessförinnan bör alltså beståndsanläggningsfasen inte anses fullbordad.

Självföryngringar har det största röjningsbehovet eftersom de i regel har en mycket ojämn stamfördelning med omväxlande överslutna täta och glesa partier, en stor spridning i höjd och inte sällan en ogynnsam trädslagsfördelning. Ofta är även planteringarna i behov av röjning därför att självsådd lövskog kommit in i för stor omfattning och därför att de planterade träden har haft en ojämn utveckling. Sårder måste i allmänhet redan under plantstadiet röjas genom s. k. enkelställning i såddfläckarna.

Genom röjningen minskas produktionen av klen virke, som i varje fall under överskådlig tid är tekniskt-ekonomiskt svårt eller omöjligt att tillvarata för förädling. De kvarställda träden når snabbare användbara dimensioner och får en liten spridning kring medeldiametern vilket gynnar en rationell virkeshantering i de fortsatta huggningarna i beståndet. Vidare är det först i röjningsstadiet som det är möjligt att göra den reglering av trädslagssammansättningen som gynnar en fortsatt produktion av i huvudsak barrvirke. Andra effekter av röjningen är att tillväxten i viss mån kan koncentreras på de kvalitativt bästa träden och att risken för snöbrott och vissa andra skador på skogen minskas.

Röjningar sker f. n. inte på långt när i den omfattning som behövs för att gynna en barrvirkesproduktion av den omfattning som utredningen har förordat. Det är därför enligt utredningens mening synnerligen angeläget att skogsägarna åläggs skyldighet att utföra röjning om den framtida pro-

duktionen av lämpligt virke väsentligt hämmas p. g. a. att skogen är för tät eller har olämplig sammansättning av trädslag.

Under en rätt lång övergångstid kommer det att finnas ungskogar som inte har röjts i tid. Skogsägarna bör därför efter prövning från fall till fall ges möjlighet att ersätta en försenad röjning med en tidig gallring.

Enligt nuvarande lagstiftning föreligger skyldighet att anlägga ny skog när skogstillståndet till följd av avverkning eller inträffade skador inte längre är att anse som nöjaktigt. I dessa båda fall är någon ändring med avseende på förutsättningarna för åtgärdsskyldighetens inträde enligt utredningens mening inte nödvändig. I båda fallen, i det sistnämnda mera regelmässigt, kan det vara nödvändigt att återväxtåtgärderna inleds med en avverkning av kvarvarande skog. I skadefallet är skyldigheten att vidta återväxtåtgärder – om statsbidrag inte utgår – begränsad till eventuell skade- eller försäkringsersättning och värdet av i samband med åtgärderna tillvaratagna träd. Denna begränsning bör upphöra. Vid så omfattande skador att en nyanläggning av skogen är aktuell torde återväxtkostnaderna utan vidare täckas av det överskott som erhålls vid avverkningen eller av försäkringsersättning. Ytterligare ett skäl för att upphäva kopplingen mellan åtgärdsskyldighet och statsbidrag är att det knappast är rimligt att skyldigheten att anlägga skog skall vara beroende av om skogen har varit försäkrad eller inte. Enligt utredningens mening bör i fortsättningen inte annan begränsning av åtgärdsskyldigheten efter skada föreligga än att skogsvårdsstyrelsen bör ha möjlighet att utsträcka den tid inom vilken åtgärderna skall utföras.

När det gäller bestånd som av annan orsak än avverkning eller inträffade skador är otillfredsställande är en mera långtgående vidgning av skyldigheten att anlägga ny skog nödvändig. Den nuvarande bestämmelsen är i huvudsak tillämplig endast på skog som vid riksskogstaxeringen betecknas som tras- och skräpskog och på vissa yngre höggradigt glesa bestånd. Åtgärdsskyldigheten bör i fortsättningen omfatta även andra bestånd än de vars tillstånd är så dåligt att det kan betecknas som uppenbart otillfredsställande. Om bedömningen anknyts till en jämförelse mellan aktuell och möjlig tillväxt bör det krävas att beståndet avverkas och ny skog anläggs om en sådan bedömning visar att ett bestånds tillväxt på grund av gleshet eller olämpligt trädslag avsevärt underskrider den för markens produktionsförmåga och skogens ålder normala tillväxten.

Åtgärdsskyldigheten avseende den uppenbart svagt producerande skogen bör inte heller den göras villkorad av att statsbidrag utgår. I de allra flesta fall torde avverkningen av den skog som bör ersättas med nya bestånd ge ett så stort ekonomiskt utbyte att det täcker kostnaderna för de återväxtåtgärder som behövs. Om de krav som ställs skulle framstå som oskäligt betungande, bör möjlighet även i fortsättningen finnas att erhålla statsbidrag. Utredningen behandlar den frågan i kapitel 10. Vidare bör i särskilda fall befrielse från åtgärdsskyldigheten kunna medges.

Den skyldighet att anlägga ny skog som utredningen har föreslagit i det föregående täcker inte alla slag av bestånd med starkt nedsatt produktion. Skogsbestånd som på grund av hög ålder har en ringa tillväxt har undantagits. Det är ibland fullt försvarbart att behålla sådana bestånd och därigenom vinna en produktion av högvärdigt gagnvirke. Kravet på en hög virkesavkastning eftersätts emellertid i en utsträckning som inte bör accepteras

om bestånd överhålls så länge att en stor del av den avsatta tillväxten går till spillo på grund av självgallring och skador. Om så är fallet bör en skogsägare kunna åläggas att avverka beståndet och ersätta det med ny skog.

9.3 Avverkning

9.3.1 Gällande bestämmelser

De centrala bestämmelserna i 1948 års skogsvårdslag om avverkning utgörs av regler som begränsar fastighetsägarens rätt att genom avverkningar disponera över fastighetens skog. Begränsningarna syftar dels till att skydda den växande skogen mot för tidig avverkning, dels till att främja en jämn virkesavkastning. Bestämmelserna innehåller samtidigt vissa förhållningsregler med avseende på den form i vilken avverkningar får utföras.

I lagen föreskrivs att utvecklingsbar skog inte får avverkas utan tillstånd i andra fall än när det sker genom en för skogens utveckling ändamålsenlig gallring. Skogen skall betraktas som utvecklingsbar så länge det måste antas bli mera lönande att låta skogen stå kvar än att omedelbart avverka den. Vid bedömningen skall förutsättas att skogen sköts på ett lämpligt sätt.

I 1923 års skogsvårdslag anknöts skyddet för den växande skogen till begreppet yngre skog. Avgörande för vad som skulle betraktas som yngre skog var skogens ålder. Dessutom skulle hänsyn tas till skogens ekonomiska utvecklingsmöjligheter. I motiven till den nuvarande bestämmelsen konstaterade departementschefen att begreppet yngre skog hade fått en växlande tillämpning beroende på om huvudvikten hade lagts vid den ena eller andra bedömningsgrunden. Särskilt i de fall då avgörande vikt hade lagts vid skogens ålder hade det visat sig att begreppet yngre skog inte lämnade ett tillräckligt skydd för den växande skogen. En höjning av skyddsgränsen ansågs i hög grad påkallad. Med anknytning till lagens allmänna riktlinjer för skogsskötseln borde enligt departementschefen skogen skyddas så länge det – jämfört med en omedelbar slutavverkning – är ekonomiskt förmånligare att låta skogen växa till och genom ändamålsenliga gallringar främja dess tillväxt. Om skogen skall skyddas eller inte blir då beroende på hur den värdeökning som kan erhållas genom skogens tillväxt ställer sig i förhållande till den avkastning som kan erhållas om skogskapitalet realiserar och placeras på annat sätt. Med hänsyn till de osäkerhetsmoment som är ofrånkomliga vid en långsiktig bedömning av det här slaget borde enligt departementschefen inskränkningen i den enskilde skogsägarens dispositionsrätt begränsas till sådana fall då bedömningen mera påtagligt talar för att skogen skall stå kvar. Vidare borde man vid bedömningen åtminstone i huvudsak bortse från tillfälliga konjunkturförhållanden.

I skogsstyrelsens tillämpningsanvisningar ges vägledning för tolkningen av begreppet utvecklingsbar skog. I anvisningarna sägs att man för bedömningen av om skog skall betraktas som utvecklingsbar bör kunna hämta ledning ur utredningar grundade på produktionsöversikter och produktionsstabeller. Vid bedömningen skall enligt de senaste anvisningarna en räntefot av 3 procent tillämpas. Skogsstyrelsen har beräknat och redovisar i tabellform

exempel på slutåldrar för i stort sett alla förekommande kombinationer av boniteter och avsättningslägen. Avsikten med tabellen är endast att ange slutåldrar som kan tjäna som utgångspunkt vid bedömningen av om ett skogsbestånd skall anses som utvecklingsbart eller inte. En särbedömning kan föranledas av att ett bestånd i fråga om slutenhet, trädslag och dimensioner mera märkbart avviker från bestånden i det material som ligger till grund för tabellen. I vissa fall kan inte heller enbart beståndets ålder, dimensionsutveckling och tillväxtförmåga vara avgörande för om det skall betraktas som utvecklingsbart eller inte. Bestånd som på grund av sin ringa storlek eller olämpliga form inte bör bestå som särskilda enheter skall enligt anvisningarna kunna betraktas som icke utvecklingsbara i samband med avverkning av angränsande skog.

Skogsvårdsstyrelsen har möjlighet att medge undantag från förbudet att slutavverka den utvecklingsbara skogen. Skäl för sådant tillstånd kan bl. a. vara önskvärdheten att åstadkomma en jämnare åldersklassfördelning på brukningsenheten, större och bättre arronderade behandlingsenheter eller att avveckla ett mindre lämpligt men från lagens synpunkt godtagbart trädslag.

Med ändamålsenlig gallring förstås enligt vad som anges i skogsstyrelsens anvisningar i regel en gallring som visserligen berör alla grovlekklasser men de klenare förhållandevis hårdare än de grövre. Gallringsgraden får inte vara så stark eller gallringen utföras på så sätt att man riskerar att det kvarlämnade beståndet inte tillfredsställande kan utnyttja markens produktionsförmåga.

Även när skogen inte längre är att betrakta som utvecklingsbar är avverkningsrätten i vissa hänseenden begränsad. Avverkning av icke utvecklingsbar skog får inte på någon fastighet företas så att större rubbning uppkommer i avkastningens jämnhet. Skogsvårdsstyrelsen kan medge att flera fastigheter eller fastighetsdelar behandlas som en enhet vid tillämpning av denna bestämmelse. Strävan att upprätthålla en jämnhet i virkesavkastningen syftar enligt förarbetena främst till att säkerställa sysselsättningsmöjligheterna för den arbetskraft som är knuten till skogsbruket och trävaruindustrin och att trygga trävaruindustrins råvarubehov. Jämnhetskravet gäller generellt, alltså för både små och stora fastigheter. För mindre jordbruksfastigheter med husbehovsskog och stödskog sägs det nämligen vara av vikt att avverkningarna inte drivs så långt att brist på sådan skog uppkommer för längre tid. Avsikten med bestämmelsen är endast att förhindra att det utan skogsvårdsstyrelsens prövning sker virkesuttag som avsevärt överstiger det för fastigheten eller brukningsenheten normala. De variationer i virkesuttagen som följer av att avverkningar bara sker med vissa års mellanrum skall därför inte betraktas som en större rubbning i avkastningens jämnhet. Inte heller är det meningen att motverka att skogsuttagen ökas eller minskas efter konjunkturernas växlingar.

I skogsstyrelsens tillämpningsanvisningar uppställs krav på att den icke utvecklingsbara skogen på varje fastighet, utom de allra minsta, ransoneras under så lång tid att en viss lägsta årsavkastning i form av möjlig avverkning kan erhållas under kommande år. Denna lägsta årsavkastning bestäms som en viss andel, högre för stora fastigheter och lägre för mindre, av den för fastigheten ideala årsavkastningen. Beräkningarna görs för den närmaste

40-årsperioden. Under en på detta sätt beräknad ransoneringsperiod får avverkningarna på de mindre fastigheterna koncentreras genom att ett antal tillåtna årsavverkningar görs på en gång. Särskilt tillstånd till större uttag kan komma ifråga om ransoneringstiden med hänsyn till skogstillståndet på fastigheten kan bedömas bli orimligt lång, om en skogsägare oundgängligen behöver medel för väl motiverade, grundförbättrande åtgärder på fastigheten eller om en över ägo gränser samordnad avverkning förutsätter ett överuttag på någon fastighet.

Beträffande avverkning av den icke utvecklade skogen gäller vid sidan av kravet på jämnhet i avkastningen även den begränsningen att avverkningen inte får bedrivas så att skogens återväxt avsevärt försvåras. Av förarbetena framgår att bestämmelsen gäller avverkning på marker som visserligen inte är underkastade de särskilda reglerna för svårförnygrade skogar men på vilka det av olika orsaker är svårt att erhålla en självförnyring eller besvärligt och mycket kostsamt att åstadkomma återväxt genom skogsodling.

9.3.2 Utredningens överväganden och förslag

Avverkningsbestämmelserna i skogsvårdslagstiftningen är enligt utredningens mening ett viktigt instrument när det gäller att uppnå en hög och jämn virkesproduktion.

Att en hög virkesproduktion i ett kontinuerligt skogsbruk förutsätter att otillfredsställande bestånd avvecklas och att avverkningsskyldighet därför bör föreligga i vissa fall har utvecklats i avsnitt 9.2. Är däremot skogstillståndet tillfredsställande kan en hög virkesproduktion främjas genom avverkningsregler av motsatt innebörd. Genom att förhindra att bestånd slutavverkas så länge den årliga tillväxten är hög kan produktionsförluster undvikas.

Den aktuella årliga tillväxten i volym – den löpande tillväxten – beskriver ett förlopp som karakteriseras av att tillväxten från att ha varit praktiskt taget ingen i början av ett bestånds livstid snabbt ökar för att sedan sakta avta. Även när den löpande tillväxten är i avtagande är det årliga tillskottet till produktionen under många år så stort att det överstiger den genomsnittliga tillväxten under tidigare år. Genomsnittstillväxten vid en viss tidpunkt, medeltillväxten, beräknas på det sättet att den sammanlagda volymproduktionen från beståndets tillkomst fram till en viss ålder divideras med denna ålder. Så länge den löpande tillväxten är större än den genomsnittliga tillväxten under de föregående åren produceras ett tillskott som innebär en ökad medeltillväxt. När däremot den löpande tillväxten har avtagit så mycket att den underskrider den för de gångna åren framräknade medeltillväxten ger tillskottet en sänkt medeltillväxt. När beståndet nått den åldern skulle ett nytt bestånd – genomsnittligt sett – ha gett en större tillväxt. Om intresset inriktas på att erhålla en så hög total volymavkastning som möjligt bör följaktligen avverkning ske när den största medeltillväxten eller, med ett liktydigt uttryck, den högsta medelproduktionen har uppnåtts. De undersökningar som hittills har gjorts beträffande den växttid som under gynnsamma betingelser och om skador inte inträffar ger den högsta me-

delproduktionen av stamvirke visar att denna tid för tall uppgår till 130 år eller mer på de sämre boniteterna, 100–110 år på medelboniteter och 80–90 år på goda boniteter. När det gäller gran uppnås den högsta medelproduktionen även på mycket goda boniteter vid 90–100 år och långt senare på medelgoda och sämre boniteter. Emellertid har kurvan för medelproduktionen ett flackt förlopp under den period då högsta medelproduktion uppnås. Detta innebär att om beståndet slutavverkas 10–20 år före högsta medelproduktion, blir denna endast några få procent lägre. Om beståndet överhålls motsvarande tid blir förlusten i medelproduktion ännu mindre. Detta gäller normalt utvecklade, väl bestockade bestånd.

Med den nuvarande skyddsregeln blir växttiden beroende av valet av kalkylränta. Skogsstyrelsen har dock genom sina anvisningar beaktat intresset av en hög produktion dels genom att fastställa räntefoten med hänsyn härtill, dels genom att i anvisningarna inte ange högre slutåldrar än de som beräknas ge den högsta medelproduktionen.

I en ny skogsvårdslag bör emellertid enligt utredningens mening skyddet för den växtkraftiga skogen mera direkt inriktas på att en hög medelproduktion skall uppnås. Vid fastställande av skyddsgränsen måste hänsyn tas till det förhållandet att det är produktionen av industriellt användbart virke (gagnvirke) som är intressant från såväl samhällsekonomisk som företagsekonomisk synpunkt och att en tillräcklig andel sågtimmerdugligt virke utgör en förutsättning för ett gott ekonomiskt resultat av skogsbruket. Det krävs en längre växttid för att högsta medelproduktion av gagnvirke skall uppnås jämfört med den växttid som ger den högsta totala volymproduktionen. Emellertid måste även det förhållandet beaktas att en maximal produktion kräver att bestånden hålls kvar en ganska lång tid under vilken man erhåller ett endast obetydligt tillskott i medelproduktion. Från företagsekonomisk synpunkt kan kapitalkostnaderna för att uppnå denna sista ökning i volymproduktion framstå som oskäligt höga om inte beståndets värdetillväxt under perioden kan bedömas bli tillfredsställande. Skyddsgränsen måste vidare i vissa fall anpassas nedåt med hänsyn till att en del skogar, t. ex. granbestånd på god mark, utsätts för stora skaderisker om de kvarhålls till hög ålder. Med hänsyn till det anförda bör som en huvudregel gälla att skog inte får slutavverkas förrän den kan beräknas ha nått sådan ålder att beståndets medelproduktion ökar endast obetydligt om skogen får stå kvar. Genom en bestämmelse i skogsvårdslagen kan bara den huvudsakliga innebörden av skyddet mot för tidig avverkning anges. Utredningen föreslår därför att i den nya lagen tas in ett bemyndigande för regeringen eller, efter regeringens bestämmande, skogsstyrelsen att fastställa skyddsgränser för olika trädslag, regioner och boniteter med beaktande av nu angivna kriterier. Enligt utredningens mening kommer skyddsgränser grundade på nu angivna principer inte att mera påtagligt avvika från de skyddsgränser som i dag gäller för den utvecklingsbara skogen. Det sagda gäller med undantag för gran på mycket goda boniteter som har visat sig ha en mera uthållig produktion än man tidigare har ansett. För sådana granbestånd är en viss höjning av skyddsåldern befogad.

När avverkningsskyldighet föreligger enligt de principer som har angetts i avsnitt 9.2 skall skyddsregeln självfallet inte tillämpas. Skyddsbestämelsen bör inte heller utgöra ett hinder mot att en slutavverkning i viss

mindre utsträckning får omfatta angränsande eller närliggande bestånd av yngre skog om dessa bestånd på grund av sin ringa storlek eller olämpliga form inte bör bestå eller om bestånden bör avverkas för att det upptagna hygget skall få en lämplig avgränsning.

Skogsvårdsstyrelsen bör efter särskild prövning i varje enskilt fall kunna medge undantag från skyddsbestämmelserna. Sådana avverkningstillstånd bör kunna ges för att möjliggöra avveckling av bestånd med mindre lämpligt trädslag, en jämnare åldersfördelning eller för att åstadkomma behandlingsenheter av lämplig storlek och form.

När det gäller jämnhetskravet är enligt utredningens mening motiven för att behålla ett sådant krav fortfarande starka. Av regional- och sysselsättningspolitiska skäl är det angeläget att avverkningarna inte tillåts bli så höga att skogsindustrins råvaruförsörjning på längre sikt äventyras. Även för sysselsättningen i skogsbruket är det viktigt att avverkningarna inte varierar i allt för stor utsträckning från ett år till ett annat. Skogsbruket har fortfarande en avgörande betydelse för sysselsättningen inom vissa delar av landet, särskilt inom skogslänens glesbygder där det är svårt att skapa alternativa sysselsättningsmöjligheter. Att skapa garantier för en jämn avkastning från husbehovs- och stödsskogar utgör däremot inte längre något vägande skäl för en avverkningsransonering. Visserligen är skogsbruksdelen inom de kombinerade jord- och skogsbruksfastigheterna betydelsefull men det förhållandet kan knappast anses utgöra tillräckligt skäl för statsmakterna att reglera avverkningarna.

Skogstillståndet i vårt land kännetecknas f. n. av ett underskott på skog i åldern 20–40 år inom praktiskt taget alla län. I Norrland och vissa delar av Svealand föreligger också ett underskott av skog i åldern 40–60 år. En obegränsad avverkning av äldre skog skulle därför leda till minskade avverkningsmöjligheter efter några decennier. Detta återspeglas i utredningens tidigare avverkningsberäkningar. Det är därför i högre grad än vid den nuvarande lagens tillkomst angeläget att genom lagbestämmelser ransonera den äldre skogen.

Målet för ransoneringen bör vara att den långsiktigt möjliga avverkningsvolymen inom lämpligt avgränsade större områden blir någorlunda jämnt fördelad i tiden till gagn för en jämn sysselsättning och ett jämnt virkesflöde till industrin. Med det skogsbrukssätt som i Sverige är praktiskt möjligt att tillämpa, nämligen trakthyggesbruk med likåldriga bestånd, uppnås detta mål om slutavverkningarna över längre perioder bedrivs i den takt som motsvarar skogens omloppstid. Den nuvarande ojämna fördelningen mellan skog i olika åldrar skulle så småningom rättas till om det vore möjligt att inom området begränsa den genomsnittliga årliga avverkningen till så stor andel av skogsmarkens areal som svarar mot ett år i förhållande till hela omloppstiden. Med exempelvis en hundraårig omloppstid borde inte den genomsnittliga årliga slutavverkningsytan överstiga en procent av skogsmarksarealen.

Från samhällets synpunkt är det knappast något primärt krav att jämnhetskravet uppehålls på varje enskild fastighet bara det blir uppfyllt för nämnda områden. Det finns emellertid ingen annan praktisk framkomlig väg att uppnå den önskade jämnheten i virkesuttagen än att i princip tillämpa kravet på alla fastigheter eller på enheter som består av en ägares fastig-

hetsinnehav inom nämnda områden. Tillämpningen försvåras av att skogens åldersfördelning är väsentligt olika på de skilda enheterna. Av naturliga skäl måste det accepteras att slutavverkningen drivs i snabbare takt på fastighetsinnehav med stor andel slutavverkningsmogen skog jämfört med vad som kan tillåtas på egendomar med mera normal åldersfördelning. För alla bör dock så långt möjligt gälla en strävan mot att uppnå eller behålla en jämn åldersfördelning.

Av stor betydelse för en jämn och uthållig virkesavkastning är också att det finns ett tillräckligt stort producerande virkesförråd. Detta belyses av det förhållandet att trots att de mellersta och norra delarna av landet arealmässigt har god tillgång eller överskott på slutavverkningsmogen skog så är det endast vissa områden som har tillräckligt stora virkesförråd för att garantera en långsiktigt hög och jämn produktion.

Det är följaktligen önskvärt att inrikta slutavverkningen på en avveckling av de delar av den äldre skogen som har lågt virkesförråd och låg tillväxt.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts bör i lagen föreskrivas att slutavverkning på en skogsägares fastighetsinnehav endast får bedrivas i sådan omfattning att en jämn åldersfördelning och en hög virkesproduktion främjas.

Det bör ankomma på regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, skogsstyrelsen att utfärda närmare föreskrifter rörande tillämpningen av jämnhetskravet. I dessa kan, utgående från den slutavverkningstakt som är normal för skog på olika bonitet, anges vilken årlig slutavverkningsprocent som får tillämpas för enheter med olika stor andel slutavverkningsmogen skog. I den mån det visar sig praktiskt möjligt bör i föreskrifterna, vid angivande av tillåten slutavverkningsyta, hänsyn kunna tas även till andelen skog som är onormalt gles. Föreligger skyldighet att avverka är givetvis ransoneringsreglerna inte tillämpliga. På fastighetsinnehav för vilka den på detta sätt framräknade årliga slutavverkningen inte ger underlag för en ekonomiskt acceptabel avverkningskvantitet bör möjlighet ges att sammanföra ett antal årsytor till en avverkning. För de allra minsta enheterna, förslagsvis sådana vars totala produktionsförmåga ligger under ca 50 m³sk per år, bör jämnhetskravet helt slopas.

När särskilda skäl föreligger bör skogsvårdsstyrelsen ha möjlighet att ge tillstånd till slutavverkning som går utöver vad de allmänna reglerna medger. Liksom hittills bör särskilt tillstånd inte förvägras en skogsägare som på grund av kostnadskrävande investeringar i grundförbättrande åtgärder på fastigheten oundgängligen behöver medel. För ett rationellt bedrivande av avverkningarna över flera angränsande skogsskiften, som har olika men samverkande ägare, är det stundom önskvärt att göra större engångsuttag än normalt. Vidare bör markägare som visar att han vid slutavverkning prioriterar bestånd som dåligt utnyttjar markens produktionsförmåga få tillstånd att slutavverka större arealer.

Utredningen anser vidare att en ny skogsvårdslag mera fullständigt än den nuvarande bör reglera vilka huggningsformer som skall vara tillåtna i den äldre skogen. Möjligheterna att med dagens lagstiftning ingripa mot olämpliga huggningar i sådan skog är begränsade. F. n. tillåts i den utvecklingsbara skogen inte andra gallringar än sådana som är ändamålsenliga för skogens utveckling. Eftersom motsvarande krav inte ställs när det gäller den äldre skogen riskeras att gallring företas i en omfattning som un-

derminerar bestämmelserna som reglerar slutavverkningen. Den nuvarande bestämmelsen att gallring för att vara tillåten skall utgöra en för skogens utveckling ändamålsenlig åtgärd bör därför i en ny skogsvårdslag utsträckas till att gälla även slutavverkningsmogen skog. I den mån det överhuvudtaget kommer i fråga att företa gallringar i sådan skog skall följaktligen sådana få ske endast som en beståndsvårdande åtgärd. Med en för skogens utveckling ändamålsenlig gallring skall liksom hittills förstås en gallring som syftar till att gynna volymproduktion och produktion av högvärdigt virke. Det innebär, som framgår av redogörelsen i det föregående, bl. a. att gallringen i normalfallen bör innebära hårdare ingrepp i klenare dimensionsklasser än i grövre.

Skall den föreslagna regleringen bli meningsfull måste en bestämmelse även ges för i vilken form en slutavverkning får företas. Den nuvarande bestämmelsen som avser att förhindra för återväxten olämpliga huggningar har en alltför begränsad räckvidd. Bestämmelsen bör ersättas med en mera generell syftande regel. De i fortsättningen enda tillåtna huggningsformerna bör vara antingen gallring eller röjning som är ändamålsenlig för skogens utveckling eller slutavverkning som möjliggör en ändamålsenlig förnyring.

9.4 Övriga frågor

9.4.1 Svårförnygrade skogar och skyddsskogar

Med svårförnygrade skogar avses enligt 1948 års skogsvårdslag skogar i särskilt utsatta eller i klimatiskt hänseende ogynnsamma lägen där en olämplig avverkning skulle omöjliggöra eller avsevärt försvåra återväxten. Av lagens förarbeten framgår att skog bör anses som svårförnygrad om en olämplig avverkning kräver återväxtåtgärder som inte är ekonomiskt försvarbara. Som exempel anges skog med låg produktion och lågt rotvärde eller där kulturåtgärder ställer sig oekonomiska på grund av ett dåligt avsettningsläge. Till svårförnygrad skog räknas även skog som behövs till skydd mot fjällgränsens nedgående. Enligt tidigare skogsvårdslagstiftning betraktades sådan skog som skyddsskog. I förarbetena till 1948 års skogsvårdslag framhålls emellertid att fjällgränsens nedgående motverkas genom att skogens återväxt säkerställs och att det önskvärda skyddet därför uppnås med samma medel oavsett om skogen betraktas som skyddsskog eller som svårförnygrad skog. Genom att betrakta skogen i fråga som svårförnygrad undgick man enligt förarbetena en besvärlig och kostsam gränsdragning mellan skyddsskog och svårförnygrad skog.

Skyddsskogar är enligt skogsvårdslagen sådana skogar vilkas bestånd är nödvändigt till skydd mot sand- eller jordflykt, dvs. skogar som i första hand behövs till skydd för angränsande marker.

Som framgår av avsnitt 9.1 utgör såväl svårförnygrade skogar som skyddsskogar skogsmark i lagens mening och omfattas därmed av lagens bestämmelser för skogar i allmänhet. Emellertid innehåller den nuvarande skogsvårdslagen dessutom vissa bestämmelser som endast är tillämpliga på sådana skogar som regeringen har avsatt som svårförnygrade eller som skydds-

skogar. Vad gäller de svårföryngrade skogarna har i lagtexten markerats att ett förordnande om särbestämmelsernas tillämpning bör omfatta ett någorlunda sammanhängande område, i vilket det kan ingå även vissa lättföryngrade partier. Vid införandet av 1948 års lag skedde en omprövning av de med stöd av tidigare lagstiftning avsatta områdena. En sådan omprövning ansågs påkallad framför allt med hänsyn till att skogsbruket enligt den nya lagen skulle bedrivas efter ekonomiska riktlinjer och att därför i regel räntabiliteten av återväxt genom kulturåtgärder och liknande åtgärder blir avgörande för om ett område skall anses som svårföryngrat eller inte. Genom beslut åren 1951 och 1954 har Kungl. Maj:t bestämt dels att de särskilda bestämmelserna för skyddsskogar skall gälla skogen i vissa kustområden inom Blekinge, Kristianstads, Malmöhus och Hallands län samt på Avanäset på Fårö i Gotlands län, dels att bestämmelserna för svårföryngrade skogar skall gälla inom återstående del av Gotlands län, på Öland, inom en mindre del av Pajala kommun i Norrbottens kustland, större delen av Norrbottens och Västerbottens lappmarker samt mindre delar av Jämtlands och Kopparbergs län. Inom de skogsmarker i norra Sverige som står under domänverkets förvaltning och som följaktligen inte är underkastade skogsvårdslagens bestämmelser har sådana områden, där klimatet starkt försvårar eller omöjliggör en godtagbar återväxt inom rimlig tid efter slutavverkning, avskiljts genom den s. k. skogsodlingsgränsen, som drogs upp i början av 1950-talet.

I skogsvårdslagen ges särskilda föreskrifter i fråga om avverkning av skog som har avsatts som svårföryngrad skog eller som skyddsskog. Utöver lagens allmänna avverkningsbestämmelser gäller att skogsvårdsstyrelsens tillstånd krävs för all annan avverkning än sådan som sker till husbehov. Även husbehovsavverkningen kan inskränkas. Skogsvårdsstyrelsen kan ge föreskrifter om att vissa fröträd skall överhållas eller att avverkning inom visst område inte får äga rum. Har sådana föreskrifter getts krävs tillstånd innan avverkning av fröträden eller inom området får ske. Vid prövning av frågor om föreskrifter eller tillstånd skall, när det gäller skyddsskogar, inte bara återväxtpunkterna beaktas utan även tillses att skyddet mot sand- eller jordflykt inte äventyras. När tillstånd ges skall i regel utsyning ske av de träd som får avverkas eller det område anges inom vilket avverkning får företas. Om skogsvårdsstyrelsen finner det vara uppenbart att återväxten eller skyddet mot sand- eller jordflykt inte äventyras genom avverkningen, behöver varken utsyning ske eller särskilt område anges. Skogsvårdsstyrelsen skall i samband med tillståndsgivningen ge föreskrifter om vilka åtgärder som skall vidtas till fullgörande av lagens allmänna krav på återväxtåtgärder. Länsstyrelsen kan ge föreskrifter om betesförbud om sådant förbud behövs för att främja återväxten av skyddsskog. För omläggning till annat ändamål av sådana skogsmarker som har avsatts såsom svårföryngrade eller som skyddsskogar krävs alltid skogsvårdsstyrelsens tillstånd. Sådant tillstånd får ges endast om marken i fortsättningen inte bör användas till skogsbörd till skydd för närliggande marker.

Att de svårföryngrade skogarna är underkastade särskild kontroll motiveras inte bara eller ens i första hand av att man bör ha en möjlighet att förhindra sådana avverkningar som skulle föranleda alltför kostnadskrävande återväxtåtgärder. Även om det inte återspeglas i motiven till de nuvarande

reglerna är nämligen i många fall förhållandena sådana att det knappast är möjligt att åstadkomma en förnygring inom rimlig tid. Inte minst med hänsyn härtill bör enligt utredningens mening de svårförnygrade skogarna även i fortsättningen stå under särskild kontroll. Eftersom det också har visat sig att de skogar som har avsatts som skyddsskogar har stor betydelse för att motverka vinderosion bör särskilda regler finnas även för skötseln av dessa skogar.

Det hävdades tidigare att det skulle möta stora svårigheter att avskilja de svårförnygrade markerna. Erfarenheten har emellertid visat att några större svårigheter inte har uppkommit. Det finns enligt utredningens mening därför inte anledning att frångå den ordning som f. n. gäller för de svårförnygrade skogarna. Det förhållandet att områden som har avsatts som svårförnygrade även omfattar vad som kan betecknas som normala skogsmarker bör liksom hittills kunna beaktas genom att utrymme ges för en mera summarisk tillståndsprovning. Smärre svårförnygrade områden insprängda i den vanliga skogsmarken kan, som nu sker, skyddas genom en allmän regel för hur slutavverkning får bedrivas.

De bestämmelser som gäller för skyddsskogarna och i viss utsträckning även bestämmelserna för de svårförnygrade skogarna skiljer sig från skogsvårdslagens övriga bestämmelser genom att de syftar till att främja andra intressen än ett effektivt utnyttjande av skogsmarken. Det är därför åtminstone vad gäller skyddsskogarna inte självklart att dessa regler skall ges i form av bestämmelser i en skogsvårdslag. På huvudparten av de skogsmarker som har avsatts som skyddsskog bedrivs emellertid ett normalt skogsbruk. Det är därför av betydelse från skogsbrukssynpunkt att bestämmelserna tillämpas så, att skogarna så långt möjligt även ger en hög virkesavkastning. Bestämmelserna bör därför även i fortsättningen ingå i skogsvårdslagen.

Utredningen finner inte anledning föreslå någon ändring beträffande den avgränsning som har gjorts genom de tidigare nämnda besluten. Möjligheten att ompröva avgränsningen bör emellertid bibehållas. En sådan omprövning kan möjligen behövas beträffande gränsdragningen över mark på vilken skogsvårdslagen tidigare inte har varit tillämplig.

Även andra som svårförnygrade avsatta skogar än de som är belägna i fjälltrakterna fyller en funktion som skyddsskog. Så t. ex. utgör den gotländska skogen, som på grund av de speciella markförhållandena och karninproblemet har förklarats som svårförnygrad, inom vissa områden ett skydd mot vinderosion. När det gäller omläggning av svårförnygrade skogar till användning för annat ändamål har skogsvårdsstyrelsen möjlighet att vid sin tillståndsprovning beakta även skyddet för angränsande marker. När det däremot är fråga om att pröva tillstånd till sådan avverkning som ingår som ett led i ett normalt skogsbruk på sådana marker torde skogsvårdsstyrelsen inte kunna ta hänsyn till annat än den inverkan avverkningen har på möjligheterna att få till stånd en godtagbar återväxt. Enligt utredningens mening bör tillsynsmyndigheten ges möjlighet att även i det sistnämnda fallet beakta skyddet mot sand- eller jordflykt på närliggande mark. Med en sådan ändring av bestämmelserna bortfaller det skäl som androgs mot att i den nuvarande lagen slå samman skyddsskogarna med de svårförnygrade skogarna. Utredningen kan emellertid inte finna att det är förenat

med någon nackdel att bibehålla de två begreppen.

Beträffande innebörden av de särskilda regler som bör gälla för skyddsskogarna och de svårförnygrade skogarna föreslår utredningen att skogsvårdsstyrelsens tillstånd alltid skall krävas för slutavverkning och för sådan avverkning som sker för omläggning av skogsmarken till annat ändamål. Däremot bör gallring och röjning som är ändamålsenlig för skogens utveckling få ske utan tillståndsprövning.

9.4.2 Skogsskydd

Bestämmelserna i 1948 års skogsvårdslag om åtgärder mot insektsjärjning i skog ändrades år 1977. I samband härmed utfärdade regeringen en skogsskyddsförordning. Lagändringen och förordningen trädde i kraft den 1 januari 1978.

De ursprungliga bestämmelserna, vars sakliga innehåll har behållits oförändrat, innebär att skogsstyrelsen, under förutsättning att insektsjärjning av större omfattning har uppkommit eller hotar, kan meddela föreskrifter om vilka åtgärder en skogsägare skall vidta mot järjningen. När sådana åtgärder har föreskrivits skall skäligt bidrag utgå av allmänna medel för att täcka kostnaderna för åtgärderna. Den lagändring som skedde år 1977 föranleddes av att de äldre bestämmelserna var tillämpliga endast i vad som kan betecknas som katastrofsituationer och inte gav utrymme för att föreskriva åtgärder i förebyggande syfte under normala förhållanden. Ändringen som grundas på en av skogsstyrelsen gjord utredning utgörs av, förutom nya sanktionsregler, en kompletterande bestämmelse enligt vilken regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter även i andra fall än då insektsjärjningarna är av katastrofkaraktär. Bemyndigandet är begränsat till föreskrifter avseende järjning av barkborrar, dvs. bl. a. granbarkborre och mörghorre. Föreskrifter kan meddelas om upparbetning av stormfäld eller på annat sätt skadad skog, om åtgärder vid röjning eller annan avverkning för att motverka uppkomsten av yngelhårdar och om utforsling av virke eller lagring av virke i eller i närheten av skog.

I skogsskyddsförordningen föreskrivs att stormskadad eller på annat sätt skadad skog skall upparbetas utan oskäligt dröjsmål och i samband därmed barkas eller utforslas. Vid röjning eller annan avverkning av barrträd gäller, med vissa angivna undantag, att stammar och stamdelar som är grövre än fem centimeter får lämnas kvar endast under förutsättning att de barkas eller annan av skogsstyrelsen föreskriven åtgärd vidtas. Allmänt gäller vid avverkning att obarkat gagvirke av barrträd skall utforslas enligt närmare föreskrifter som skogsstyrelsen meddelar. Skogsskyddsförordningen gäller även i fråga om mark som tillhör staten. Närmare föreskrifter för tillämpningen har utfärdats av skogsstyrelsen.

De allvarligaste insektsskadorna under senare år är angrepp av barkborrar och snytbaggar. Barkborreangreppen innebär att granskog dör i betydande utsträckning och att stora tillväxtförluster drabbar tallskog. Snytbaggar angriper i stor omfattning skogsplanterarna.

Vad beträffar barkborreangreppen har som nämnts föreskrifter meddelats om betydelsefulla förebyggande åtgärder. För att komma till rätta med dessa angrepp krävs emellertid därutöver bestämmelser som ingriper i formerna

för virkeslagring. Skogsstyrelsen har föreslagit att lagring av obarkat barrvirke i eller i närheten av barrskog under sådan tid att det lagrade virket kan orsaka insektsangrepp endast skall få ske om virket lagras under vatten eller under vattenbegjutning. Regeringen bedömde emellertid att det var nödvändigt att närmare undersöka bl. a. de krav som från miljöskyddssynpunkt bör ställas vid lagring under vattenbegjutning eller i vatten innan föreskrifter i det här hänseendet meddelas. Skogsstyrelsen och naturvårdsverket skall utreda denna fråga.

Begränsningen i det i lagen nyinförda bemyndigandet till att avse endast angrepp av barkborrar föranleddes av att nödvändigt underlag för föreskrifter om åtgärder mot snytbaggas saknades. Arbetet med att finna lämpliga bekämpningsåtgärder mot dessa insekter pågår fortfarande i en av skogsstyrelsen tillsatt arbetsgrupp.

Med hänsyn till att utredningsarbete således pågår är utredningen inte beredd att ta ställning till vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas på skogsskyddets område. Utredningen föreslår i stället att regeringen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om åtgärder för att förebygga och bekämpa insektshärjningar. Bemyndigandet bör inte utformas så snävt att det bara täcker det område som omfattas av de nuvarande föreskrifterna. En sådan begränsning skulle kunna leda till formella hinder att fortlöpande anpassa föreskrifterna till nya erfarenheter eller andra skadeinsekter som kan angripa skogarna.

Bestämmelserna bör inpassas i det sanktionssystem som utredningen föreslår i övrigt. Ansvar för skogsskyddet kan, till skillnad från vad som gäller beträffande flertalet övriga regler i den föreslagna lagstiftningen, inte åvila enbart skogsmarkens ägare. Inte bara skogsmarks ägare utan även exempelvis en rotpostköpare bör således kunna ådömas ansvar för överträdelse av skogsskyddsbestämmelserna. Enligt utredningens förslag blir det möjligt att genom förelägganden framtvunga skyddsåtgärder och genom förbud förhindra från skyddssynpunkt olämpliga förfaranden. Även sådana ingripanden bör kunna ske mot andra än den som äger skogsmarken.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att skogsmarkens ägare eller annan som äger förfoga över skog eller virke skall vara skyldig att vidta åtgärder för att motverka eller bekämpa insektshärjning i skog och att närmare föreskrifter om denna skyldighet får utfärdas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Slutligen bör den nuvarande bestämmelsen om statsbidrag brytas ut ur skogsvårdslagen. Utredningens ställningstagande till bidragsfrågan framgår av vad som sägs i kapitel 10.

9.4.3 *Kontroll av skogsodlingsmaterial*

Bestämmelser om kontroll av skogsodlingsmaterial finns f. n. endast i fråga om införsel av skogsfrö och skogsplantor. Sålunda får sådan införsel till riket inte ske utan skogsstyrelsens tillstånd vad avser barrträd och flera särskilt angivna lövträd. Vid beviljande av tillstånd får skogsstyrelsen föreskriva de villkor som är påkallade från skoglig synpunkt. Vidare är det enligt växtskyddslagstiftningen förbjudet att införa vissa skogsträd m. m. Den senare frågan behandlas inte i det följande. Av betydelse i samman-

hanget är också att Sverige år 1970 anslöt sig till en inom OECD:s ram upprättad konvention för kontroll av skogligt reproduktionsmaterial i internationell handel. För att material skall få exporteras med i konventionen närmare angiven märkning skall i varje land erforderlig kontroll utföras av ansvarig tillsynsmyndighet. Skogsstyrelsen fyller i dag den funktionen.

Frågan om kontroll av skogsodlingsmaterial har som tidigare har nämnts senast utretts av skogsbruksutredningen i dess betänkande (SOU 1972:35) Skogsbrukets frö- och plantförsörjning. Skogsbruksutredningen föreslog lagregler av följande huvudsakliga innehåll. Den som insamlar, odlar, bereder, framställer, lagrar, saluhåller eller till annan överlåter skogsodlingsmaterial skall enligt förslaget hålla isär materialet med avseende på härkomst, ålder och sundhet så att vid odling av skog sådant material kan väljas att nöjaktigt skog kan förväntas. Utredningen föreslog vidare att den som överlåter skogsodlingsmaterial skall lämna förvärvaren uppgift om härkomst, ålder och sundhet. Tillståndstvång föreslogs även för export av skogsodlingsmaterial. Vidare föreslogs att tillsynsmyndigheten skulle kunna förordna att insamling av skogsodlingsmaterial inte skall få äga rum på visst område, där skogen uppenbarligen är sådan att användning av förökningsmaterial från den inte bör förekomma. Därjämte föreslogs skyldighet för markägare att använda material som med hänsyn till sin härkomst kan förväntas leda till nöjaktigt skog. En särskild skogsodlingsnämnd skulle enligt förslaget pröva frågor i anslutning härtill. Remissinstanserna tillstyrkte med något undantag i princip de av skogsbruksutredningen föreslagna reglerna om isärhållande och varudeklaration liksom möjligheter att avlysa insamling inom vissa områden. Däremot avvisades förslaget om lagligt reglerad skyldighet att använda lämpligt skogsodlingsmaterial med hänsyn till att skogsvårdslagens krav om nöjaktigt återväxt ansågs ge tillräckligt stöd för erforderliga åtgärder. Även förslaget om en skogsodlingsnämnd avvisades.

Skogsutredningen vill för sin del framhålla följande. Det är av stor, ibland avgörande betydelse för ett gott återväxtresultat och en god framtida skogsproduktion att skogsodlingsmaterial av lämplig härkomst¹ och beskaffenhet kommer till användning vid anläggning av ny skog. Skogsutredningens samtliga beräkningsalternativ utgår från att så sker. I utredningens huvudalternativ räknas dessutom med positiva effekter av lämplig förflyttning av provenienser när det gäller gran och inflyttning av utvalda provenienser av den för landet främmande contortatalen. Det kan inte heller uteslutas att en strävan mot ökad skogsproduktion kan leda till ökat intresse att pröva andra utländska trädslag. För våra vanliga lövträd är problemet mindre eftersom plantering och sådd mera sällan används vid beståndsanläggning.

Anskaffning av frö och plantor har tidigare väsentligen handhåfts av skogsvårdsstyrelserna för de kvantiteter som har gått i handeln och av domänverket och skogsbolagen för egen förbrukning. Självföryngring har också i stora delar av landet varit en dominerande metod för odling av ny skog. Behovet av att kontrollera och reglera användningen av skogsodlingsmaterial har därför inte varit särskilt framträdande. Under senare år har emellertid en rad ändringar skett i hittills gällande förutsättningar. Sålunda har andelen plantering ökat och bör enligt utredningens uppfattning öka ytterligare. Vidare utvecklas metoder för användning av skogsodlingsmaterial med liten genetisk variation (sticklingskogsbruk). Kommersiella producenter av

¹ Med härkomst avses här såväl skogsodlingsmaterialets geografiska härstamning (proveniens) som dess genetiska ursprung.

skogsodlingsmaterial utanför det egentliga skogsbruket uppträder. Svårigheter att skörda beståndsför uppstår på grund av nya avverkningsmetoder. Sveriges anslutning till den nämnda OECD-konventionen kräver enhetliga regler för registrering av skogsodlingsmaterial i vissa fall. Med hänsyn till det anförda anser skogsutredningen att det finns behov av att införa vissa regler i avsikt att främja användningen av skogsodlingsmaterial av lämplig härkomst. Föreskrifter rörande importen av skogsodlingsmaterial kan meddelas med stöd av lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Mot bakgrund av vad som har anförts i det föregående är det enligt utredningens mening lämpligt att komplettera lagstiftningen i ämnet med ett bemyndigande i skogsvårdslagen som ger regeringen eller, efter regeringens bestämmande, skogsstyrelsen möjlighet att meddela i övrigt erforderliga kontrollföreskrifter. De frågor som behöver regleras är följande.

Importen bör liksom nu kontrolleras genom tillståndsgivning. Denna bör dock kunna begränsas till sådana arter som ingår i den svenska skogsfloran eller importerats för att användas i skogsbruket. Importören bör uppge var inom landet materialet skall användas. I motsats till skogsbruksutredningen finner skogsutredningen inte tillräckliga skäl f. n. för att även kräva tillstånd till export. Köpare i andra länder kan nämligen redan med stöd av OECD-konventionen få härkomstbevis genom skogsstyrelsen.

Den som överlåter skogsodlingsmaterial bör åläggas att lämna förvärvaren uppgift om materialets härkomst, ålder, sundhet och kvalitet. Särskilda villkor kan vidare behöva ställas upp för handeln med plantageför och sticklingar på grund av de speciella problem som är förenade med den genetiska kontrollen i dessa fall. Främst som ett komplement till föreskrifter om uppgiftsskyldighet vid överlåtelse av skogsodlingsmaterial kan det behövas regler för i vilken utsträckning och på vad sätt sådant material skall hållas isär i fråga om härkomst och ålder.

Genom de här föreslagna reglerna blir det möjligt för skogsodlare att välja lämpligt skogsodlingsmaterial. Den frågan kvarstår huruvida därutöver behövs regler om användningen av skogsodlingsmaterial med olika härkomst. Utredningen förutsätter att tillsynsmyndigheten i samband med importregleringen skall kunna ställa villkor för användning av det material för vilket införseltillstånd medges. Den svenska skogsmarkens utbredning med avseende på såväl breddgrad som höjd över havet medför starkt skiftande krav på skogsodlingsmaterialets härkomst särskilt i fråga om tallen. Det är därför lika viktigt att regler om tillåten förflyttning kan utfärdas för inhemskt producerat material som för det importerade. Ett särskilt problem i detta sammanhang är de risker som kan föreligga om i och för sig godkända men främmande trädslag snabbt förs in i mycket stor omfattning inom relativt begränsade områden, varigenom uppträdande oförutsedda skador kan få allvarliga verkningar. Även om man kan anta att skogsägarna uppmärksammar dessa risker är det lämpligt att tillsynsmyndigheten om behov härav visar sig uppstå ges rätt att begränsa användningen av sådant skogsodlingsmaterial.

Med hänsyn till det anförda bör i skogsvårdslagen tas in en bestämmelse som gör det möjligt att förbjuda eller fastställa villkor för användning av visst skogsodlingsmaterial vid odling av ny skog. Någon särskild reglering

av fröinsamling och liknande torde med en sådan bestämmelse inte vara erforderlig.

9.4.4 *Naturvårdshänsyn*

Utredningen har i kapitel 8 redovisat sin allmänna syn på naturvårdshänsynen i skogsbruket. I det följande behandlas därför endast vissa frågor som har direkt anknytning till lagstiftningen på området.

Den naturvårdslagstiftning som är av betydelse för skogsbruket har redovisats förhållandevis utförligt i kapitel 2. Som bakgrund till utredningens överväganden vad gäller naturvårdsfrågans behandling i skogsvårdslagen finns det dock anledning att sammanfattningsvis beskriva det gällande regelsystemet.

Vad gäller naturvårdslagen innebar 1974 års lagändring, såvitt nu är av intresse, att vissa arbetsföretag alltid skall föregås av ett samråd med länsstyrelsen och att institutet naturvårdsområde infördes. För skogsvårdslagens del innebar ändringen bestämmelser om hänsynstagande till naturvårdens intressen och om avverkningsanmälan.

Samrådsskyldighet föreligger beträffande alla företag som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Dessutom kan regeringen eller länsstyrelsen förordna om samrådsskyldighet beträffande vissa företag. Så har skett beträffande markberedning genom hyggesplöjning. En slutavverkning kan vara att betrakta som ett företag som har sådan inverkan att anmälningsplikt skulle följa av naturvårdslagen. Några överväganden huruvida så är fallet behöver emellertid inte göras eftersom annan anmälan inte behöver ske än den som föreskrivs i skogsvårdslagen. Länsstyrelsen får efter eget avgörande tillgång till sådana anmälningar och kan förutom råd och anvisningar använda sig av samrådsinstitutets möjlighet till förelägganden. Sådana förelägganden torde inte få innebära ett förbud mot företaget och får inte heller vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Närmast i syfte att möjliggöra aktiva naturvårdsåtgärder har det tidigare landskapskyddsförordnandet ersatts med institutet naturvårdsområde. Vård- och kontrollföreskrifterna som meddelas för området får inte inskränka den pågående markanvändningen i sådan utsträckning att denna avsevärt försvåras. Krävs intensivare skydds- och vårdåtgärder skall området avsättas som naturreservat.

Med stöd av skogsvårdslagens bestämmelse att hänsyn skall tas till naturvårdens intressen har skogsstyrelsen i sina tillämpningsanvisningar angett riktlinjerna för sådant hänsynstagande framför allt med avseende på olika åtgärder vid slutavverkning.

De redovisade reglerna har varit i tillämpning under en förhållandevis kort tid. En bedömning av hur pass väl avpassade bestämmelserna är och i vilken utsträckning de får aktualitet för skogsbrukets vidkommande bör därför ske med en viss försiktighet. Klart är emellertid att när det gäller det inslag i skogsbruket som kanske innebär den mest genomgripande förändringen av landskapsbilden och förutsättningarna för fritidsutnyttjandet, nämligen slutavverkning, bör skogsvårdslagens naturvårdsbestämmelse tilläggas stor betydelse. Hänsynstagande i den utsträckning de nuvarande tillämpningsanvisningarna förutsätter måste anses väl tillgodose naturvårds-

intresset inom den övervägande delen av skogsmarken. I en ny skogsvårdslagstiftning bör följaktligen meddelas föreskrifter som innehållsmässigt åtminstone i huvudsak svarar mot de nuvarande anvisningarnas riktlinjer för naturvårdshänsynen. Stöd för meddelande av sådana föreskrifter bör ges genom ett bemyndigande i skogsvårdslagen. Skogsägarna synes i stor utsträckning ha inriktat sitt handlande i enlighet med tillämpningsanvisningarna. För att säkerställa att skogsvårdslagstiftningens föreskrifter för naturvården iakttas bör de dock förses med sanktion i någon form. Strävan vid utformningen av föreskrifterna måste visserligen vara att så precist som möjligt ange när och i vilken omfattning föreskrifterna är tillämpliga. Det är dock ofrånkomligt att både skogsägarna och myndigheterna åtminstone i vissa fall skulle ställas inför svåra avgöranden om föreskrifterna straffsanktionerades generellt. Under vissa förutsättningar bör emellertid överträdelser kunna bötesbeläggas. Enligt utredningens förslag skall skogsvårdsstyrelsen ges möjlighet att utfärda förelägganden om det behövs för att lagbestämmelser och med stöd av lagen meddelade föreskrifter om återväxtåtgärder m. m. skall följas. Den möjligheten bör finnas också när det gäller föreskrifterna för naturvården. Om skogsvårdsstyrelsen i ett föreläggande anger vilka naturvårdshänsyn skogsägaren har att iaktta kan det inte anses föreligga något hinder mot att föreskriva bötesansvar för överträdelser av föreläggandet. I första hand skall, liksom när det gäller tillsynen i övrigt, övervägas om önskvärt resultat kan uppnås enbart genom upplysningar och råd.

I vissa fall kommer ett tillgodoseende av naturvårdsintresset att kräva längre gående föreskrifter än de nu föreslagna. Det kan gälla dels skogsmark för rekreation i anslutning till tätorter, dels skogsområden som av bl. a. vetenskapliga skäl bör behållas i visst skick eller mer eller mindre orörda. I båda fallen torde det för det mesta krävas så ingripande föreskrifter att institutet naturvårdsområde inte är tillämpligt. När det gäller de tätortsnära rekreatiomsområdena har det i prop. 1974:166 förutsatts att institutet naturvårdsområde skulle komma ifråga för att skydda naturmiljön. Det har emellertid i skilda sammanhang hänvisats till att kommunerna bör söka lösa frågan genom överenskommelser med markägaren eller genom köp av marken. Beträffande områden av vetenskapligt intresse bör bildandet av naturreservat vara den lämpligaste åtgärden.

Utöver slutavverkningen berör dikningen av våtmarkerna i hög grad naturvårdens intressen. Konflikter mellan detta intresse och skogsbrukets bör kunna lösas genom överenskommelser grundade på den pågående inventeringen av dessa marker. I avvaktan på att arbetet med denna inventering slutförs bör dikningsföretagen med undantag för s. k. skyddsdikning bli föremål för samråd mellan företagaren och naturvårdsmyndigheten. Utredningen föreslår därför att skyldighet införs att till länsstyrelsen anmäla en planerad våtmarksdikning på samma sätt som nu gäller för hyggesplöjning. Detta innebär att anmälan för samråd skall kunna fullgöras genom en anmälan till skogsvårdsstyrelsen som i sin tur har att ta kontakt med länsstyrelsen. Detta anmälningsförfarande motiveras av att skogsvårdsstyrelsen i många fall redan är engagerad i dikningsföretag genom projekteringsuppdrag och statsbidragsgivning. Utredningen är medveten om att många dikningsföretag kan vara av inget eller obetydligt intresse från naturvårdssyn-

punkt. För att förenkla samrådet bör därför länsstyrelsen och skogsvårdsstyrelsen utarbeta enkla mallar som kan användas för att sälla bort objekt för vilka samråd inte är intressant.

9.4.5 Anmälan av avverkning

År 1974 infördes genom en tilläggsbestämmelse till nu gällande skogsvårds- lag en skyldighet för skogsmarks ägare att enligt bestämmelser som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer underrätta skogs- vårdsstyrelsen om avverkning som skall äga rum på hans mark. Skyldigheten gäller även för avverkning på mark som tillhör staten och kyrkan.

I skogsstyrelsens tillämpningsanvisningar har anmälningsskyldigheten be- gränsats till sådan avverkning som föranleder åtgärder för att erhålla nöjaktigt skogstillstånd, dvs. till slutavverkning. Vidare har skyldigheten begränsats till slutavverkningar som omfattar minst 0,5 ha. Anmälan skall i princip göras skriftligt och i regel minst en månad före det att avverkningen sätts igång. För slutavverkningar inom områden som länsstyrelsen har angett särskilt gäller att anmälan skall göras minst två månader i förväg. Avsikten härmed är att ge länsstyrelsen möjlighet till diskussioner om avverkningens utformning sedd från naturvårdssynpunkt. Anmälan om avverkning enligt bestämmelserna i skogsvårdslagen ersätter nämligen sådan anmälan för sam- råd som föreskrivs i naturvårdslagen.

De motiv som anfördes för att införa skyldigheten att anmäla avverkning var att den skulle möjliggöra dels en bättre rådgivnings- och kontrollverk- samhet främst i fråga om återväxtåtgärder, dels en bättre sysselsättningspla- nering. Vidare skulle anmälningsskyldigheten underlätta den samrådsskyld- igheten som samtidigt föreskrevs i naturvårdslagen. Ett väsentligt motiv var även att skogsvårdsstyrelsen genom anmälan fick bättre möjlighet att kon- trollera att skogsvårdslagens ransoneringsbestämmelser för avverkning följs.

Anmälningsskyldigheten har kritiserats både i samband med riksdags- behandlingen av förslaget och senare. Bl. a. har anförts att den skapar onödig byråkratisering och ger ett merarbete för skogsvårdsstyrelsernas personal till förfång för andra, väsentliga arbetsuppgifter. Det har sagts att anmäl- ningsskyldigheten, om den överhuvud skall behållas, bör begränsas till en efteranmälan. Motivet härför är uppfattningen att anmälan behövs endast för kontroll av att återväxtåtgärder blir utförda.

Skogsstyrelsen har för budgetåret 1976/77 redovisat bl. a. de åtgärder som skogsvårdsstyrelserna har vidtagit med utgångspunkt i avverkningsanmäl- ningarna. Av redovisningen framgår bl. a. följande. Antalet anmälningar uppgick till 24 600 omfattande 35 000 hyggen med en sammanlagd areal av 208 500 ha. Endast ca 3 000 anmälningar gjordes av storskogsbruket men de omfattade merparten av hyggesarealen eller 133 000 ha. Särskilt för denna grupp gäller att reserv- eller alternativhyggen har anmälts. Av anmälningarna översändes 1 270 till länsstyrelserna vilket i 120 fall ledde till restriktioner av något slag. 7 700 anmälningar utmynnade i rådgivning före avverkningen. I 490 fall vidtogs formella åtgärder med stöd av skogsvårdslagen. Ändring av planerade åtgärder skedde i många fall. Skogsvårdslagstiftningens be- stämmelser om hänsyn till naturvården motiverade ändring i 136 fall. Pla- nerade avverkningar i strid mot bestämmelserna om skydd för den utveck-

lingsbara skogen hindrades i 253 fall. I 199 fall ändrades planerade avverkningar som skulle ha stått i strid mot ransoneringsbestämmelserna för icke utvecklingsbar skog. I 297 fall gjordes ändringar för att tillgodose bestämmelserna om hur nöjaktig återväxt skall erhållas.

Som har nämnts i det föregående har anmälningsskyldigheten kritiserats dels rent allmänt, dels i den del den innebär anmälan före avverkningen. Vad först gäller anmälningsskyldigheten som sådan vill utredningen anföra följande. Erfarenheten har visat att anmälningsskyldigheten avsevärt har underlättat skogsvårdsstyrelsernas rådgivnings- och kontrollverksamhet enligt skogsvårdslagen. Styrelsernas tillsyn innan anmälningsskyldigheten infördes skedde ofta slumpmässigt. Antingen fick tillsynen inskränkas till vad skogsvårdskonsulenterna av en händelse fick vetskap om eller också fordrades omfattande och tidsödande undersökningar som ett led i försöken att få en överblick över de åtgärder som var aktuella. Ofta ställdes skogsvårdskonsulenterna inför fullbordat faktum när det gällde avsteg från lagens bestämmelser om avverkning. Erfarenheterna hittills av anmälningsförfarandet visar att skogsvårdskonsulenterna nu bättre kan planera sin verksamhet. Med anmälningarna som grund kan de koncentrera sin rådgivnings- och kontrollverksamhet till de fall som verkligen är angelägna. Enligt utredningens mening motiverar enbart denna förenkling av den självklara tillsynen att anmälningsskyldigheten bör behållas.

När det sedan gäller frågan om förhandsanmälan eller enbart efteranmälan vill utredningen anföra följande. För att tillgodose önskemålet att underlätta tillsynsmyndighetens kontrollverksamhet i fråga om återväxtåtgärder räcker det med att anmälan görs efter vidtagen avverkning. När det däremot gäller tillsynen som rör skyddet mot för tidig slutavverkning och ransonering av äldre skog är förhållandet ett annat. Samma gäller naturvårdshänsynen som föreskrivs i skogsvårdslagstiftningen. Syftet med dessa bestämmelser urholkas om inte tillsynsmyndigheten innan en åtgärd har vidtagits kan ingripa antingen med rådgivning och information eller genom formell tillämpning av skogsvårdslagstiftningens bestämmelser. En felaktig åtgärd i dessa sammanhang är ju mera definitiv och går alltså inte att rätta till i efterhand. Ytterligare ett förhållande som kräver att myndigheterna får kännedom om planerade avverkningar är bestämmelserna i naturvårdslagen om skyldighet att samråda med länsstyrelsen i fråga om företag som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Anmälan för sådant samråd fullgörs f. n. som tidigare har nämnts genom anmälan till skogsvårdsstyrelsen av planerad avverkning. Erfarenheten hittills visar att detta samråd utom i något undantagsfall har avsevärt förenklats genom tillämpning av bestämmelserna i skogsvårdslagen. För att meningsfullt samråd skall vara möjligt är det givetvis nödvändigt att det kan komma till stånd innan åtgärd har vidtagits.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts är det enligt utredningens uppfattning väl motiverat att i en ny skogsvårdslagstiftning ha kvar bestämmelser om skyldighet för skogsmarks ägare att anmäla avverkning som planeras på hans mark. Bestämmelserna förutsätts därvid få i princip samma innebörd som hittills. I ett hänseende har dock utredningen förutsatt en vidgad anmälningsskyldighet. Som framgår av avsnitt 9.1 bör i fortsättningen skyldighet föreligga att anmäla även sådan avverkning som föranleds av

en omläggning av skogsmarken. Utredningen vill betona att kravet på anmälan inte innebär att skogsägarens frihet att handla inom givna ramar åsidosätts. Skogsägaren skall inte heller i fortsättningen behöva invänta ett formellt godkännande från myndigheterna av den planerade avverkningen. Först om den strider mot gällande bestämmelser skall myndigheterna ingripa. Däremot är det givetvis inte något som hindrar att skogsägaren i samband med att han anmäler en planerad avverkning begär skogsvårdsstyrelsens besked huruvida avverkningen är förenlig med skogsvårds­lagens avverkningsbestämmelser. Enligt utredningens förslag skall skogsvårdsstyrelsen liksom hittills vara skyldig att ge ett för myndigheten bindande beslut i den frågan. Blanketten för avverkningsanmälan kan lämpligen kompletteras med en erinran om möjligheten att begära ett sådant besked och dessutom utformas så att skogsägaren på blanketten kan framställa en sådan begäran om han så önskar.

9.4.6 Tillsyn

Enligt 1948 års skogsvårds­lag ankommer det på skogsvårdsstyrelsen att under överinseende av skogsstyrelsen tillse att skogen sköts i enlighet med lagens bestämmelser.

Det medel som står till skogsvårdsstyrelsens förfogande för att förhindra en avverkning som inte står i överensstämmelse med lagens regler är i första hand en befogenhet att med markägaren träffa en skriftlig överenskommelse om avverkningen. Om någon överenskommelse inte nås eller om en ingången sådan överträds kan skogsvårdsstyrelsen utfärda förbud att avverka på fastigheten. Under vissa förutsättningar kan sådant förbud meddelas utan att något försök har gjorts att nå en överenskommelse. Avverkningsförbudet, som innebär att avverkning inte får ske utan skogsvårdsstyrelsens tillstånd, gäller mot ny ägare av fastigheten.

Har föreskrivna återväxt- eller skogsskyddsåtgärder eftersatts skall skogsvårdsstyrelsen också i de fallen försöka få en rättelse till stånd genom en överenskommelse. Kan någon sådan inte nås kan styrelsen inleda ett domstolsförfarande för att frammana åtgärderna. En undersökning på marken skall då göras av en förrättningsman biträdd av gode män. När synemännen avgett en redogörelse skall ett nytt försök göras att träffa en överenskommelse. Lyckas inte detta skall skogsvårdsstyrelsen väcka talan vid domstol som i anledning av en sådan talan kan föreskriva vilka åtgärder som skall utföras. Träffad överenskommelse eller domstolsutslag gäller även mot framtida ägare av fastigheten. Om markägaren inte följer en träffad överenskommelse eller ett domstolsåläggande skall – om markägaren inte skriftligen erkänner att åtgärderna eftersatts – en besiktning ske. Det ankommer på skogsvårdsstyrelsen att föranstalta om de åtgärder som inte har blivit utförda. Markägaren har att i sista hand svara för kostnaderna.

Ytterligare ett medel att säkerställa utförande av återväxtåtgärder är skogsvårdsstyrelsens möjlighet att fordra ställande av säkerhet för dessa åtgärder. Säkerhet kan krävas om avverkningen föranleder jämförelsevis kostsamma återväxtåtgärder i en mera betydande omfattning. Ställs inte fordrad säkerhet kan avverkningsförbud utfärdas.

De förändringar vad avser tillsynen som utredningen främst har anledning att överväga gäller skogsvårdsstyrelsens befogenheter för att komma till rätta med försummelser och överträdelser i förhållande till de krav lagstiftningen ställer upp.

Det nuvarande sanktionssystemets brister när det gäller att få till stånd åtgärder för återväxt och andra skötselåtgärder är uppenbara. Systemet är omständligt och tidsödande och kan som yttersta konsekvens endast innebära att skogsvårdsstyrelsen utför åtgärderna på markägarens bekostnad. En förenkling och effektivisering är nödvändig. Efter mönster i annan lagstiftning bör skogsvårdsstyrelsen tillerkännas rätt att utfärda föreläggande som kan förenas med vite om vilka åtgärder som skall utföras. I normalfallet bör skogsvårdsstyrelsen innan föreläggande meddela ge råd och anvisningar om vad som skall göras. Enligt utredningens mening är det angeläget att tillsynsverksamheten i så stor utsträckning som möjligt inriktas på att få till stånd åtgärder genom markägarens frivilliga medverkan. Genom information och undervisning som klargör det berättigade i åtgärderna torde de bästa resultaten uppnås.

Vad beträffar återväxtåtgärder skall ansvaret för att sådana utförs åvila skogsmarkens ägare. Det förhållandet att föreläggandet riktas mot markägaren innebär att det upphör att gälla om äganderätten övergår till en annan person. Om man vill undvika att behöva utfärda ett nytt föreläggande mot den nye ägaren krävs en bestämmelse som innebär att föreläggandet också skall gälla mot denne. En sådan lösning har valts i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Skälet härtill har närmast varit att man velat undvika upprepade överklaganden. Däremot gäller inte ett utsatt vite mot den nye ägaren. Till upplysning för fastighetsspekulanter skall föreläggande enligt den nämnda lagen antecknas i fastighetsboken. Enligt utredningens mening är det inte nödvändigt att ge skogsvårdsstyrelsernas åtgärdsförelägganden denna vidsträckt innebörd. Det kan inte anses innebära någon större omgång att vid behov utfärda ett nytt föreläggande efter ett ägarbyte.

Förutom möjligheten att utfärda vitessanktionerade förelägganden bör tillsynsmyndigheten kunna besluta om att utföra eftersatta åtgärder på den försumliges bekostnad.

Utredningen föreslår i kapitel 10 ett garantisystem som bl. a. innebär en skyldighet för skogsägarna att i samband med slutavverkning sätta in medel till täckande av återväxtkostnader på särskilt skogsvårdskonto. Med hänsyn härtill föreslås inte några regler som direkt motsvarar de nuvarande om ställande av säkerhet för sådana kostnader.

När det gäller medlen för att förhindra eller begränsa avverkningar som inte är förenliga med lagen är behovet av ändrade regler inte lika starkt uttalat. Ett förbud att avverka utan skogsvårdsstyrelsens tillstånd bör emellertid så till vida likställas med ett föreläggande att även det kan förenas med vite. Ett sådant förbud knyts därmed till markägaren på ett annat sätt än det nuvarande avverkningsförbudet och kommer inte utan vidare att gälla mot en ny ägare av fastigheten. Med hänsyn till att det är den aktuella markägarens förfaranden som föranleder beslutet kan en sådan begränsning inte antas medföra några olägenheter. Härtill kommer att även den nye ägaren är skyldig att till skogsvårdsstyrelsen anmäla de avverkningar

han tänker företa. I den utsträckning det är möjligt bör även ett avverkningförbud föregås av ett försök att få en rättelse till stånd genom råd och anvisningar.

10 Finansiering av skogsbruksåtgärder

10.1 Allmänt

Utredningen har i avsnitt 8.2 lagt fram förslag till ett mycket ambitiöst skogsproduktionsprogram som bl. a. avser att ge en ökning av tillväxten både på kort och lång sikt. Den i kapitel 9 föreslagna skogsvårdsprogramstiftningen utgör bas för dessa strävanden. Enbart ett uppfyllande av lagens krav räcker emellertid inte för att nå de uppsatta målen. Vad som därutöver behöver vidtas är sådana åtgärder som gödsling, dikning m. m. Finansieringen av ett så omfattande skogsvårdsprogram är givetvis en central fråga.

Utredningen har tidigare redovisat att nyligen publicerade prognoser talar för att efterfrågan på skogsindustriprodukter kommer att öka världen över och särskilt i Europa under återstoden av detta sekel. Sverige bör därför ha goda möjligheter att hävda sig inom handeln med skogsindustriprodukter under förutsättning att vår konkurrenskraft gentemot de andra stora exportländerna kan upprätthållas. Mycket talar för att det i fortsättningen kommer att kunna finnas goda ekonomiska förutsättningar för en intensiv skogsvård i vårt land. En förutsättning härför är att skogsbruket inriktas mot en produktion av i huvudsak barrvirke av god kvalitet. Om vi kommer att få en gynnsam utveckling beror dock främst på råvarukostnadernas utveckling i våra konkurrentländer relativt vårt eget kostnadsläge.

Även om skogsbruket sålunda kan få en för finansiering av skogsvården gynnsam ekonomisk utveckling bedömer utredningen att en medverkan på ett eller annat sätt från samhällets sida är nödvändig. En sådan medverkan kan innebära dels åtgärder för att underlätta för skogsägarna att själva finansiera åtgärderna, dels direkta statliga bidrag till kostnaderna för olika åtgärder. Erfarenheten visar att det kan vara svårt för skogsägaren att uppbära medel för skogsvårdsåtgärder när åtgärderna måste vidtas. Vidare är det uppenbart att vissa av de åtgärder som utredningen med utgångspunkt i samhällsekonomiska värderingar har tagit upp i sitt skogsproduktionsprogram är av sådan art att det inte kommer att finnas tillräckliga företagsekonomiska förutsättningar för deras utförande. Slutligen kan i vissa fall de ökade insatserna bli ekonomiskt betungande för skogsägarna. Det gäller främst anläggning av fullgoda ungskogar på sämre marker och åtgärder som måste vidtas som ersättning för sådana kemiska metoder som är förbjudna eller begränsade.

Utredningen föreslår i det följande att särskilda åtgärder vidtas för att underlätta för skogsägaren att själv finansiera huvudparten av den skogsvård

som bör och måste vidtas. Vidare föreslås att statligt stöd skall kunna utgå dels i form av stimulansbidrag till sådana åtgärder som inte har ansetts möjliga att föreskriva i lag och för vilka de företagsekonomiska förutsättningarna inte bedöms tillräckligt starka, dels i form av bidrag till sådana i lagstiftningen föreskrivna åtgärder som får anses bli betungande för skogsägaren men som av skogspolitiska och i stor utsträckning regionalpolitiska skäl ändå bör komma till utförande.

10.2 Självfinansiering

Orsakerna till att bl. a. återväxtarbetena inte har bedrivits tillräckligt snabbt och effektivt är flera. Så t. ex. har många skogsägare svårigheter att få nödvändig hjälp när de inte själva kan utföra skogsvårdsarbetet. Vidare inverkar bristande kunskaper i hantering av plantor och i planteringsteknik, bristande uppföljning av skogsodlingsresultaten m. m. För att komma tillrätta med dessa problem har utredningen föreslagit vissa åtgärder. Vidare kommer skogsadministrativa utredningen att ta upp frågan om service till skogsägare. Men även rena finansieringsproblem har i viss utsträckning medverkat till skogsvårdsarbetets bristande effektivitet. Utredningen anser att de ökade krav på en intensivare skogsvård som nu föreslås kan komma att förstärka finansieringsfrågans betydelse.

Som utredningen tidigare har påpekat skall skogsbruket i princip vara självfinansierat. Vissa för skogsbruket speciella förhållanden medför emellertid att förutsättningarna för självfinansiering av nödvändiga åtgärder inte är så gynnsamma som i andra näringar. De privata skogsfastigheternas storlek och skogens ålderssammansättning gör att flertalet skogsägare inte kan bedriva slutavverkning varje år. Utgifter för beståndsanläggning är då inte aktuella annat än med vissa ibland långa tidsintervaller. Även om målet är att återväxtarbetena skall utföras i så nära anslutning som möjligt till slutavverkningen kommer beståndsanläggningen i allmänhet inte att påbörjas förrän ett par år efter avverkningen. Med de möjligheter som f. n. står till buds för bekämpning av snytbaggen kan ännu längre tider behöva accepteras. Slutligen ligger hjälpplanteringar och annan vård av plantskogen åtskilliga år efter slutavverkningen och inkomsterna av denna.

Två åtgärder kan sägas vara vidtagna för att komma tillrätta med dessa problem. För att tillgodose samhällets krav på att återväxtåtgärder skall bli utförda finns i gällande skogsvårdslag bestämmelser som ger skogsvårdsstyrelsen möjlighet att kräva säkerhet för återväxtåtgärder efter avverkning. Bestämmelserna tar närmast sikte på åtgärder av mera betydande omfattning.

Den andra av de båda nämnda åtgärderna som har vidtagits är inrättandet av s. k. skogskonto. På skogskonto får viss del av skogsinkomsten sättas in under högst 10 år. Skogskontot har tillkommit primärt för att underlätta en skattemässig utjämning av de ofta mycket ojämnt inflytande skogsinkomsterna. Även om krav inte ställs på att innestående medel skall användas för nödvändiga skogsvårdsåtgärder kan naturligtvis skogskontot användas för att frivilligt reservera medel för kommande skogsvårdskostnader. Så sker säkert i många fall.

De nu beskrivna sätten att förbättra de finansiella garantierna för skogsvårdsåtgärder är mot bakgrund av det ambitiösa skogsproduktionsprogram som utredningen har förordat inte tillräckliga. Enligt utredningens uppfattning bör ett system skapas som ger en rimlig finansiell garanti för åtminstone de skogsvårdsåtgärder som krävs i lagstiftningen. Strävan bör vara att göra systemet så administrativt enkelt som möjligt. Ett garantisystem kan innehålla antingen statliga lån eller statlig garanti för lån. Det kan vidare eller alternativt innehålla någon form av frivillig eller obligatorisk avsättning av medel på särskilt konto eller i särskild fond.

Vad först gäller statliga lån och statlig garanti för lån vill utredningen anföra följande. Statliga lån till skogsbruket förekommer f. n. endast från den s. k. skogsväglånefonden. Under 1950-talet fanns en särskild skogslånefond ur vilken lån till förmånliga villkor, bl. a. fast ränta, kunde erhållas till skogsvårdsåtgärder. Skogsstyrelsen har föreslagit att den förstnämnda låneformen skall avvecklas. Den sistnämnda avvecklades år 1961 sedan den hade kommit till användning i endast obetydlig omfattning. Statlig garanti för lån lämnas vid skada på skog för att underlätta finansieringen av snabb upparbetning, transport, lagring och virkesskydd. Denna lånegaranti tillkom i samband med de svåra stormfällningarna i slutet av 1960-talet. Den har utnyttjats i mycket obetydlig omfattning. Statlig garanti för lån används t. ex. inom jordbruket som en av de vanligaste formerna av investeringsstöd. De på så sätt understödda investeringarna ger, till skillnad från vad som skulle ha varit fallet i skogsbruket, snabbt ökade inkomster eller sänkta kostnader. Av skogliga investeringar kan endast gödslingen och skogsvägarna sägas ha en likartad karaktär. Övriga skogliga investeringar är av långsiktig eller mycket långsiktig karaktär och ger inte möjligheter till ökade virkesuttag och inkomster förrän ganska långt fram i tiden. De enskilda investeringsobjekten, i varje fall inom privatskogsbruket, är ofta ganska små. Administrationskostnaderna för ett system med statlig garanti för lån skulle därför bli förhållandevis omfattande. Detta och erfarenheterna hittills talar för att varken statliga lån eller statlig garanti för lån kan annat än i undantagsfall lösa finansieringsproblemen i skogsbruket. Utredningen återkommer till dessa undantagsfall i det följande.

Exempel på särskild avsättning av medel för skogsbruksåtgärder finns både i vårt land och i t.ex. Norge. Som ett frivilligt svenskt system skulle, även om syftet är ett annat, kunna räknas det tidigare nämnda skogskontot. Obligatorisk avsättning till s. k. investeringskonto för skog infördes för en begränsad period år 1974. I Norge finns sedan länge ett system med obligatorisk avsättning av investeringsmedel i skogsbruket. Frågan om att införa ett system motsvarande det norska har länge diskuterats i Sverige. Bl. a. har riksdagen begärt att frågan skall tas upp av skogsutredningen.

Utredningen har övervägt olika former av garanti för att skogsägarna i erforderlig utsträckning reserverar medel för främst skogsvårdsåtgärder. En viktig fråga är därvid ambitionsnivån, d. v. s. dels om garantin skall begränsas till de återväxtåtgärder som krävs i lagstiftningen eller sträcka sig längre, dels om garanti skall krävas av alla skogsägare. En annan viktig fråga gäller formerna för avsättning av medel, särskilt alternativen individuella konton och för skogsägarna gemensamma fonder. Utredningen har sålunda ingående diskuterat olika system allt ifrån en för alla skogsägare

obligatorisk avsättning till en gemensam fond till en frivillig avsättning på skogskonto med gynnsammare villkor än hittills.

Frågan om vilken omfattning en finansiell garanti skall ha hänger nära samman med frågan om en medelsavsättning skall vara frivillig eller inte. Som utredningen tidigare har redovisat kan den nuvarande frivilliga avsättningen till skogskonto i viss utsträckning betraktas som en reservering av medel för kommande skogsvårdskostnader. Dessa medel är emellertid inte på något sätt bundna till åtgärder inom skogsbruket och kan f. n. inte heller formellt bindas till sådana. Utredningen anser det otillfredsställande att det f. n. inte finns garantier för att medel finns tillgängliga för åtgärder som föreskrivs i skogsvårdslagstiftningen. Kostnaderna för återväxtåtgärder måste jämföras med kostnaderna för avverkning eftersom de enligt skogsvårdslagen utlöses genom slutavverkningen. Det bör därför inte vara en belastning för skogsägaren om han i samband med avverkningsarbetet måste reservera medel för att fullgöra sina skyldigheter enligt skogsvårdslagstiftningen. Från allmän synpunkt är det dessutom angeläget att fullgörandet av dessa skyldigheter inte blir beroende av konjunkturvariationerna för skogsnäringen.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts föreslår utredningen en skyldighet för samtliga skogsägare att avsätta medel med belopp som i princip motsvarar kostnaderna för de i skogsvårdslagstiftningen föreskrivna återväxt- och röjningsåtgärderna. Eftersom de avsatta medlen är avsedda att i sin helhet användas för åtgärder på den eller de fastigheter som tillhör den som avsätter medlen finns det ingen anledning att skapa en för alla skogsägare gemensam fond. Varje fastighetsägare bör i stället ha sitt eget konto.

Med utgångspunkt i de nu framförda allmänna principerna föreslår utredningen följande utformning av garantisystemet.

För insättningar på konton för skogsvårdsåtgärder bör gälla uppskov med taxering till kommunal och statlig inkomstskatt på liknande sätt som nu gäller för insättningar på skogskonto. Det skulle därför kunna ligga nära till hands att komplettera bestämmelserna om dessa så att syftet med de nu föreslagna avsättningarna för skogsvård kan uppnås. Förutsättningarna för de två slagen av konton kommer emellertid att vara olika i flera avseenden. Skogskontoreglerna gäller endast vissa ägaregrupper medan utredningens förslag avser alla skogsägare. Insättning på skogskonto får endast ske i samband med deklarerad inkomst av skogen. Till de nya kontona skall i viss omfattning göras årliga insättningar oberoende av skogsinkomster. Skogskontoinsättningarna är frivilliga medan de nu föreslagna är obligatoriska. Utredningen föreslår därför att den obligatoriska insättningen sker på ett särskilt skogsvårdskonto. Reglerna härför bör anges i en särskild lagstiftning.

Reglerna för insättning på skogsvårdskonto bör utformas på följande sätt. Insättningskyldigheten bör i princip åvila samtliga skogsägare. Skogsvårdskontot bör utgöras av ett för skogsägaren personligt konto i valfri bank. De belopp som skall sättas in bör beräknas så att medel finns tillgängliga för lagligen åvilande återväxt- och röjningsåtgärder. Medelsinsättningen bör så nära som möjligt ansluta till det angivna åtgärdsbehovet. Med alltför begränsad insättning förlorar systemet i effektivitet medan för stora insättningar ger upphov till en icke önskvärd ackumulering av medel på kontot.

När det gäller återväxtåtgärderna kan önskemålet om en balans mellan insättning och medelsbehov tämligen väl tillgodoses. Återväxtarbeten aktualiseras genom en slutavverkning och skyldigheten att sätta in medel bör därför knytas direkt till en sådan avverkning. Det belopp som skall insättas i anslutning till slutavverkningen bör vidare beräknas på grundval av storleken på det upptagna hygget och med hänsyn tagen till vilken förnygringsmetod som skall komma till användning. Insättningen bör ske med ledning av normbelopp. Vid normvärdenas beräkning borde egentligen hänsyn tas till generellt utgående statsbidrag till skogsodling. Eftersom bidrag inte kan garanteras i förväg är detta emellertid inte möjligt.

Vad beträffar röjningen måste en mera schabloniserad beräkningsgrund väljas. Den eftersträfvade balansen mellan insättning och medelsbehov kan åtminstone i viss utsträckning tillgodoses om insättningens storlek knyts till fastighetsinnehavets skogsbruksvärde. Oberoende av om avverkning har skett bör årligen sättas in ett belopp utgörande viss andel av det fastställda skogsbruksvärdet. Utredningen beräknar att denna andel i nuvarande läge bör bestämmas till en procent. Föreskrivs insättningsskyldighet för alla fastigheter med skogsbruksvärde skulle den årliga insättningen uppgå till ett sammanlagt belopp av 200 milj. kr. Summan reduceras något med hänsyn till att insättningsskyldighet inte bör föreligga för andra fastighetsinnehav än sådana med ett skogsbruksvärde överstigande 10 000 kr.

Ett väsentligt inslag i garantisystemet är att uppskov kan erhållas med inkomsttaxeringen för de insatta medlen. Skogsägaren bör åläggas att till sin självdeklaration foga ett underlag som dels kan utgöra grundval för taxeringsnämndens beslut om uppskov med beskattningen, dels ger möjlighet till kontroll av att insättning har skett med tillräckligt stort belopp och dels vid bristande inbetalning kan läggas till grund för indrivning av felande belopp. För insättningen som beräknas på skogsbruksvärdet bör ett bevis från banken att inbetalning har skett senast när deklarationen ges in utgöra ett tillräckligt underlag. Beträffande den insättning som skall göras i anledning av en slutavverkning bör gälla att insättningsskyldigheten tidsmässigt bestäms så att den genom ett inbetalningsbevis redovisas samtidigt med att intäkten av avverkningen redovisas i självdeklarationen. Härigenom blir det möjligt för taxeringsmyndigheten att uppmärksamma att en insättningsskyldighet föreligger. Vidare bör det åligga fastighetsägaren att till deklarationen foga uppgift om avverkad areal uppdelad på areal där skogsodling skall ske och sådan där naturlig återväxt planeras. Taxeringsnämnden bör vid sin granskning i erforderlig omfattning utnyttja tillgänglig sakkunskap, främst skogsvårdsstyrelsen. De på skogsvårdskonto insatta beloppen innebär självklart inte någon begränsning av skogsägarens skyldigheter enligt skogsvårdslagen. Taxeringsnämnden bör medge uppskov med beskattningen för de på skogsvårdskonto faktiskt insatta medlen. Om nämnden vid sin granskning finner att insättningsskyldigheten inte har fullgjorts skall länsstyrelsen underrättas. Länsstyrelsen har därefter att vidta de åtgärder som behövs för att insättning skall ske.

Skogsägaren bör på eget ansvar få disponera sitt skogsvårdskonto för att täcka kostnader för återväxtåtgärder och röjning. För arbete som har utförts av markägaren själv eller av icke avlönade familjemedlemmar bör arbetskostnaden beräknas efter schablon som fastställs av skogsstyrelsen. Har

återväxtåtgärder och röjning för vilka medlen får användas utförts under det beskattningsår för vilket insättning skall ske bör insättningsskyldigheten begränsas i motsvarande mån. Om skogsägaren har vidtagit alla återväxt- och röjningsåtgärder som han är skyldig att vidta enligt skogsvårdslagen och något behov av sådana åtgärder inte kan väntas uppstå de närmaste åren bör skogsvårdsstyrelsen kunna medge befrielse från insättningsskyldighet eller kunna tillåta att redan insatta medel får användas för valfritt ändamål. För användning av medlen till andra skogsvårdsåtgärder än återväxtåtgärder och röjning bör generella medgivanden kunna komma i fråga.

Skyldigheten att hålla medlen reserverade och den därav följande möjligheten att erhålla uppskov med beskattningen bör tidsbegränsas. Det bör åvila banken att till skogsägaren återbetala medel som har varit inestående tio år på skogsvårdskonto.

Belopp som har tagits ut eller återbetalats från skogsvårdskontot skall tas upp som intäkt av jordbruksfastighet för det år uttaget eller återbetalningen har skett. När uttag från kontot sker skall banken lämna skogsvårdsstyrelsen uppgift om uttaget. Skogsvårdsstyrelsen får härigenom möjlighet att kontrollera att medlen används på avsett sätt. Om det vid skogsvårdsstyrelsens kontroll uppdagas att uttagna medel under uttagsåret inte har använts för de angivna skogsvårdsåtgärderna skall medlen på anmälan av skogsvårdsstyrelsen beskattas med ett förhöjt belopp.

Den föreslagna obligatoriska insättningen på skogsvårdskonto bör inte påverka skogsägarens rätt till frivilliga insättningar på skogskonto.

Med hänsyn till den i många fall betydande eftersläpningen när det gäller återväxtåtgärder kommer det föreslagna garantisystemet inte att lösa alla finansieringsproblem. Systemet bör därför kompletteras med en möjlighet att erhålla statlig garanti för lån. Motsvarande bör gälla för den som förvärvat en fastighet där avverkning redan har skett men åtföljande återväxtåtgärder inte har vidtagits. Utredningen beräknar att det till en början behövs en ram av 10 milj. kr för sådana garantier.

10.3 Statligt stöd

10.3.1 *Inledning*

Utredningen har tidigare motiverat statligt stöd dels i form av stimulansbidrag till sådana åtgärder som inte har ansetts möjliga att föreskriva i lag och för vilka de företagsekonomiska förutsättningarna inte bedöms tillräckligt starka, dels i form av statlig medverkan i finansiering av sådana i skogsvårdslagstiftningen föreskrivna åtgärder som får anses bli betungande för skogsägaren eller har regionalpolitisk betydelse. Den första gruppen kan omfatta t. ex. dikning och i förekommande fall grundläggande gödsling av torvmark, planering av fastmarksgödsling, olönsam gallring och stamkvistning. Den andra gruppen kan omfatta t. ex. plantering av nedlagd jordbruksmark, mera kostnadskrävande återväxtåtgärder inom områden med svaga produktionsbetingelser, omplantering eller mer omfattande hjälpplanteringar efter skador och skogsodling efter avveckling av mycket lågproducerande skogsbestånd.

Behovet av statligt stöd växlar mellan olika delar av landet. Men även i tiden kan behovet av statligt stöd växla p. g. a. konjunktursvängningar. Reglerna för statligt stöd bör därför utformas så att det smidigt kan anpassas i dessa avseenden. Den nivå på stödet som utredningen föreslår i det följande utgår från det bedömda konjunkturläget de närmaste åren. Av praktiska skäl bör emellertid reglerna inte ändras annat än om konjunkturförändringarna är av viss styrka och inte bedöms bli kortvariga. Det är också viktigt att statens anslag till detta stöd avvägs så, att det i huvudsak täcker det bidragsbehov som föreligger under olika år så att inte skogsägarna vid bristande anslagstilldelning skjuter upp angelägna åtgärder under förhoppning att bidrag skall kunna erhållas ett kommande år.

10.3.2 Statligt stöd till skogsvård

Utredningens förslag till bestämmelser om återväxtåtgärder och beståndsvård innebär i flera avseenden en skärpning av tidigare praxis, bl. a. när det gäller val av förnygringsmetod, plantantal per hektar och den tid inom vilken förnygring skall ske. Vidare skall enligt förslaget skyldighet föreligga att företa rövning. De föreslagna bestämmelserna innebär att på all skogsmark skall anläggas bestånd som tillfredsställande utnyttjar markens produktionsförmåga. Med den utformningen av bestämmelserna för beståndsanläggning kommer det, med hänsyn tagen till markens produktionsförutsättningar, att krävas nära nog optimala återväxtåtgärder på all skogsmark. Det gäller även krav på att anlägga ny skog på skogsmark där tillväxten på grund av olämpligt trädslag, låg slutenhet eller annan liknande orsak är avsevärt sämre än vad som är normalt med hänsyn till markens avkastningsförmåga.

Utredningen har ställt upp dessa stränga krav på beståndsanläggningen eftersom det som har framgått i kapitel 6 och 7 är av avgörande betydelse för den framtida virkesproduktionen att de unga bestånden när de går in i den egentliga produktionsfasen är av hög kvalitet vad avser stamantal, trädslag m. m. I stora delar av Norrland, särskilt i dess inland, är produktionsförmågan så svag och/eller avsättningsläget så dåligt att detta optimala beståndsanläggningsprogram ibland inte kan försvaras utifrån företagsekonomiska bedömningsgrunder. Kostnaderna för att anlägga ett fullgott bestånd är här ofta av samma storleksordning som på bättre marker i goda avsättningslägen. Den väntade skörden är betydligt mindre och kommer senare. Dessutom är kostnaderna för tillvaratagande av virket i regel högre. Skälen för att uppehålla höga krav på de nyanlagda bestånden blir då i dessa trakter främst samhällsekonomiska. Det totala produktionsvärdet för skogsnäringen var för perioden 1968–1975 drygt tio gånger större än skogsägarnas rånetto. Detta är ett uttryck för storleken av den sysselsättning och det förädlingsvärde som skogsproduktionen skapar i efterföljande led. Över huvud taget är möjligheterna att utveckla skogsindustrin starkt beroende av att dess råvarubas förbättras successivt. Enligt utredningens mening är det därför från bl. a. sysselsättningspolitisk synpunkt angeläget att utnyttja skogsmarkernas produktionsförmåga fullt ut även inom de delar av landet där de företagsekonomiska förutsättningarna för ett intensivt skogsbruk inte är gynnsamma. Detta kan ofta inte åstadkommas utan att staten träder in med visst stöd. Utredningen föreslår därför ett generell

stöd till mera kostsamma åtgärder vid beståndsanläggning inom vissa delar av norra Sverige. Statsmakterna har under ett tiotal år ägnat stort intresse åt regionalpolitiska insatser för att förbättra sysselsättningen inom bl. a. dessa områden. Åtgärderna har huvudsakligen varit inriktade på lokaliseringsstöd för industrietablering. Under senare år har även jordbruk och skogsbruk fått viss del av insatserna. Det är utredningens uppfattning att man måste gå vidare på denna väg och låta regionalpolitiken än mer inriktas på basnäringarna. För skogsbrukets del bör därvid uppmärksammas att satsningar på en intensiv skogsvård ger arbetstillfällen inte bara omedelbart utan även långt fram i tiden genom ökade avverknings- och förädlingsmöjligheter. Det bör också påpekas att satsningar på åtgärder i skogsbruket är ett av de minst kostnadskrävande sätten för staten att främja sysselsättningen.

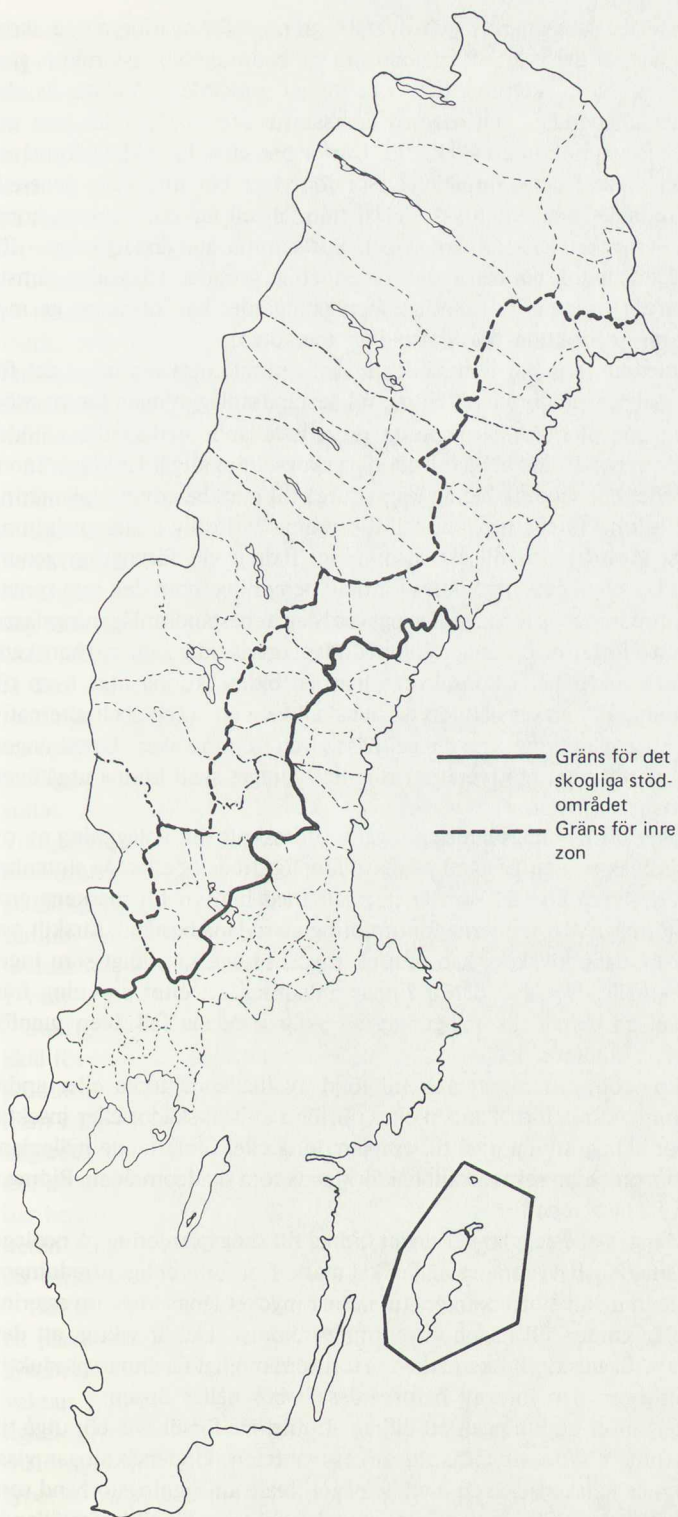
Rättviseskäl talar för en ganska detaljerad avgränsning av de områden och objekt som bör komma ifråga för bidrag. Å andra sidan måste man av praktiska skäl tolerera en viss generalisering av bidragsområdet även om risken för tröskeeffekter mot angränsande områden därigenom ökar. Bl. a. är det av praktiska skäl nödvändigt att följa administrativa gränser, i första hand kommungränser. I vissa fall där kommunerna är stora och från skogsproduktionssynpunkt heterogena bör dock de gamla sockengränserna kunna utnyttjas. Med utnyttjande av varierade bidragsprocenter och prioriteringsregler kan tröskeeffekterna mildras.

Efter sammanvägning av olika faktorer avseende främst skogsproduktionens förutsättningar och de sysselsättningspolitiska aspekterna föreslår utredningen att ett skogligt stödområde får följande utsträckning, nämligen Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län samt av Västernorrlands län Örnköldsviks kommun utom Grundsunda, Arnäs, Örnköldsviks, Själevads och Nätra socknar, Sollefteå kommun utom socknarna Ed, Långele och Graninge samt socknarna öster därom, Ånge kommun utom Torps socken. Vidare bör av Gävleborgs län ingå Ljusdals kommun och av Kopparbergs län Orsa, Mora, Älvdalens, Malungs kommuner samt Ore socken i Rättviks kommun och Järna och Äppelbo socknar i Vansbro kommun. Av Värmlands län bör Torsby kommun ingå. Slutligen bör Gotland ingå i området (se figur 10.1).

Ett på detta sätt avgränsat stödområde kommer att bli omfattande och innesluta trakter med starkt växlande förutsättningar för skogsproduktion. Det är därför nödvändigt att införa en gradering av stödet med högre bidragsprocenter i ett inre område där förutsättningarna för skogsbruk allmänt är sämre. Vidare bör gälla att tillgängliga anslag i första hand skall utnyttjas inom detta inre område och de delar av området i övrigt som karakteriseras av särskilt svaga produktionsförutsättningar. Genom sådana bidragsregler kan störningar i form av tröskeeffekter vid gränsen mellan stödområdet och landet i övrigt begränsas.

Det område där högre bidrag bör utgå bör omfatta Pajala, Övertorneå och Överkalix kommuner och kommunerna ovanför lappmarksgränsen i Norrbottens och Västerbottens län samt av Jämtlands län Strömsunds, Östersunds, Krokoms, Åre och Bergs kommuner och Härjedalens kommun utom Överhogdals, Ytterhogdals och Ängersjö socknar. Slutligen bör i detta område ingå Särna och Idre socknar i Älvdalens kommun samt Transtrands och Lima socknar i Malungs kommun, samtliga i Kopparbergs län.

Figur 10.1
Gräns för det skogliga
stödområdet



Stora arealer skogsmark ligger ovanför gränsen för svårföryngrad skog. I det området är det svårt att tillgodogöra sig befintliga virkesförråd p. g. a. små eller i dåliga konjunkturen obefintliga rotvärden. Vidare är det där endast fullständiga och därmed kostsamma återväxtåtgärder som ger godtagbar föryngring inom skälig tid. Därför bör särskilda bidragsförmåner kunna tillämpas i detta område. Dessa förmåner bör inte gälla generellt för hela området utan tillämpas endast från fall till fall där nämnda kombination – mycket låga rotvärden och kostsamma återväxtåtgärder – föreligger. Detta bidrag bör beräknas efter enhetliga grunder. På de allra sämsta markerna där inte ens fullständiga återväxtåtgärder kan beräknas ge mer än ca 1 m³ produktion bör statsbidrag inte utgå.

Som inledningsvis har framhållits är den centrala insatsen inom det föreslagna skogligen stödområdet bidrag till beståndsanläggningen för att möjliggöra en från produktionssynpunkt tillfredsställande verksamhet. Stödet bör koncentreras till de fall då fullständiga skogsodlingsåtgärder krävs. Inom hela området bör sålunda bidrag kunna utgå till markberedning, plantering eller sådd samt i förekommande fall till röjning av lövsly i nära anslutning till övriga åtgärder och till skyddsdikning. Bidrag vid föryngring genom självsådd bör alltså inte utgå utom för markberedning inom den inre zonen.

Enligt utredningens förslag till skogsvårdsplan är beståndsanläggningsfasen inte avslutad förrän erforderlig röjning (undantagsvis tidig gallring) har skett. Inom stödområdet bör i konsekvens härmed bidrag kunna utgå även till sådan röjning. För att en självföryngring skall vara ett acceptabelt alternativ till sådd eller plantering krävs regelmässigt att röjnings sker. Utredningen anser det därför vara motiverat att röjningsbidraget skall kunna utgå även i självföryngringsfallet.

I förslaget till ny skogsvårdsplan ingår en föreskrift om anläggning av ny skog om tillväxten i ett bestånd p. g. a. olämpligt trädslag eller låg slutenhet är avsevärt sämre än vad som är normalt med hänsyn till markens produktionsförmåga. Kostnaderna för omföring av sådana bestånd, särskilt om de består av dålig lövskog, kan ofta bli mycket höga samtidigt som inget rotvärde erhålls. Det kan därför finnas anledning att efter prövning från fall till fall ge bidrag till anläggning av skog i sådana fall även utanför det skogligen stödområdet.

Om skogsodlingen misslyckas till följd av ihållande torra eller andra ogynnsamma klimatförhållanden eller till följd av sorkskador eller insektskador bör bidrag kunna utgå till omplantering eller omfattande hjälpplantering inom områden som särskilt har förklarats som skadeområden. Bidraget bör utgå i hela landet.

Sedan länge har i hela landet utgått bidrag till skogsplantering på nedlagd jordbruksmark och på annan av ålder kal mark. Det finns enligt utredningen ingen anledning att slopa bidraget till denna mycket långsiktiga investering som inte är knuten till någon avverkningsinkomst. Det är viktigt att den definitivt nedlagda jordbruksmarken så fort som möjligt får annan produktiv användning om den inte av naturvårdsskäl bör hållas öppen.

Slutligen anser utredningen att bidrag åtminstone försöksvis bör utgå till stamkvistning i syfte att förbättra virkeskvaliteten. Undersökningar visar att planterade tallskogar, även med de något tätare anläggningsförband som kommer att krävas för att den föreslagna lagens krav för tillfredsställande

återväxt skall uppfyllas, kommer att ge mycket små andelar av de goda sågvirkeskvaliteter som har gjort svensk sågvara efterfrågad. Det enda praktiskt-ekonomiskt möjliga sättet att höja kvaliteten är att utföra kvistning av blivande rotstockar på ett begränsat antal träd per hektar. Detta är en mycket långsiktig åtgärd som ger ekonomiskt utbyte först efter 50 år eller mer. Från samhällets synpunkt är det viktigt att söka uppehålla kvaliteten på sågtimret i våra skogar. Genom ett stimulansbidrag bör det vara möjligt att öka intresset för stamkvistning.

Utredningens förslag till skogsproduktionsprogram omfattar i avseende på markförbättrande åtgärder dels ökad verksamhet med gödsling av fastmark, dels ökad dikningsverksamhet. Ingen av dessa åtgärder föreslås bli föreskriven i skogsvårdslagen. Utredningen har därför övervägt i vilken utsträckning statligt stöd kan behövas som stimulans för att programmet skall kunna förverkligas.

I fråga om gödsling av fastmark kan konstateras att dess effekt på produktionen kommer mycket snabbt och att möjligheterna att öka virkesuttaget också som regel inträder efter en förhållandevis kort tid. Något generellt ekonomiskt stöd till gödsling är därför inte motiverat. Den största ökningen av gödslingen kommer att behövas inom privatskogarna där i dag nästan ingen sådan förekommer. Den främsta insatsen bör här vara ökad information, rådgivning och utbildning. För att skogsgödslingen skall få den omfattning inom småskogsbruket som har förutsatts i det av utredningen förordade produktionsprogrammet och dessutom bli utförd på ett optimalt sätt kommer det ofta att krävas planläggning för samordning. Statliga insatser för sådan planläggning är motiverade och kan ge goda resultat. Ändamålsenligt utformade och lokaliserade skogsflygplatser är en viktig förutsättning där samordnad gödsling behöver anordnas. Utredningen återkommer till frågan om bidrag till sådana. För att få till stånd samordnade gödslingsprogram kan vissa skogsägare behöva förlägga sin gödslingsverksamhet till för dem olämplig tidpunkt från ekonomisk synpunkt. I dessa undantagsfall bör statlig garanti för lån kunna beviljas inom en ram av 1 milj. kr.

Statligt stöd till dikning för skogsproduktion har gammal hävd här i landet. Skäl för statsbidrag har främst varit att effekten av dikning i form av ökad produktion och ökade avverkningsmöjligheter i regel ligger relativt långt fram i tiden och att dikningen ofta måste ske som en mellan många markägare samordnad operation, ofta reglerad av förrättning enligt vattenlagen. För att dikningsverksamheten skall öka i den utsträckning som utredningen har bedömt nödvändig bör statsbidrag utgå även i fortsättningen. Erfarenheten visar att det vanligen inte behövs särskilt höga bidragsprocenter för att intressera skogsägarna för dikning.

Det är viktigt att det som underlag för en ökad dikningsverksamhet finns en plan som anger vilka myrar som av naturvårdsskäl inte bör dikas. En systematisk inventering av våtmarkerna pågår men kan ta lång tid. I avvaktan härpå bör som utredningen har föreslagit i avsnitt 9.4.4 bättre möjligheter till samråd med naturvårdsmyndigheterna skapas genom ett anmälningsförfarande. Det är också viktigt att dikningen klart inriktas på de typer av sumpmarker (sumpskogar, skogbevuxna resp. inte skogbevuxna myrar av olika godhetsgrad) som inom olika regioner med stöd av forsk-

ningens resultat bedöms dikningsvärda. Med iakttagande av dessa regler bör bidrag utgå i hela landet till dikning för skogsproduktion och i förekommande fall erforderlig grundläggande gödsling. Som alternativ eller komplement till bidrag bör staten kunna ge garanti för lån med samma motiv som för samordnade gödslingsföretag. Garanti bör ges inom en ram av 2 milj. kr.

Behovet av statsbidrag till skogsbruket är, som utredningen tidigare har anfört beroende av hur skogsnäringsens och därmed skogsbrukets lönsamhet utvecklas. Utredningen föreslår med utgångspunkt i bedömningar för den närmaste tiden de bidragsnivåer som anges i tabell 10.1. Tabellen redovisar dels de olika åtgärder för en ökad skogsproduktion till vilka utredningen har föreslagit att statsbidrag skall kunna utgå, dels den föreslagna indelningen av landet i olika områden med avseende på stödets tillämplighet och graderingen av bidragen. Statsbidrag till skogsbruksåtgärder har tidigare regelmässigt varit differentierade efter ytterligare en princip, nämligen skogsägaregrupp. Högre bidragsprocenter har sålunda tillämpats för privatskogsbruket eller också har en prioritering skett till förmån för detta vid brist på medel. Senast vid införandet av det nuvarande stödet till intensifierad

Tabell 10.1 Bidrag till skogsvård, bidragsprocenter

Område/åtgärd	Bidragsprocent		
	Skogligt stödområde		Landet i övrigt
	Inre zon ^a	Yttre zon	
<i>Beståndsanläggning</i>			
Markberedning för självföryngring	50	—	—
Fullständig skogskultur (markberedning, plantering eller sådd, i förekommande fall röjning av lövsly och skyddsdikning, ej hyggesrensning)	50	30	—
Omplantering eller omfattande hjälplantering efter klimat- och insektskadador m. m.	70–90 ^b	50–80 ^b	50–80 ^b
Skogsplantering på definitivt nedlagd jordbruksmark	50	50	50
Skogsodling efter avveckling av vissa mycket lågproducerande bestånd	70	50	50
Röjning	50	30	—
<i>Markförbättring</i>			
Dikning och i förekommande fall grundläggande gödsling av myr och sumpskog	70	50	50
Gödsling av fastmark	Bidrag till planering		
<i>Stamkvistning</i>	50	50	50

^a Efter prövning från fall till fall bör inom svåröfyngrat område enligt skogsvårdslagen utgå förhöjda statsbidrag i trakter där rotnettot är mycket lågt och åtgärdskostnaden förhållandevis hög. Därvid bör bidragsprocenten kunna höjas med 20 procentenheter, dock inte över 90 %.

^b 1:a resp. 2:a omplantering.

Tabell 10.2 Beräkning av kostnaderna för statligt stöd till skogsvård

Åtgärd	Stödområdet				Övriga landet				Riket	
	Inre zon		Yttre zon		Areal		Kostnad			Summa bidrag milj. kr
	Areal 1000 ha	Kostnad kr/ha	Bidrag % Milj. kr	Areal 1000 ha	Kostnad kr/ha	Bidrag % Milj. kr	Areal 1000 ha	Kostnad kr/ha		
Markberedning för självföryngring	38	350	50	6,6	30	—	29	—	6,6	
Fullständig skogskultur	45	2 300	50	52,0	42	2 600	106	—	84,8	
Omplantering och omfattande hjälpplantering	5	1 500	75	5,6	5	1 800	12	2 100	60	
Skogsplantering på definitivt nedlagd jordbruksmark	1	3 200	50	1,6	2	3 200	4	3 200	50	
Skogsodling efter avveckling av mycket lågproducerande bestånd	6	2 300	70	9,7	6	2 600	10	3 000	50	
Röjning	68	600	50	20,4	83	800	199	—	—	
Dikning	13	700	70	6,4	17	700	10	900	50	
Stamkvistning	50	—	50	—	—	—	—	—	—	
Summa milj. kr	102,3				75,0				41,1	219,4

Kommentarer

1. Arealuppgifterna är i huvudsak hämtade ur skogsutredningens skogsvårdsenkät.
2. Kostnaderna per hektar för de olika åtgärderna har bedömts med utgångspunkt i uppgifter från domänverket, skogsvårdsstyrelserna, Sveriges skogsägareföreningars riksförbund och vissa bolag.
3. Arealuppgifterna i fråga om markberedning för självföryngring kan vara något för höga eftersom viss självföryngring sker utan markberedning.
4. Omplantering eller omfattande hjälpplantering vid omfattande skador har antagits bli nödvändig på 10-15 % av den skogsodlade arealen. Om effektiva åtgärder mot insektsskador kan utföras blir bidragsbehovet mindre.
5. Arealuppgifterna som avser skogsplantering på definitivt nedlagd jordbruksmark påverkas av den fortsatta utvecklingen inom jordbruksrationaliseringen. De redovisade talen bygger på en utredning som har gjorts av skogsstyrelsen, lantbruksstyrelsen och naturvårdsverket.
6. Kultur efter avveckling av lågproducerande bestånd har antagits omfattas i promille per år av den produktiva skogsmarksarealen, dvs. ca 25 000 ha.
7. Dikningsarealen enligt utredningens enkät är lägre än den som förutsätts i det av utredningen förordade produktionsprogrammet. Bidragsbehovet kan därför komma att öka successivt.

skogsvård i norra Sverige tillämpades nämnda princip. Med hänsyn till att den allmänna lönsamhetsutvecklingen i hela skogsnäringen har gjort att de företagsekonomiska villkoren knappast skiljer sig mellan olika skogsägargrupper finner utredningen ingen anledning att föreslå olika bidragsnivåer. Utredningen bedömer att ett stöd utformat på detta sätt ger de största samlade produktions- och sysselsättningseffekterna. Liksom är fallet med det nuvarande stödet till skogsvård i norra Sverige bör i den utsträckning som anses lämplig de fastställda bidragsprocenterna omräknas till för varje budgetår gällande fasta bidragsbelopp, vanligen knutna till areal. Det bör även vara möjligt att låta bidrag utgå i form av fria plantor.

Fr. o. m. budgetåret 1974/75 utgår bidrag till åtgärder för intensifierad skogsvård i norra Sverige. Verksamheten har planerats för en 10-årig upp-rustningsperiod, alltså t. o. m. budgetåret 1983/84. Det av utredningen föreslagna mera generella stödsystemet ersätter inte i alla avseenden detta stöd. Det finns därför behov av övergångsbestämmelser som dels möjliggör ett slutförande av den planerade satsningen på eftersläpande återväxtåtgärder, dels överbryggar den sänkning av bidragsprocenten som inom vissa områden och för vissa åtgärder, främst röjning och dikning blir resultat av utredningens förslag.

Med ledning av det produktionsprogram som utredningen har förordat i kapitel 8, utredningens enkäter angående skogsägarnas planerade framtida skogsvårdsinsatser och nu föreslagna bidragsprocenter har utredningen gjort en beräkning av statens kostnader för det nu föreslagna stödet. Beräkningen som framgår av tabell 10.2 är gjord i 1977 års priser och förutsätter ett fullt utbyggt stöd.

Statens totala kostnader per år för de åtgärder som redovisas i tabellen blir 219 milj. kr. Härtill kommer som tidigare har nämnts övergångsvis vissa merkostnader för restaureringsprogrammet i norra Sverige. Dessa har som framgår av tabell 10.3 beräknats till 14 milj. kr per år.

Tabell 10.3 Beräkning av statens merkostnader för att fullfölja nuvarande restaureringsprogram i norra Sverige

Åtgärd	Nuvarande inre zon Inre zon i framtiden		Nuvarande inre zon Yttre zon i framtiden		Nuvarande yttre zon Yttre zon i framtiden		Nuvarande yttre zon Utanför det skogliga stödområdet i framtiden		Riket Summa merkostnad milj. kr
	Areal 1000 ha	Mer-kostnad milj. kr	Areal 1000 ha	Mer-kostnad milj. kr	Areal 1000 ha	Mer-kostnad milj. kr	Areal 1000 ha	Mer-kostnad milj. kr	
Hjälplantering	1,5	—	1,1	0,2	—	—	0,4	0,1	0,3
Skogsodling efter avveckling av lågproducerande bestånd	2	—	4,2	1,6	1,8	0,3	—	—	1,9
Röjning	15	1,5	14	4,2	6	0,9	6	2,9	9,5
Dikning	13	—	12	1,3	6	—	10	0,9	2,2
Summa		1,5		7,3		1,2		3,9	13,9

10.3.3 Statligt stöd till bekämpning av skadeinsekter

F. n. utgår enligt skogsvårdslagen skäligt bidrag till täckande av kostnaderna för åtgärder som föreskrivs av skogsstyrelsen för att motverka massförökning av för skogen skadliga insekter. Bidrag utgår till merkostnaderna för åtgärderna med minst 50 % och högst 75 %. Vidare kan staten lämna garanti för lån till kostnaderna för uppärbetning av virke m. m. i samband med dessa insektsjärjningar. Som har framgått av utredningens förslag till ny skogsvårdslag bör den nuvarande bestämmelsen om bidrag utgå ur lagen. Bidrag bör i fortsättningen kunna utgå till kostnaderna för samma typ av åtgärder som hittills. Bidraget bör bestämmas till högst 75 % av merkostnaden för aktuell åtgärd. Eftersom behovet av bidrag inte kan bedömas i förväg, bör regeringen besluta om bidrag när så bedöms erforderligt. Utredningen föreslår vidare att möjligheterna till statlig garanti för lån behålls oförändrade. Ram för garantin bör liksom hittills bestämmas vid behov.

Nu föreslagna bidragsregler gäller av myndighet föreskrivna åtgärder i samband med katastrofbetonade massförökningar. Det är emellertid viktigt att insektsstammarna i skogen helt allmänt hålls nere dels för att motverka kontinuerliga skador av mindre omfattning, dels därför att utgångsläget vid inträffade större katastrofer därigenom blir gynnsammare. De nyligen gjorda ändringarna i skogsvårdslagens regler om skydd mot skadeinsekter syftar i denna riktning. Det kan emellertid visa sig nödvändigt med viss ekonomisk stimulans om det skogshygieniska arbetet ska få önskvärd omfattning. Främst gäller det att yngelmaterial inte blir kvarlämnat i skogen vid röjning och avverkning. Ekonomiskt mest påfrestande för skogsägaren blir det om klenvirket skall tas tillvara vid förstagallringar i områden med låga eller obefintliga rotvärden. Formerna för denna stimulans bör närmare studeras. Utredningen föreslår att skogsstyrelsen får i uppdrag att utreda frågan.

10.3.4 Statsbidrag till skogsbruksplaner

För att ett ambitiöst skogsproduktionsprogram skall kunna genomföras är det nödvändigt att en ändamålsenlig planering sker på olika nivåer, dvs. riket, regioner, naturliga samverkansområden och enskilda brukningsenheter. Härför krävs lämpligt planeringsunderlag för motsvarande nivåer. För riket och större regioner ger riksskogstaxeringen och arbetet inom skogsstyrelsens prognosenhet nödvändigt underlag. Utredningen föreslår i avsnitt 11.2 att staten skall bekosta grundläggande översiktliga skogsinventeringar, som kan bilda planeringsunderlag för samverkande skogsägare inom lämpligt avpassade områden och för skogsvårdsstyrelsernas och skogsägareföreningarnas informations-, rådgivnings- och samordningsarbete och mera överiktliga planering.

När det gäller den enskilda brukningsenheten är det naturligt att ägaren är närmast ansvarig för att erforderligt planeringsunderlag finns och att en företagsinriktad plan upprättas. Det kan emellertid finnas anledning att stödja upprättande även av sådana fastighetsvisa planer. Kostnaderna för att upprätta en skogsbruksplan blir nämligen mycket höga per hektar för de små fastigheterna, där bristen på sådana planer är mest framträdande. Ett

stimulansbidrag som utgår med ett fast belopp per plan och är avpassat så att det för medelstorleken av privatägda brukningsenheter ger 50 % bidrag bör kunna ge effekten att skogsägarna i större omfattning låter upprätta planer för sina fastigheter. Systemet med ett fast bidragsbelopp ger till resultat att stödet automatiskt blir starkare för de små fastigheterna där kostnaderna vanligen är större per hektar räknat. Planerna bör innehålla ett visst minsta sakinnehåll för att bidrag skall kunna utgå. Utredningen föreslår ett bidrag om 600 kr per plan, dock högst totalkostnaden för planen. De sammanlagda kostnaderna härför kan beräknas till ca 1,5 milj. kr per år.

10.3.5 Statligt stöd till skogsväghållning

Sedan budgetåret 1933/34 har det statliga stödet till skogsväghållning¹ ökat successivt. De anförda motiven för stöd har skiftat från tid till annan. Genomgående har dock varit önskemål om planmässighet i vägnätets utbyggnad. I ett tekniskt och ekonomiskt optimalt vägnät berör varje lämpligt avgränsad väg inte sällan ett stort antal fastigheter. Statens medverkan genom planläggning och stöd leder till en helt annan planmässighet än om varje markägare skall lösa sin vägfråga. Ett väl utbyggt skogsvägnät är vidare en nödvändig förutsättning för ett rationellt och intensivt skogsbruk.

Även fördelningssynpunkter har anförts som ett starkt skäl för statsbidrag till enskild väghållning. Drygt en fjärdedel av landets skogsmarker betjäna direkt av de allmänna vägarna. Ägarna av dessa marker har inga kostnader för enskild väghållning medan andra kan drabbas av dryga kostnader. Statsbidrag har ansetts behövas för att dämpa dessa kostnadsskillnader. Även sett i kortare perspektiv har det ansetts att fördelningsskäl talar för att statsbidrag utgår till skogsväghållningen. Markägare som bygger ny väg på ett tidigare väglöst område får i regel en mera påtaglig nytta av vägutbyggnaden än en markägare som behöver göra en ombyggnad eller förbättring av en äldre befintlig bilväg. För den senare är fördelarna mer indirekta i form av lägre vägtransportkostnader, förbättrad tillgänglighet, mindre insektsskador m. m. Om inte bidrag kan lämnas till vägstyrkostnaderna riskeras därför att vägförbättringar, som är nödvändiga för att hela transportsystemet skall fungera rationellt, konsekvent blir eftersatta.

Ytterligare ett skäl för statsbidrag till skogsväghållning har varit att bidragen kan ses som en form för kollektiv restitution av bilskatt som hänförs till fordonens användning på det enskilda skogsvägnätet. Bidragen avräknas därför mot bilskattmedlen. Vägarnas slitning på grund av en expanderande fritidstrafik utgör också ett påtagligt motiv för statsbidrag till skogsväghållningen.

Utbyggnaden av skogsvägnätet är ännu inte fullständig. Enligt skogsstyrelsens beräkningar ligger ännu mer än en fjärdedel av landets skogsmarker på från företagsekonomisk synpunkt för stort avstånd från väg. Dessa marker finns företrädesvis i Norrlands inland och i Dalarna. En förhållandevis stor del av anlagen har hittills placerats i dessa områden och utbyggnaden där har därför kunnat ske med endast små eftersläpningar i förhållande till skogsstyrelsens långtidsplaner. Dessa planer som har utarbetats i nära samråd med skogsbrukets intressenter och vägförvaltningarna

¹ Med skogsväghållning avses här nybyggnad, ombyggnad, förbättring och drift av skogsvägar.

har föredragits i länsstyrelserna och där antagits som mål för skogsvägbyggandet.

Regelmässigt finns ett ackumulerat behov av avverkningar och skogsvårdsåtgärder på marker som blir föremål för vägutbyggnad. Om avverkningarna skall kunna hållas på önskvärd nivå och en riktig prioritering av slutavverkningarna göras är det angeläget att vägutbyggnaden även i framtiden kan ha den volym och inriktning som långtidsplanerna avser.

En omfattande nedläggning av äldre bilvägar förekommer främst i södra och mellersta Sverige. Det är vägar som har byggts i ett tidigt skede i regel utan statsbidrag och som nu är mer eller mindre utslitna och passar dåligt in i vägsystemet. 40 % av vägnätet i landet hade år 1971 en standard som var lägre än den lägsta klass som tillämpas vid nybyggnad.

Det är naturligt att vägar föråldras och efter hand når ett stadium då de behöver byggas om eller läggas ner. Som en följd av den omfattande utbyggnaden av skogsvägar omedelbart efter det andra världskriget är nu en särskilt stor del av vägnätet i det skick att ombyggnad vore den rätta åtgärden för att dämpa transportkostnadernas ökning och för att förbättra tillgängligheten. Nytt- och kostnadsposternas art och fördelning har emellertid gjort att stora eftersläpningar har uppkommit i förhållande till skogsstyrelsens långtidsplaner. Insatser av en helt annan omfattning än under de senaste åren är därför nödvändiga i framtiden.

Utredningen föreslår mot bakgrund av vad som nu har anförts att statens stöd till skogsväghållning utökas. Erfarenheterna av det nuvarande stödet är goda. Ett nytt stöd bör därför utformas med bestämmelserna för det gamla som förebild.

Stödet bör i huvudsak ha formen av statsbidrag. F. n. utgår stöd även i form av lån från skogsväglånefonden. Sedan bestämmelserna i anläggningsslagen infördes finns emellertid inte längre möjligheter att fördela vägutbyggnadskostnader – bl. a. ränta och amortering på upptagna lån – genom vägvavgifter. Vägsamfälligheten kan alltså inte uppträda som låntagare. Kreditbehovet vid skogsvägbyggnad kan ofta begränsas till korta krediter under byggnadstiden. Sådana lån bör väghållarna kunna erhålla direkt från kreditinstituten utan statlig medverkan. Det finns emellertid inte sällan behov av gynnsamma, längre krediter för att företag som berör många markägare skall kunna genomföras på ett smidigt sätt. Statlig garanti för lån bör i sådana fall kunna beviljas markägare som är i behov härav, t. ex. därför att de inte under de närmaste åren efter byggandet kan utnyttja de förbättrade avsättningsförhållandena. Skogsväglånefonden bör som en följd härav avvecklas.

Berättigade att erhålla bidrag är f. n. ägare vars mark omfattas av bestämmelserna i skogsvårdsslagen. Bl. a. domänverket, kyrkan, och ägare av sommarstugor, grustag m. fl. kan inte få bidrag. Detsamma gäller förvaltare av naturreservat. Vid vägföretag där flera ägaregrupper är företrädare har det ibland orsakat vissa komplikationer vid företagets planläggning och förvaltning att vissa delägare inte har fått statsbidrag. Med hänsyn till att bidraget framför allt skall stödja en över ägo gränserna rationell planering och utbyggnad av vägnätet är det motiverat att alla markägare som driver skogsbruk skall ingå i den bidragsberättigade gruppen. Dessa synpunkter tillgodoses med det tillämpningsområde för skogsvårdsslagen som utredning-

en har föreslagit. Däremot finns det inte skäl för att lämna bidrag till andra markägare.

F. n. kan bidrag utgå för byggande, omläggning eller förbättring av enskild väg som kan antas få väsentlig betydelse för utforsling av skogsprodukter med motorfordon. Samtliga åtgärder skall ha båtnad¹ och kunna passas in i en vägnätsplan för trakten. Båtnads- och planläggningskraven liksom kravet på betydelse för skogsbruket bör gälla även i fortsättningen. Önskemålet att kunna stödja förbättringsarbeten på vägnätet motiverar dessutom att bidrag skall kunna utgå till alla åtgärder inom ramen för begreppet väghållning på enskilda vägar avsedda för motordrivna fordon. Vidare bör som tidigare har nämnts bidrag kunna utgå till byggande av skogsflygplatser enligt samma principer som för byggande av skogsväg. De bidragsberättigade åtgärderna bör prioriteras med utgångspunkt i angelägenheten att stödja åtgärder för att åstadkomma och vidmakthålla ett rationellt vägsystem. Nybyggnad och förbättring av större skogsvägar med många delägare bör prioriteras framför kortare vägar som berör endast en eller ett fåtal markägare. Bland driftåtgärderna bör s. k. förstärkt underhåll (förbättringsarbeten som vägsamfälligheterna äger besluta om utan ny laga förrättning) stödjas. Det egentliga underhållet (ersätter förslitning) bör stödjas om utrymme finns sedan nu nämnda ändamål är tillgodosedda och om särskilda skäl föreligger. Ett sådant skäl kan vara att vägen slits i så hög grad av annan trafik än den som rör verksamheten på väghållarnas fastigheter att underhållet blir oskäligt betungande för väghållarna. Det kan gälla vissa genomfartsleder där trafiken från längre bort belägna skogsområden är stor eller vägar med stor fritidstrafik. Serviceåtgärder (plogning, underhållshyving, dammbindning och andra kortsiktiga åtgärder) bör inte bli aktuella för bidrag annat än undantagsvis för vägar som har mycket stor betydelse för fritidstrafiken men ändå måste anses vara av karaktären skogsvägar.

Staten, kyrkan och skogsindustriföretagen bör ha större förutsättningar och ekonomiska motiv att utan bidrag planera och bekosta väghållningsåtgärder. Till dessa bör under den tid som nu kan överblickas bidrag utgå när de är delägare i gemensamma vägföretag och när vägar över deras mark har stor främmande trafik, t. ex. genomfarts- och fritidstrafik eller liknande.

Liksom hittills bör bidrag kunna utgå med olika storlek i olika områden. Områdesindelningen bör emellertid vara densamma som för skogsvårdsbidragen som föreslås i avsnitt 10.3.2. Inom den inre zonen av detta stöd-område bör sålunda bidrag kunna utgå med högst 75 % till nybyggnad, ombyggnad och förbättringsarbeten. I resten av landet behövs en viss höjning främst för att bidraget skall stimulera ombyggnader och förbättringar och för att i någon mån minska de stora skillnader i bidragsförmånen som nu råder mellan landsdelarna. Bidrag bör där kunna utgå med högst 60 %, varvid den högsta bidragsprocenten i första hand bör utnyttjas för att stimulera till viktiga ombyggnader och förstärkt underhåll. Bidrag till egentligt underhåll och till serviceåtgärder bör i hela landet kunna utgå med högst 40 %. En viss differentiering inom ramen för nämnda högstprocenter bör göras mellan vägar av olika klass. Som villkor för högsta byggnadsbidrag, dvs. 75 % resp. 60 %, och för bidrag till underhåll bör gälla att bidragstagaren inte utan länsstyrelsens tillstånd får stänga av vägen för trafik om länsstyrelsen finner att den kan användas för allmän trafik.

¹ Har båtnad = nyttan av åtgärden motsvarar minst kostnaden för den.

Frågan om bidraget till ett visst företag bör lämnas från skogsvägsanslaget eller från det av länsstyrelserna och vägverket administrerade anslaget till enskild väghållning bör avgöras med hänsyn till avvägningen mellan vägens betydelse för skogsbruket resp. för annan verksamhet. Om nyttan för skogsbruket är i övervikt bör bidraget utgå från det skogliga anslaget medan bidraget i andra fall bör lämnas från det allmänna anslaget till enskild väghållning. Myndigheterna bör samråda i gränsfallen.

Möjligheterna att lämna bidrag till anläggning av enskilda flottleder och till uppförande av skogshärbärgen har inte utnyttjats på många år och saknar numera helt aktualitet. Bestämmelserna härom bör därför slopas. Den särskilda bidragsförhöjningen till byggande av skogsvägar som är av särskild betydelse för det rörliga friluftslivet bör slopas eftersom betydelsen av den har visat sig vara liten. Under senare år har mycket få ansökningar om bidrag gjorts.

Kostnaderna för stödet beror främst av hur omfattande väghållningsprogram som skall stödjas och av i vilken takt som det äldre vägnätet saneras och vidmakthålls genom driftåtgärder. Utredningen föreslår ett årligt program som innebär att ca 1 000 km skogsvägar byggs på väglösa områden, att ca 1 800 km skogsvägar byggs om och att ca 10 000 km upprustas genom driftåtgärder. Räknat i 1977 års priser blir statens totala kostnader för detta program efter 3–5 år 85 milj. kr exkl. administrationskostnader. Anslaget bör som hittills avräknas mot automobilskattemedlen. Den föreslagna kreditgarantin bör till en början kunna ges inom en ram av 3 milj. kr. Den bör successivt anpassas till uppkommande behov. Garantin kan beräknas ge försumbara förluster för staten.

10.3.6 Totalkostnader

Det statliga stödet till skogsbruket som utredningen har föreslagit i det föregående inkl. stödet till översiktlig skogsbruksplanläggning enligt avsnitt 11.2 innebär en väsentlig ökning i förhållande till nuläget. En grov jämförelse görs i följande sammanställning. Till de redovisade beloppen kommer under en övergångstid 13,9 milj. kr enligt vad som har redovisats i tabell 10.3.

	Anslag milj. kr	
	Utredningens förslag	Budgetåret 1977/78
<i>Bidrag</i>		
Skogsodling på nedlagd jordbruksmark	11,2	4,5
Skogsodling	123,9	57,0
Om- och hjälpplantering	26,2	
Röjning	40,3	
Dikning	16,8	
Stamkvistning	1,0	–
Skogsskydd	vid behov	vid behov
Skogsbruksplaner, områdes- fastighets-	12,0	(ingår i övriga)
Väghållning	1,5	30,0
	85,0	
Summa bidrag	317,9+	91,5+
<i>Kreditgaranti</i>		
Skogsvård	10,0	–
Dikning	2,0	–
Gödning	1,0	–
Stormskador m. m.	vid behov	vid behov
Vägar	3,0	–
Summa kreditgaranti	16,0	–
<i>Lån, vägar</i>	–	0,1

11 Övriga frågor

11.1 Strukturfrågor m. m.

11.1.1 *Allmänt*

Utredningen har i kapitel 3 lämnat en översiktlig redogörelse för strukturförhållandena inom skogsbruket. Av denna framgår att skogsfastigheterna i stor utsträckning är små och ofta dåligt arronderade, vilket försvårar en rationell skogsdrift. Detta förhållande är vanligast inom privatskogsbruket, men även storskogsbruket har på sina håll bristfällig fastighetsstruktur. Enligt en undersökning av lantmäteristyrelsen i mitten av 1960-talet hade storskogsbruket 15 % av sin areal inom skiften med en produktionsförmåga understigande 400 m³sk per år medan privatskogsbruket hade 75 % av sin areal inom sådana skiften. Den fortsatta framställningen berör därför främst privatskogsbruket.

Om man som mått på brukningsenheternas storlek använder deras produktionsförmåga så är storleksstrukturen inom privatskogsbruket ganska likartad inom olika landsdelar. Medelfastigheten har en produktionsförmåga av ca 200 m³sk om enheterna under 5 ha räknas bort. Inte mindre än hälften av dem har en produktionsförmåga mindre än 100 m³sk. Någon nämnvärd skillnad mellan lantbruksgårdar – gårdar med både jordbruk och skogsbruk – och rena skogsgårdar finns inte ifråga om storleksstrukturen. Inom mindre regioner, t. ex. län, kan avvikelser från de redovisade genomsnittsvärdena förekomma.

Bristerna i fastighetsstrukturen är särskilt påfallande inom trakter där fastigheterna också är uppdelade i flera skiften, som dessutom ofta har olämplig form och ligger olämpligt i förhållande till varandra. Detta är särskilt vanligt inom Värmlands, Kopparbergs, Gävleborgs och Västernorrlands län och i Norrbottens kustland. Undersökningar visar att inom dessa områden behöver mellan 18 och 45 % av totala skogsarealen bli föremål för arronderingsförbättring. Under de senaste 20 åren har enligt lantmäteriverket omarronderingsverksamheten berört ca 100 000 ha per år eller totalt ca 2 milj. ha skogsmark. Huvuddelen avser dock storskogsbrukets markbyten. Storleksrationaliseringen inom privatskogsbruket har gått mycket långsamt. Medan jordbruksföretagen ökat sin medelareal åker till det dubbla har medelarealen skog i kombinerade företag och skogsbruksföretag ökat endast obetydligt och är nu 40–45 ha. För de enskilda företag eller grupper av företag som har berörts av struktur- och storleksrationaliseringen har naturligtvis ökningen varit betydligt större.

Bristfällig fastighetsstruktur får i första hand ekonomiska effekter för lantbruks- och skogsbruksföretagen. Lantbruksföretag som saknar skog eller är skogsfattiga lider vanligen av undersysselsättning under vinterhalvåret vilket leder till låga inkomster om inte skuldsättningen från början har varit mycket låg. För att uppnå jämvikt i sysselsättningen och tillfredsställande lönsamhet krävs avsevärt större arealer skog än de som vanligen hör till de kombinerade företagen. För skogsbruksföretagen är skillnaden mellan deras faktiska medelstorlek och den ideala ännu större.

Bristfällig arrondering leder regelmässigt till att åtgärdsenheter¹ och möjliga åtgärdsområden² blir små. Det är dock ofta svårt att skilja effekterna av dålig arrondering och av för små skogsinnehav eftersom dessa förhållanden vanligen råder samtidigt. Kostnaderna per avverkad kubikmeter eller behandlad arealenhet stiger starkt med sjunkande areal på åtgärdsområdet, i varje fall i de storleksintervall som är vanliga inom privatskogsbruket. Effekterna blir starkare ju mer mekaniserade system som tillämpas.

Om sålunda de driftsekonomiska och företagsekonomiska effekterna av en ogynnsam storleksstruktur och olämplig arrondering är rätt väl kända, så är kunskapen om eventuella effekter på skogsproduktionen sämre. Undersökningar på det området är betydligt svårare att genomföra. Svårigheterna att inom små och olämpligt formade skogsskiften åstadkomma något så när optimala åtgärdsenheter medför risk för att bestånd i olika utvecklingsstadier sammanförs till gemensam behandling även om åtgärdena då inte blir de lämpligaste. Detta kan innebära att vissa bestånd behandlas för tidigt och andra för sent i förhållande till den optimala tidpunkten. Den förhöjning av kostnaderna som följer av de små enheterna kan minska benägenheten att investera i skogsvård och produktionsförbättrande åtgärder. Hur omfattande och hur djupgående nu antydda verkningar på skogsproduktionen verkligen är saknas närmare kunskap om. Att effekter av detta slag inte är ovanliga är dock klart. Inom de svårast ägospittrade områdena blir följderna inte sällan inaktivitet. Å andra sidan har många ägare av mindre skogsbruk uppehållit en intensiv skogsvård och en god skogsproduktion. Detta gäller främst lantbruksföretagare som är självverksamma i kombinationen jordbruk/skogsbruk och som ibland kanske gör avkall på en marknadsmässig ersättning för sin egen arbetsinsats. Men i glesbygder saknas ofta alternativt arbete och arbetsersättningen i skogsbruket torde där inte vara lägre än den i jordbruket.

Enligt utredningens mening är det nödvändigt att uppenbara brister i strukturhänseende som belastar skogsbruket upphävs eller motverkas om en effektiv skogsproduktion på hög nivå skall kunna uppehållas i framtiden.

11.1.2 Åtgärder för att förbättra fastighetsstrukturen

Storleksrationaliseringen av fastigheter sker främst genom tillköp och omarrondering och då främst genom fastighetsreglerande åtgärder. Inte sällan är dessa två åtgärder sammankopplade. Det allmänna främjar utvecklingen på området genom tillämpning av jordförvärvslagstiftningen och genom stöd till yttre rationalisering. Båda verksamheterna handhas av lantbruksorganisationen och genom lantmäteriets arbete på fastighetsregleringens område. Jordförvärvslagstiftningen är f. n. föremål för översyn bl. a. med syfte att

¹ Åtgärdsenhet: sammanhängande område som avses bli enhetligt och samtidigt behandlat med avseende på viss åtgärd såsom huggningsform (gallring, slutavverkning), drivningsmetod, föröngningsmetod.

² Åtgärdsområde: grupp av åtgärdsenheter till vilken åtgärder (avverkning, skogsvårdsarbeten m. m.) koncentreras i tid och rum.

främja tillkomsten av familjeföretag med lämpligt resursunderlag. Regeringen har i proposition (1977/78:19) om nya riktlinjer för jordbrukspolitiken, m. m. föreslagit vissa förändringar av stödet till yttre rationalisering vilka bl. a. innebär vissa förbättringar av stödet i form av lånegarantier vid nyetablering för förvärv av skogsföretag. Dess genomförande kan inte bedömas innebära några större förändringar av förutsättningarna för den yttre rationaliseringen inom skogsbruket. Fastighetsbildningslagen som reglerar omarronderingsverksamheten trädde i kraft så sent som år 1972. Enligt vad utredningen har inhämtat pågår sedan något år inom lantmäteriverket en utvärdering av erfarenheterna av den nya lagen. Detta arbete kommer att ligga till grund för en bedömning av jämkningar i lagen. Riksdagen har beslutat (CU 1976/77:27, rskr 1976/77:227) att förorda att regeringen gör en översyn av frågorna om hur en mer aktiv fastighetsbildning också kan bidra till att förverkliga uppsatta mål inom struktumvandlingen. Frågan bereds f. n. i justitiedepartementet.

Skogsutredningen anser att det är angeläget att storleksrationaliseringen och omarronderingsverksamheten särskilt inom privatskogsbruket fortgår i minst samma takt som hittills och med inflytande från skogliga instanser. Utredningen utgår från att de nu berörda utredningarna kommer att ge erforderligt underlag för en fortsatt utveckling av denna verksamhet. Från skogsbrukssynpunkt är det särskilt viktigt att arbetet med bildande av gemensamhetsskogar i de svårast ägosplittrade områdena kan bedrivas i snabbare takt än hittills. Undersökningar har visat att för ca 0,5 milj. ha skog, främst inom delar av Dalarna och Hälsingland, är bildandet av gemensamhetsskogar troligen det enda sättet att komma till rätta med strukturproblemet. Om den långsamma utvecklingen på detta område beror på svagheter i fastighetsbildningslagen bör det övervägas ändringar i denna. Sålunda bör inte ett fåtal markägare få förhindra tillkomsten av en gemensamhetsskog om det övervägande antalet berörda jordägare vill ha sådan. Denna verksamhet bör därför i de svårast ägosplittrade områdena prioriteras framför annan strukturförbättring i skogsmarken, då den snabbt bör kunna ge företagsenheter med betydligt rationellare bruksförutsättningar.

11.1.3 Åtgärder för att motverka brister i strukturen

Den storleksrationalisering och omarrondering som har behandlats i föregående avsnitt är av naturliga skäl en verksamhet på lång sikt. Även om ändringar i lagstiftningen skulle kunna öka takten så blir effekten troligen inte någon radikal förändring. En viktig begränsande faktor är omsättningen i fastighetsbeståndet, som f. n. understiger 3 procent per år. Någon nämnvärd ökning av omsättningstakten är inte trolig.

Snabbare åtgärder för att motverka brister i strukturen och öka effektiviteten i skogsbruket är angelägna. Skogbruket har genom samverkan av olika slag sökt lösningen på dessa problem. Samverkan är inte bara en interimståtgärd medan strukturförbättringsarbetet pågår. Även efter en mycket framgångsrik verksamhet av detta slag kommer behov av samverkan att finnas.

Samverkan inom skogsbruket kan efter sin art uppdelas i två huvudformer, nämligen resurssamverkan och åtgärdssamverkan. Inte sällan finns bägge slagen representerade i ett visst arbetsobjekt. Med resurssamverkan avses

gemensamt utnyttjande av maskiner och arbetskraft. Sådan samverkan kan möjliggöra bättre tillgång på eller effektivare utnyttjande av produktionsmedlen ifråga. Arbetskraftens självklara krav på anställningstrygghet och goda arbetsförhållanden kan som regel endast tillgodoses genom sådan samverkan. Med åtgärdssamverkan avses sådana fall då åtgärder (t. ex. avverkning och skogsvård) utförs samtidigt på flera angränsande brukningsenheter i gemensam regi, varigenom effektivare arbete, lägre kostnader och bättre framtida beståndsarrondering kan erhållas.

Typiska exempel på resurssamverkan är de avverknings- och skogsvårdsuppdrag som bl. a. skogsägareföreningarna åtar sig. Skogsindustrins rotpostköp är ett annat exempel. Skogsägareföreningarnas arbete för samverkan sker främst inom skogsbruksområdenas ram. Även fristående entreprenörer kan svara för resurssamverkan över ägo gränser. Önskvärd resurssamverkan kan ibland dock förhindras av att ett flertal organisationer utför service-tjänster samtidigt i samma område.

Inom områden där ägoförhållandena och skogsägarnas intressen så medger kan avverkningsuppdrag och ibland även rotpostköp leda till åtgärdssamverkan över ägo gränser. Skogsvårdsstyrelsernas organisation för maskinell markberedning och i viss utsträckning deras övriga serviceverksamhet på skogsvårdsområdet är också en form av resurssamverkan.

Mera renodlade företag av karaktären åtgärdssamverkan är de s. k. samverkansstämplingar som skogsvårdsstyrelserna och ibland skogsägareföreningarna har organiserat. De avser gemensamma större avverkningar med tillhörande vägbyggnader och efterföljande skogsvårdsarbeten inom svårt ägosplittrade områden.

Den mera direkta samverkan i skogsbruksåtgärdernas utförande som har behandlats här och som har betydelse för att motverka bristerna i fastighetsstrukturen har utvecklats under de senaste 15–20 åren och är fortfarande i ett utbyggnadsskede. Enligt utredningens mening är det viktigt att särskilt skogsvården beaktas i den fortsatta utbyggnaden av samverkan. En av orsakerna till att skogsvårdsarbetet inte bedrivs med önskvärd intensitet är att det inte finns tillräcklig kapacitet hos de organisationer som tillhandahåller hjälp med utförande av skogsvårdsarbeten åt det stora antal skogsägare som av olika anledningar inte själva kan utföra sådana. Eftersläpningen i skogsvårdsarbetet kan också hänföras till bristande ekonomiska förutsättningar. Nu behövs en utbyggnad av resurserna på detta område men det är också viktigt att den sker på ett rationellt sätt. F. n. tillhandahåller i första hand skogsägareföreningarna och skogsvårdsstyrelserna service av det här slaget, men det förekommer även att virkesköpande industrier och även domänverket erbjuder tjänster. Det är viktigt att utbyggnaden av serviceorganisationen sker så att behoven inom olika regioner täcks på ett ändamålsenligt sätt, bl. a. utan onödig dubbelorganisation. Skogsvårdsstyrelserna, som även i framtiden bör ha som uppgift att främja samverkan inom skogsbruket, bör om behov därav uppstår kunna ta initiativ till överläggningar i syfte att uppnå en god samordning av olika insatser.

Tidigare har påpekats att det blir mycket svårt att genom tillköp tillföra någon större del av de kombinerade företagen eller de rena skogsföretagen så stora skogsarealer att brukarna får full sysselsättning inom företagen. Det är då naturligt att den överskottsarbetskraft som kommer att finnas

i dessa företag så långt som möjligt tas till vara vid organiserandet av service för skogsägare som inte själva kan utföra avverkningar och skogsvård. Skogsägareföreningarna arbetar i denna riktning. Ytterligare insatser är dock nödvändiga om skogsbruket skall kunna dra full nytta av befintlig arbetskraft på landsbygden.

Förbättring av bruksstrukturen inom skogsbruket kan alltså ske dels genom förändringar i fastighetsstrukturen, dels genom ökad driftssamverkan. Den senare får anses mest verksam i ett bredare perspektiv. Staten ger stöd åt fastighetsreglerande åtgärder inom jordbruk och skogsbruk på olika sätt. Även driftssamverkan bör stödjas av det allmänna. Detta kan lämpligen ske genom att staten tar på sig kostnaderna för den resursinventering och översiktliga planering som behövs. Ett planeringsunderlag som är ägnat att direkt underlätta samverkan både avseende resurs- och åtgärdsconcentration erhålls bäst om ett enhetligt inventeringsmaterial insamlas för områden lämpligt avgränsade med hänsyn till naturliga samverkansintressen. En god erfarenhet av hur sådant arbete kan läggas upp finns hos skogsvårdsstyrelserna som i hela Norrland och flertalet Svealandslän bedriver sådan verksamhet sedan åtskilliga år. Eftersom det material som tas in har betydelse även för annan verksamhet, bl. a. som underlag för markanvändningsplaneringen i samhället, behandlar utredningen denna fråga närmare i avsnitt 11.2.

Sedan länge har det konstaterats att det för fastigheter tillhörande dödsbon eller samägande i andra former har uppstått stora svårigheter när det har gällt att upprätthålla de riktlinjer som statsmakterna har dragit upp för jordens och skogens användning och skötsel. Inte minst gäller detta skogsvårdslagens tillämpning. Därför är det angeläget att den utredning som regeringen tillsatte våren 1977 så snart som möjligt löser denna fråga.

11.2 Översiktliga skogsinventeringar

Bl. a. för att genomföra det skogsproduktionsprogram som utredningen har föreslagit behövs ett tillfredsställande planeringsunderlag för myndigheter, skogsbrukets organisationer och markägarna. Den viktigaste informationskällan för översiktliga beräkningar och prognoser på riksnivå, länsnivå och undantagsvis länsdelsnivå är den s. k. riksskogstaxeringen, som registrerar och redovisar tillståndet i landets skogar. Riksskogstaxeringen ger på de nämnda nivåerna en god eller acceptabel noggrannhet i fråga om en mängd data. Data från riksskogstaxeringen är nödvändiga som underlag för beskrivning av skogstillståndet vid olika tidpunkter och som grund för beräkning av skogarnas förändring vid tillämpning av olika behandlingsprogram. Det är därför väsentligt att tillräckliga resurser ställs till förfogande för att bevara och förbättra riksskogstaxeringens kvalitet.

Riksskogstaxeringen är emellertid en stickprovsundersökning och det går därför inte att relatera resultaten till bestämda geografiska lokaler. Den kan därför inte utnyttjas som underlag för t. ex. rådgivning till markägare, planering av de enskilda fastigheternas skogsbruk, planering av lokala samordnade skogsbruksinsatser eller som direkt hjälpmedel vid tillsyn av skogs-

vårdslagens efterlevnad. Geografiskt lokaliserade uppgifter om skogen är nödvändiga i markanvändningsplaneringen och i informationsutbytet mellan skogsbruket och andra markutnyttjare. Därför behövs systematiska översiktliga skogsinventeringar som kan redovisas i form av kartor med tillhörande beskrivning. Sådana inventeringar pågår sedan början av 1960-talet i norra Sverige i de områden där särskilt stöd utgår till skogsbruket. Dessa s. k. områdesplaner betraktas som ett viktigt led i planeringen och administration av det statliga stödet och finansieras därför väsentligen med statliga medel. Även i södra Sverige har liknande inventeringar gjorts men då som regel i liten omfattning och med varierande former för finansiering.

För den hittillsvarande användningen av områdesplaner har vissa grundläggande data om skogen visat sig vara nödvändiga. Dessa data, som redovisas för särskilda på kartan avgränsade avdelningar, är följande, nämligen ägoslag (skogsmark, myr m. m.), areal, bonitet, trädslagsfördelning, medeldiameter, beståndsålder, virkesförråd totalt och per ha och skogens utvecklingsstadium (huggningsklass). Vidare behövs en beskrivning av terrängens beskaffenhet samt uppgifter om lämpliga skogsvårds- och avverkningsåtgärder och om dessa åtgärders konsekvenser i form av virkesuttag och arbetsåtgång. Med dessa uppgifter som grund kan sammanställningar göras för hela eller delar av det inventerade området. De olika avdelningarnas belägenhet kan anges med hjälp av koordinater.

De nu beskrivna områdesplanerna eller översiktliga skogsinventeringarna används främst som underlag för skogsvårdsstyrelsernas rådgivnings-, samordnings- och planeringsverksamhet samt skogsvårdslagens tillämpning. De utnyttjas för motsvarande verksamhet inom skogsägareföreningarna och av markägare i deras diskussioner och samråd med andra. Försvaret har visat intresse för terrängframkomlighetskartor grundade på uppgifter i planerna. Sammanställningar av områdesplaner har visat sig vara av värde för lokala bedömningar t. ex. på kommunal nivå av skogstillgångar, avverkningsmöjligheter och sysselsättning. De har också använts som underlag för en jämnare och riktigare bedömning i samband med fastighetstaxeringen. Det är också möjligt att vid planering av vägar och kraftledningar utnyttja dem så att från skogsproduktionssynpunkt goda marker inte tas i anspråk i onödan.

Skogsstyrelsen har i samarbete med olika myndigheter och organisationer undersökt hur de översiktliga inventeringarna skall kunna användas i samhällsplaneringen med syfte att undvika onödigt dubbelarbete. Därvid har framkommit att flera organ t. ex. lantbruksstyrelsen, naturvårdsverket och planverket har intresse av skogsinventeringarna. Detta är förklarligt mot bakgrund av det ökade intresset för naturresursen skog. Önskemål om vissa kompletteringar av datainsamlingen har framförts från dessa organ.

Skogsutredningen anser att det är angeläget att de översiktliga skogsinventeringarna kan fortsätta och att de anpassas så långt möjligt till andra användares behov. Inventeringarna bör i fortsättningen bedrivas systematiskt över hela landet. Verksamheten som bör bedrivas av skogsvårdsstyrelserna bör omfatta områden som domineras av privata skogsägare. Erforderliga uppgifter om storskogsbrukets fastigheter insamlas i regel kontinuerligt av detta och bör kunna ställas till förfogande i lämplig form för översiktliga bedömningar.

För att inventeringarnas uppgifter skall ha rimlig aktualitet bör de upprepas vart 15 år. Detta innebär att den av skogsvårdsstyrelserna årligen inventerade arealen skulle behöva ökas från nuvarande 400 000–500 000 ha till ca 800 000 ha. Ökningen berör huvudsakligen Götaland och Svealand. Utredningen bedömer kostnaderna för inventeringen till mellan 12 och 17 kr per ha i olika delar av landet eller sammanlagt ca 12 milj. kr per år. F. n. används av allmänna medel 5–6 milj. kr för verksamheten ifråga.

Av det tidigare anförda framgår att det allmänna på olika sätt kan dra nytta av de översiktliga skogsinventeringarna. På den skogligen sidan ger de underlag för en effektiv rådgivning, lagtillämpning och stödgivning. I struktursammanhang bildar de underlag för samverkansinsatser för att mildra verkningarna av bristfällig struktur. För fysisk riksplanering och annan verksamhet berörande markutnyttjande fås ett värdefullt arealtäckande material, som har efterlysts av statsmakterna bl. a. i samband med presentationen av programskedet i den fysiska riksplaneringen. Å andra sidan kan markägarna och deras organisationer dra viss nytta av materialet för planering av olika slag. Bl. a. kan skogsbruksplaner (driftsplaner) för brukningsheterna tas fram billigare.

Att finna någon invändningsfri rationell grund för fördelningen av kostnaderna mellan det allmänna och skogsägarna torde inte vara möjligt. Med hänsyn härtill och till att verksamheten väsentligen är ett samhällsintresse bör staten svara för hela kostnaden.

11.3 Forskning och utbildning

11.3.1 *Allmänt*

I kapitel 8 har utredningen förordat ett skogsproduktionsprogram som bl. a. förutsätter satsningar på en ökad virkesproduktion i våra skogar. En förbättrad skogsvård är härvid väsentlig. Sålunda kan användning av förädlat skogsodlingsmaterial och bättre skogsodlingsmetoder ge skogar som producerar avsevärt mer än dagens. I samma riktning verkar bättre röjnings- och gallringsmetoder och en förbättrad skogshygien. Ett bättre tillvarata-gande av den producerade virkesråvaran kan öka avkastningen från skogsbruket.

För att genomföra den skogspolitik som utredningen har föreslagit behövs, förutom de skogspolitiska medel som utredningen tidigare har behandlat, dels forskning för att få fram nya och förbättrade skogsbruksmetoder m. m., dels välutbildad arbetskraft på alla nivåer. Forskning och utbildning kan alltså betraktas som skogspolitiska medel. Utredningen har inte ansett som sin uppgift att behandla dessa frågor mera i detalj. I det följande redovisas emellertid vissa allmänna synpunkter på forskning och utbildning för skogsbruket.

11.3.2 *Forskning och utveckling*

Forsknings- och utvecklingsarbete (FoU) på skogsbrukets område bedrivs av olika myndigheter, institutioner och företag. Sammanlagt satsades bud-

getåret 1975/76 ca 125 milj. kr på denna verksamhet exkl. central administration enligt följande sammanställning (milj. kr).

FoU-utförande organ	Forskning	Utveckling	Varav statens bidrag
Skogshögskolan	44,0	–	42,3
Övriga högskolor m. m.	9,2	–	8,6
Myndigheter	1,2	2,6	3,7
Forskningsinstitut	13,4	1,4	4,8
Maskin- och skogsföretag	3,6	49,2	1,4
Summa	71,4	53,2	60,8

De statliga medlen till skoglig FoU-verksamhet fördelas på olika sätt. Större delen av anslagen till skogshögskolan och statliga myndigheter anvisas direkt över statsbudgeten. Statens råd för skogs- och jordbruksforskning fördelade budgetåret 1975/76 ca 5,5 milj. kr. Rådets medelsfördelning sker i huvudsak med utgångspunkt i bidragsansökningar efter en omfattande remsbehandling.

Det statliga stödet till skoglig FoU vid Institutet för skogsförbättring och Svenska träforskningsinstitutet bestäms sedan avtal har träffats mellan staten och branschen om gemensam finansiering av viss FoU-verksamhet. Medlen fördelas på olika programområden enligt en flerårig projektplan som ingår i avtalet. Motsvarande gäller det statliga stödet till kollektiv skogsteknisk forskning. Dessa medel fördelas på FoU-utförande organ av en särskild nämnd. Hittills har merparten av stödet till skogsteknisk forskning gått till Forskningsstiftelsen skogsarbeten och till skogshögskolan. Via styrelsen för teknisk utveckling (STU) stöder staten viss skoglig FoU-verksamhet hos skogsmaskintillverkare. Motsvarande stöd utgår i mindre utsträckning från Norrlandsfonden.

Under de senaste åren har staten medverkat i finansieringen av två större, tidsbegränsade FoU-projekt med stark anknytning till skogsbruket. Projekt helträdsutnyttjande, ett treårigt projekt som nyligen har avslutats, har till lika delar finansierats av staten och branschen. Sammanlagt har staten anvisat 6 milj. kr. för projektet. Dessutom har enskilda företag satsat ca 20 milj. kr på fabriksförsök m. m. inom ramen för projektet. Projektet Barrskogslandskapets ekologi finansieras helt av staten. Som särskilt projekt avslutas verksamheten under budgetåret 1978/79. Statens satsning under de sista fyra projektåren beräknas till ca 19 milj. kr.

Skogsutredningen anser att FoU-arbetet på skogsbruksområdet måste intensifieras för att de föreslagna skogspolitiska målen skall nås. Främst bör de ökade insatserna inriktas på att förbättra metoder och teknik för beståndsanläggning och beståndsvård. De ökade skogsvårdsinsatser som är nödvändiga kräver vidare att ekonomiskt utrymme framdeles kan skapas för dem. Detta kan ske genom en fortsatt utveckling av nuvarande avverknings- och transportmetoder. Utvecklingen av metoder för sådd och plantering liksom framställning av ett förbättrat skogsodlingsmaterial är arbeten av grundläggande betydelse.

Vid plantframställning måste en lång rad svåruppfyllda krav beaktas. Plan-

tan skall bland annat vara anpassad till växtplatsens miljö så att hög överlevnad och god tillväxt erhålls. Den skall vara uppdragen från ett högvärdigt frö- eller sticklingsmaterial. Den skall kunna framställas och transporteras billigt genom en rationell odlings-, hanterings- och transportteknik och vidare vara anpassad till de krav som en mekanisering av skogsodlingen ställer. Även om stora forskningsinsatser har gjorts inom de nämnda områdena visar erfarenheterna att ytterligare och ökade satsningar är nödvändiga.

Med ökade krav på skogsvårdsarbetets omfattning och med den utveckling som kan förutses för de manuella metodernas kostnadsutveckling är det av största vikt att skogsodlingens mekanisering kan påskyndas. Maskinsystem för hyggesbehandling, plantering och sådd måste utvecklas ytterligare och de möjligheter som kan finnas vid en förbättrad samordning mellan avverknings- och skogsvårdsarbetena måste därvid beaktas. Utredningen anser det vidare ytterst angeläget att utveckla acceptabla metoder för kontroll av för plantorna skadliga insekter.

Reglering av lövinblandning i plant- och ungskogar är ett annat område där en ökad forskningsinsats är viktig. Stigande kostnader för motormanuell röjning, bristen på arbetskraft under skogsvårdssäsongen och ett ökat motstånd mot kemiska bekämpningsmedel gör det angeläget att utveckla metoderna. En mekanisering av röjningsarbetet liksom närmare studier av lövskogens reaktion vid olika åtgärder är möjligheter som i större utsträckning än hittills bör prövas i forsknings- och utvecklingsarbetet.

Inom avverkningsområdet är en fortsatt intensiv utveckling mot rationella gallringsmetoder särskilt betydelsefull. Svårigheter föreligger att förena en effektiv teknik för fällning och sammanföring med de krav som måste ställas på att det kvarstående beståndets framtida virkesproduktion inte får ned sättas till följd av tekniska skador. För att hålla avverkningskostnaderna på en konkurrenskraftig nivå bör även nya effektiva slutavverkningsssystem utvecklas. Då dessa skall både medge förbättrad arbetsmiljö och ha en skonsammare inverkan på skogsmarken krävs ökade insatser av forskning och utveckling. De nya systemen måste vidare ge möjligheter till förbättringar vad gäller hantering av värdefullt virke. Lagring och transport måste anpassas till högt ställda krav på skogshygien. Utredningen vill också betona behovet av fortsatt satsning på utveckling av maskiner och metoder för tillvaratagande av stubbar, röjningsvirke m. m. även för att främja en bättre skogshygien.

På betydande arealer torvmarker som inte utnyttjas idag kan som tidigare har redovisats skogsproduktion åstadkommas eller ökas genom dikningsåtgärder, på vissa marker kombinerade med gödsling. En utveckling av metoder och teknik för dessa åtgärder är därför av stort intresse. Detta är ett nytt forskningsområde som kräver insatser.

Den självverksamme skogsägarens förutsättningar att fungera rationellt bör ägnas särskild uppmärksamhet. Självverksamma skogsägare kan ofta bedriva ett mycket intensivt skogsbruk. Ökad uppmärksamhet bör därför ägnas åt det mindre skogsbrukets mekaniseringsproblem. Det är mot bakgrunden av den förväntade virkesbalanssituationen angeläget att sådana åtgärder vidtas som underlättar ett rationellt och ekonomiskt skogsbruk på alla skogsmarker.

Den forskning som har berörts här är som tidigare har framhållits av

avgörande betydelse för möjligheterna att få en hög och uthållig avkastning från skogsmarken. Inte minst är forskningens syfte att dämpa kostnadsutvecklingen. Mot bakgrunden härav och mot forskningens generellt sett långsiktiga och allmängiltiga karaktär bör staten enligt utredningens uppfattning avsevärt öka sina insatser på den skogliga FoU-verksamheten.

Frågor om utnyttjandet av virkesråvaran och om skogsindustrins produktutveckling och marknadsföring ligger utanför utredningens uppdrag. Utredningen vill emellertid framhålla följande. Eftersom tillgången på skogsråvara kan bli knapp är det av stor betydelse att det sker en ökad forskning med syfte att bättre utnyttja råvaran. I den ökade konkurrensen från andra och nya skogsindustriländer är det nödvändigt att Sverige satsar på utveckling av bättre och kanske helt nya produkter baserade bl. a. på lövvirke.

11.3.3 Utbildning

Som tidigare har framhållits är kunnig och välutbildad personal en förutsättning för att ett ambitiöst skogsproduktionsprogram skall kunna genomföras.

Skogsyrkesarbetare utbildas numera i landstingens regi genom en tvåårig linje i gymnasieskolan. Intresset för denna utbildning har ökat kraftigt under de senaste åren. Antalet förstahandssökanden var studieåret 1976/77 nära 1 200, medan antalet elevplatser var endast ca 950. Under studieåret 1977/78 ökas antalet elevplatser med 50. Antalet verksamma skogsyrkesarbetare är för närvarande ca 50 000. Lokalt har det varit vissa svårigheter att rekrytera skogsyrkesarbetare.

Utbildning av arbetsledare och chefstjänstemän inom skogsbruket sker på tre olika nivåer. Skogstekniker utbildas vid två skogsinstitut och en särskild skola, skogsmästare och jägmästare vid lantbruksuniversitetet. Vid de flesta av dessa utbildningsanstalter bedrivs även vidareutbildning och fortbildning på skogsbrukets område.

Skogsteknikerutbildningen omfattar för närvarande ca 70 elever per år. Enligt utredningar av skogsstyrelsen och skolöverstyrelsen är den väntade avgången bland skogsteknikerna under den närmaste 10-årsperioden 100–110 per år. Från och med läsåret 1977/78 har intagningen till skogsteknikerutbildningen ökat med 30 elever. Med hänsyn till bristen på skogstekniker främst inom skogsvårdsorganisationen och till behovet av ökad satsning på skogsvård och intensivare utnyttjande av skogsmarken bedöms utbildningskapaciteten emellertid vara för låg. Vid skogsmästarskolan utbildas 30 skogsmästare och vid lantbruksuniversitetet 40 jägmästare årligen. Den eftergymnasiala utbildningen på skogsbrukets område har nyligen varit föremål för utredning av skolöverstyrelsen i fråga om skogsinstitutets framtida verksamhet och därmed sammanhängande frågor och av styrelsen för lantbruksuniversitetet i fråga om dimensionering av skogsmästar- och jägmästarutbildningarna.

Skogsutredningen anser att det är angeläget att anpassa skogsteknikerutbildningens omfattning till efterfrågan. Vidare måste bristen på kompetenta lärare vid de skogliga gymnasieskolorna snarast avhjälpas. Möjligheterna till utbildning, fortbildning och rådgivning för de självverksamma skogsägarna måste förbättras. Den skogliga utbildningen vid lantbrukets

yrkesskolor där blivande lantbrukare i regel utbildas har hittills varit obetydlig och behöver förbättras. Det är nödvändigt att de blivande brukarna av kombinerade jord- och skogsbruksföretag ges betydligt bättre möjligheter än f. n. till skoglig utbildning inom gymnasieskolan. Det är inte realistiskt att de efter en tvåårig jordbruksutbildning skall behöva söka sig till en mera omfattande utbildning för att få skogliga kunskaper.

12.1 Fiskeri

Landskap

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

12 Specialmotivering till författningsförslagen

12.1 Förslaget till skogsvårdslag

Utredningen har i kapitel 8 framhållit att den nuvarande skogsvårdslagstiftningen är i behov av en genomgripande översyn. Behovet av en modernisering av lagtexten och nödvändiga ändringar i centrala bestämmelser har lett till, att utredningen har ansett sig böra lägga fram ett förslag till helt ny lag. Lagen bör liksom den nu gällande benämnas skogsvårdslag.

Den föreslagna lagens systematik överensstämmer till stor del med den gällande lagens. I ett inledande avsnitt behandlas skogspolitikens allmänna inriktning och lagens tillämpningsområde. Under rubrikerna "anläggning av ny skog" och "avverkning" föreslås bestämmelser som åtminstone delvis har sin motsvarighet i gällande lags avsnitt om åtgärder för att erhålla nöjaktigt skogstillstånd och om avverkning. Överensstämmelse råder även i det hänseendet att förslaget under särskilda rubriker uppftar bestämmelser för svårförnygrad skog och skyddsskog samt för skogsskyddet. Däremot har till skillnad från vad som nu gäller de till tillsynen knutna bestämmelserna om ingripanden och andra påföljder än straff samlats i ett särskilt avsnitt.

Utredningens lagförslag innehåller de för skogsskötseln grundläggande bestämmelserna. Det är förutsatt att närmare föreskrifter skall ges dels i en förordning som regeringen utfärdar, dels i en författning som meddelas av skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen har möjlighet att i en sådan författning, förutom bindande föreskrifter, ge rekommendationer i form av allmänna råd.

Utredningen har inte utformat något förordningsförslag. I det följande anges emellertid huvuddragen vad gäller omfattning och innehåll i de föreskrifter som krävs för tillämpning av de föreslagna lagbestämmelserna. Med tillämpningsförfattning åsyftas därvid såväl regeringens förordning som skogsstyrelsens författning.

Inledande bestämmelser

1 §

Paragrafen motsvarar 1 § i 1948 års skogsvårdslag. Till ledning för tolkningen av lagens övriga bestämmelser har det ansetts lämpligt att, liksom i gällande lag, i en inledande paragraf ange de allmänna riktlinjer efter vilka skogsbruket skall bedrivas. Bestämmelsen anger också, sammanställd med skogsmarks-

definitionen i 2 §, lagens tillämpningsområde.

I stället för det krav som ställs upp i 1948 års lag, att skogsbruket bör bedrivas så att det ger ett tillfredsställande ekonomiskt utbyte, anges i paragrafen det huvudsakliga målet för skogsskötseln vara en hög virkesavkastning. I bestämmelsen krävs en skogsskötsel som varaktigt ger en hög avkastning. Det innebär förutom en skyldighet att vidta återväxtåtgärder ett krav på en intensiv beståndsvård. Bestämmelsen innebär emellertid också att skogsmark och skogsbestånd skall skötas så att de långsiktiga framtida produktionsförutsättningarna inte försämras. Att liksom tidigare en i huvudsak jämn avkastning skall eftersträvas uttrycks genom ett krav på virkesavkastning som samtidigt är både hög och varaktigt.

Kravet att avkastningen skall vara hög med hänsyn tagen till skogsmarkens virkesproducerande förmåga innebär att strävan skall vara, att oavsett markens godhetsgrad utnyttja dess produktionsförutsättningar. Som närmare har utvecklats i avsnitt 8.2 måste emellertid hänsyn tas även till förutsättningarna i övrigt. En från enbart virkesproduktionssynpunkter optimal skogsskötsel skulle exempelvis i vissa hänseenden och i vissa fall kräva åtgärder som inte är förenliga med ett ekonomiskt skogsbruk eller med naturvårdens intressen.

För att markera hänsynen till naturvårdsintressena har bestämmelsen här om inte behållits i 1 § utan tagits in i ett särskilt avsnitt i lagen, se 22 §.

2 §

Paragrafen innehåller en beskrivning av vad som skall förstås med skogsmark.

Bestämmelsens första stycke motsvarar den första meningen i första stycket och hela andra stycket i 2 § gällande lag. Det förhållandet att det särskilt har angetts att en annan användning skall avse ett godtagbart ändamål innebär ingen ändring i sak. I uttrycket ligger att användningssättet, i likhet med vad som nu gäller, skall te sig rimligt och förnuftigt. Som närmare har utvecklats i den allmänna motiveringen bör i fortsättningen s. k. latent skogsmark inte falla under begreppet skogsmark.

Definitionen i andra stycket saknar motsvarighet i gällande lag. Den innebär ett lagfästande av de bedömningsgrunder som f. n. tillämpas vid bestämmande av vad som skall betraktas som produktiv skogsmark. Av formuleringen framgår att det är den möjliga och inte den aktuella produktionen som är avgörande. Bedömningen skall ske med utgångspunkt i de med avseende på trädslag och skötsel mest gynnsamma produktionsförhållandena. Däremot skall hänsyn inte tas till den ökade produktion som kan nås genom markförbättrande åtgärder av olika slag.

I den nya definitionen av begreppet skogsmark har inte tagits upp någon motsvarighet till bestämmelsen i första stycket andra meningen i 2 § gällande lag om att outnyttjad mark under vissa betingelser inte skall betraktas som skogsmark. Avsikten härmed är, som också nämns i den allmänna motiveringen, att i större utsträckning än enligt gällande lag få till stånd en prövning från fall till fall av frågan huruvida lagen är tillämplig på outnyttjad mark. Med stöd av 3 § andra stycket i förslaget ges möjlighet för regeringen att ge allmänna föreskrifter om lagens tillämplighet på sådan mark, eller

föreskriva prövning av frågan i det enskilda fallet.

I paragrafens tredje stycke anges att det ankommer på skogsvårdsstyrelsen att pröva huruvida mark är att anse som skogsmark i lagens mening. Enligt den nuvarande lagen kan ett sådant besked ges endast i samband med att frågan om skyldigheten att företa någon skogsvårdsåtgärd eller någon åtgärds förenlighet med lagen prövas. Markägaren bör emellertid ha möjlighet att oberoende härav påkalla särskild prövning av huruvida viss mark är att anse som skogsmark. I vissa sammanhang kan det vara angeläget för markägaren att få ett bindande besked huruvida marken är att anse som skogsmark i lagens mening eller inte. Likaså bör skogsvårdsstyrelsen självmant kunna ta upp en sådan fråga till prövning. Frågan kan även i fortsättningen prövas i samband med beslut om åtgärdsskyldighet eller vid annan tillämpning av skogsvårdslagstiftningens bestämmelser.

Vidgningen av lagens tillämpningsområde till att omfatta alla skogar oavsett ägare har behandlats i den allmänna motiveringen. Det förhållandet att den nya lagen föreslås bli tillämplig på kyrkans skogar nödvändiggör enligt utredningens mening varken någon ändring i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord eller kyrkomötets samtycke för den nya lagstiftningen.

3 §

Paragrafens första stycke motsvarar delvis 30 § i gällande lag. Både i den bestämmelsen och i den föreslagna medges undantag från lagens bestämmelser när skogsmark tas i anspråk för annan användning än virkesproduktion. Den föreslagna regeln innehåller emellertid inte, till skillnad från gällande rätt, något krav på skogsvårdsstyrelsens tillstånd för att en omläggning skall få ske. Regeln innehåller inte heller annan begränsning beträffande ianspråktagandet än att den nya användningen skall innebära ett utnyttjande i väsentlig utsträckning av marken för annat godtagbart ändamål än virkesproduktion. Som har framhållits i den allmänna motiveringen ger emellertid den i anslutning till 17 § föreslagna skyldigheten att till skogsvårdsstyrelsen anmäla även avverkning som föranleds av en omläggning, styrelsen möjlighet att åtminstone i mera uppenbara fall förhindra missbruk av undantagsbestämmelsen. När det gäller skog som avsatts som svårförnygrad eller som skyddsskog krävs däremot enligt 19 § tillstånd för avverkning som föranleds av en omläggning av skogsmarken till annat ändamål.

Bestämmelsen i andra stycket ger möjlighet att föreskriva undantag från lagens tillämpning. Bestämmelsen ger sålunda möjlighet att undanta såväl mark som utnyttjas för skogsbruk som outnyttjad mark från lagens tillämpning. Den nya lagens vidgade krav på att lågproduktiva bestånd skall ersättas med ny skog kommer inte alltid att kunna förenas med markägares önskemål att t. ex. i anslutning till bebyggelse behålla öppna marker eller skog av hagmarkskaraktär. Bland annat i sådana situationer och i fall då det med någorlunda säkerhet kan avgöras att skogsmarken inom en nära framtid kommer att tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion kan det finnas skäl för beslut om undantag från lagens tillämpningsområde.

4 §

I paragrafen anges hur gränsdragningen skall ske mellan skogsvårdslagens tillämpningsområde och tillämpningen av andra föreskrifter för skogsbruket. Beträffande föreskrifter utfärdade med stöd av naturvårdslagen kan en sådan gränsdragning bli aktuell framför allt när det gäller naturreservat. I den mån skötsel föreskrifterna för reservatet överhuvudtaget inte rör skogsbruket gäller skogsvårdslagen fullt ut och i annat fall gäller lagen i de avseenden som inte regleras i skötsel föreskrifterna. Exempel på annan lagstiftning som innebär inskränkningar för skogsbruket är lagen (1974:434) om bevarande av bokskog och vissa bestämmelser i byggnadslagen (1947:385).

5 §

Enligt paragrafen är det, om inte annat särskilt anges, skogsmarkens ägare som är ansvarig för att skogen vårdas i enlighet med lagens bestämmelser. De undantag som åsyftas i paragrafen är bestämmelserna som rör skogsskyddet och marknadsföringen av skogsodlingsmaterial.

Bestämmelsen innebär vissa avvikelser i förhållande till vad som föreskrivs i den gällande lagen. Beträffande ansvaret för anläggande av ny skog har inte annan ändring gjorts än att någon bestämmelse motsvarande den i 18 § andra stycket nuvarande lag om kostnadsansvar för tidigare ägare och avverkningsrättsinnehavare inte har tagits upp i förslaget. Den nämnda bestämmelsen, som endast innebär ett ansvar gentemot skogsvårdsstyrelsen för återväxtkostnader när styrelsen har föranstaltat om återväxtåtgärder, har ansetts kunna undvaras. Enligt 36 § gällande lag är skogsmarkens ägare och annan som äger föfoga över skog, exempelvis en rotpostköpare, gemensamt ansvariga för att bestämmelserna om avverkning iakttas. Det har inte ansetts innebära någon försvagning av avverkningsbestämmelserna att lägga hela ansvaret för att de följs på skogsmarkens ägare.

Av de övergångsbestämmelser som föreslås framgår att bl. a. innehavare av ständig besittningsrätt under viss förutsättning skall jämföras med skogsmarkens ägare. I sammanhanget bör framhållas att inte heller den nya skogsvårdslagen innebär någon inskränkning i samernas rätt till skog enligt rennäringslagen (1971:437).

Anläggning av ny skog

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheten att anlägga ny skog.

Bestämmelsen motsvarar delvis 14–16 §§ i nu gällande lag. Till skillnad från dessa paragrafer ges i den nu föreslagna endast föreskrifter om i vilka fall och inom vilken tid ny skog skall anläggas. Hur anläggningen skall gå till och vilka krav som kan ställas på den regleras i 8 §.

Enligt nu gällande lag skall återväxtåtgärder utföras efter avverkning eller inträffade skador när den kvarvarande skogen inte kan anses nöjaktig med hänsyn till rådande naturförhållanden. Bedömningen av skogstillståndet kan enligt skogsstyrelsens tillämpningsanvisningar lämpligen ske med ledning

av de produktionsöversikter som har utarbetats vid skogshögskolan över den från slutenhetssynpunkt bättre hälften av landets skogar. Som en utgångspunkt vid bedömningen anges att ett bestånd som har nedbringats under 60 procent av det i översikterna för ifrågavarande beståndstyp, bonitet och ålder redovisade förrådet, utan att avverkningen har haft karaktären av ändamålsenlig föryngringshuggning, i allmänhet inte kan anses längre nöjaktigt utnyttja markens produktionsförmåga. Bedömningen skall enligt anvisningarna ske med hänsyn tagen till hur huggningen vad avser luckighet, kvarstående huvudstammar och deras kvalitet har inverkat på den kvarvarande skogen. Den nya bestämmelsen vari krävs föryngring om markens virkesproducerande förmåga inte tillgodogörs på ett godtagbart sätt innebär inte någon saklig ändring i nu angivna hänseenden. När beståndets virkesförråd genom avverkningen eller skadan har nedgått till under ungefär hälften av ett förråd som med hänsyn till bonitet, trädslag och ålder borde vara möjligt att upprätthålla bör det i normalfallet föreligga skyldighet att anlägga ny skog. Vid bedömningen måste hänsyn tas till i vilken utsträckning huvudstammar har lämnats kvar och huruvida huggningen har varit yt- mässigt jämnt fördelat. I tillämpliga delar gäller vad nu har sagts även vid inträffad skada. Som utgångspunkt för tillämpningen kan det vara lämpligt att i tabellform redovisa de förråd med vilka jämförelsen bör ske. Närmare föreskrifter för bedömningen bör ges i tillämpningsförfattning.

Beträffande skogstillstånd som är otillfredsställande av andra skäl än avverkning eller inträffade skador har däremot kravet på att anläggning av ny skog skall ske skärpts i förhållande till vad som nu gäller. Som framgår av vad som har anförts i den allmänna motiveringen bör bedömningen när det gäller glesa eller av olämpligt trädslag sammansatta bestånd ske med ledning av en jämförelse mellan aktuell och möjlig tillväxt. Även för den bedömningen behövs närmare föreskrifter i tillämpningsförfattning. En riktpunkt vid utformningen av en sådan författning bör vara att ny skog skall anläggas när beståndets tillväxt är mindre än hälften av den möjliga tillväxten vid ifrågavarande beståndsålder och för marken lämpligt trädslag. För yngre bestånd får bedömningen avse beståndets möjligheter att i framtiden uppnå lägst den angivna produktionsnivån. Även när det gäller den otillfredsställande skogen kan det vara lämpligt att jämförelsematerial tillhandahålls och då i form av produktionsöversikter.

Tidsangivelsen utan dröjsmål understryker kravet på snara åtgärder för att få till stånd ny skog efter avverkning eller inträffade skador. Att en precisering i tillämpningsförfattningen ändå inte f. n. kan innebära någon avsevärd förkortning av den tid inom vilken plantering eller sådd skall ha slutförts har utvecklats i den allmänna motiveringen. Det nämnda tidskravet gäller även när första stycket punkt 2 är tillämplig. Den bestämmelsen omfattar bl. a. nedlagd jordbruksmark. Beträffande sådan mark bör återväxt- åtgärder vidtas så snart jordhävdslagen inte lägger hinder i vägen för sådana.

Vad som skall betraktas som skäligen tid blir till stor del beroende på förhållandena i det enskilda fallet. I jämförelse med de i föregående stycke nämnda fallen måste en betydligt längre tid stå till skogsägarens förfogande för att ersätta otillfredsställande skog med nya bestånd.

Tillämpningsförfattningen bör innehålla bestämmelser som gör det möjligt att tills vidare medge befrielse från skyldigheten att anlägga skog eller att

förlänga de tidsfrister som har förutsatts bli tillämpade i normalfallet. En bestämmelse av det förstnämnda slaget kan vara tillämplig främst i fall då skyldighet föreligger att ersätta otillfredsställande bestånd med ny skog.

7 §

Bestämmelsen saknar motsvarighet i gällande lag.

Till skillnad från vad som gäller beträffande skyldigheten enligt 6 § att anlägga ny skog inträder motsvarande skyldighet enligt förevarande paragraf först efter beslut av skogsvårdsstyrelsen i det enskilda fallet.

Som framgår av den allmänna motiveringen omfattar bestämmelsen endast sådana överåriga bestånd vars tillväxt har minskat på grund av självgallring och röta. Ett markutnyttjande i ringa utsträckning bör anses föreligga om den löpande tillväxten efter avdrag för självgallring och annan virkesförlust är mindre än hälften av den högsta genomsnittliga produktion som ett nytt bestånd kan ge. Är tillväxten hos ett överårigt bestånd starkt nedsatt på grund av gleshet och luckighet kan 6 § vara tillämplig.

8 §

I paragrafen regleras hur anläggning av ny skog skall gå till och de krav som skall ställas på anläggningen.

De i förhållande till gällande lag i vissa hänseenden skärpta kraven på återväxterna vad avser markutnyttjandet och trädslagssammansättningen kommer till uttryck i paragrafens första stycke.

I paragrafens andra stycke anges genom en exemplifiering i vilka hänseenden ytterligare föreskrifter måste ges i tillämpningsförfattning. Vad beträffar förnygringsmetod bör allmänt gälla att endast sådana metoder får användas om vilka man av erfarenhet eller vunna forskningsrön vet att de ger en tillfredsställande återväxt inom godtagbar tid. För att självförnyring skall få användas bör krävas att ett tillräckligt antal, kvalitativt goda och frödugliga fröträd kan ställas kvar och att förutsättningarna för att skapa en gynnsam grobädd är goda.

I tillämpningsförfattningen bör vidare så långt möjligt ges regler och därutöver allmänna råd i fråga om markberedning, plantvård, planteringsteknik och plantskogsvård.

Föreskrifterna om vilka krav som skall gälla med avseende på antalet huvudplantor och deras inbördes avstånd bör utformas efter mönster av de nu gällande tillämpningsanvisningarna.

Utöver en precisering av de angivna kraven bör föreskrifterna reglera vid vilken tidpunkt kraven skall vara uppfyllda, en tidpunkt som blir beroende av vilken förnygringsmetod som har valts.

I vilka hänseenden föreskrifternas materiella innehåll kommer att skilja sig från de nu gällande har beskrivits i den allmänna motiveringen.

9 §

Bestämmelsen, som är ny, gör det möjligt att genom föreskrifter förhindra att skogsodlingsmaterial som i och för sig har godtagits för användning

inom landet kommer till användning där materialet är olämpligt. Vidare kan inskränkande föreskrifter ges vad gäller trädslagsvalet, exempelvis en begränsning av visst främmande trädslag med hänsyn till bl. a. eventuella risker för insekthärjningar eller växtsjukdomar på just detta trädslag.

10 §

Bestämmelsen saknar motsvarighet i den nuvarande lagen såvitt avser kravet på ungskogsröjning. Röjning av plantskog kan däremot krävas med stöd av 14 § i gällande lag.

Beträffande bestämmelsens närmare innebörd hänvisas till den allmänna motiveringen. I de tillämpningsföreskrifter som åsyftas i paragrafens andra stycke bör anges när röjningsskyldighet föreligger, senaste tidpunkt för röjningen och lämpligt stamantal per hektar efter röjning.

Föreskrifterna bör även inrymma en möjlighet för skogsvårdsstyrelsen att för visst fall medge undantag från röjningsskyldigheten.

Avverkning

11 §

I paragrafen anges vilka former av avverkning som är tillåtna. Bestämmelsen innebär i förhållande till vad som gäller enligt 6 § nuvarande lag att gallringsbestämmelsen utsträcks till att omfatta även den slutavverkningsmogna skogen. Bakgrunden till bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen. Som där har framhållits kommer gallring av äldre skog endast undantagsvis i fråga. Avverkning skall alltså ske antingen i form av gallring eller röjning som är ändamålsenlig för skogens utveckling eller också i form av slutavverkning som är ändamålsenlig för anläggning av ny skog. Andra former av avverkning godtas inte.

Till slutavverkning som är ändamålsenlig för anläggning av ny skog skall räknas även avverkning av fröträd och överståndare. Den normala metoden för föryngringshuggning är trakthuggning med eller utan fröträd. Under speciella förhållanden kan dock andra huggningsformer få godtas. I fjällskogsområden kan t. ex. huggningen företas i syfte att utnyttja befintliga utvecklingsdugliga plantor och träd. Metoden – i förekommande fall förenad med röjning, gallring och hjälpkultur – bör kunna accepteras som ändamålsenlig slutavverkning i dessa områden. Genom att metoden kommer att tillämpas endast inom områden som med stöd av skogsvårdslagen har förklarats vara svårföryngrade krävs tillstånd för avverkningen och avverkningen står alltså under skogsvårdsstyrelsens kontroll.

12 §

Bestämmelsen motsvarar 6 § i gällande lag.

Som framgår av lydelsen och som närmare har utvecklats i den allmänna motiveringen skall den lägsta tillåtna slutavverkningsåldern fastställas med accepterande av att högsta möjliga medelproduktion inte uppnås fullt ut.

Med den utgångspunkten torde skyddsgränserna komma att innebära följande ungefärliga tidigaste slutavverkningsåldrar, nämligen för tallbestånd mellan 80 år för goda tallmarker i södra Sverige och 130 år för svaga marker i norra Sverige och för granbestånd mellan 70 år på de bästa granmarkerna (bonitet G 32 enligt övrehöjdsbonitering resp. I enligt Jonssons boniterings-system) i sydligaste Sverige och 130 år på svaga marker i Norrland. Skyddsgränserna bör som framgår av andra stycket anges närmare i tillämpningsförfattningen.

13 §

Bestämmelsen ersätter 7 § i den nuvarande lagen.

De grundläggande principerna för hur den slutavverkningsmogna skogen skall ransoneras har utvecklats i den allmänna motiveringen. Ett på grundval av dessa principer utformat ransoneringskrav kan förutsättas framstå som mera lättförståeligt än det krav som kommer till uttryck i de nuvarande reglerna. Enligt utredningen saknas f. n. anledning att i tillämpningsföreskrifterna till bestämmelsen kräva längre gående begränsning av avverkningarna än den begränsning som avses med tillämpningsanvisningarna till den nuvarande ransoneringsbestämmelsen.

I tillämpningsförfattningen bör utöver tillåtna avverkningsandelar anges i vilken utsträckning ett antal årsytor får sammanföras till en avverkning. Vidare bör föreskrifter ges för i vilka fall skogsvårdsstyrelsen kan medge större uttag än vad som normalt skall vara tillåtet. De fall då avsteg bör få göras har angetts i den allmänna motiveringen.

14 §

I bestämmelsen anges vad som bör betraktas som en huvudregel med avseende på innebörden i begreppet brukningsenhet. Den inskränkning eller vidgning av begreppet som förutsätts kunna ske i tillämpningsförfattning kan innebära att en skogsägare efter särskilt tillstånd inte behöver betrakta sitt innehav som en brukningsenhet eller att skogsvårdsstyrelsen kan göra en sådan uppdelning om det är motiverat av arbetsmarknadsförhållandena. Vidare kan det finnas skäl att medge att markinnehav inom flera kommuner men under samma driftsledning får betraktas som en brukningsenhet. En förutsättning för att detta skall tillåtas bör vara att det är lämpligt med hänsyn till fastigheternas geografiska läge och arbetsmarknadsförhållandena.

15 §

I bestämmelsen erinras om att reglerna för skyldigheten att anlägga ny skog jämväl kan innebära en skyldighet att avverka. Lagens uppbyggnad ansluter härvidlag till gällande lag, jfr 14–16 §§ i 1948 års lag.

16 §

Bestämmelsen, som motsvarar 10 § i gällande lag, ålägger skogsvårdsstyrelsen att meddela förhandsbesked huruvida en planerad avverkning är för-

enlig med lagens avverkningsbestämmelser. Det har inte ansetts nödvändigt att särskilt ange att ett sådant besked är bindande för myndigheten. Bemyndigande att ta ut avgift för den undersökning och det arbete i övrigt som föränleds av ärenden enligt denna paragraf finns i 26 §.

17 §

Frånsett en mindre redaktionell justering överensstämmer bestämmelsen om avverkningsanmälan helt med motsvarande bestämmelse i gällande lag. De ändringar som utredningen har föreslagit i den allmänna motiveringen avses endast komma till uttryck i tillämpningsförfattningarna. När det gäller anmälan av avverkning för omläggning av skogsmark till åker eller bete bör det kunna föreskrivas att anmälan skall åtföljas av lantbruksnämndens yttrande om markens lämplighet för det avsedda ändamålet.

Svårföryngrad skog och skyddsskog

18–19 §§

Paragraferna ersätter 25–28 §§ i den nuvarande lagen.

Bestämmelsen i 19 § ger skogsvårdsstyrelsen möjlighet att dels ge föreskrifter om huggningen så att inte återväxten eller skyddet mot sand- eller jordflykt äventyras, dels ge föreskrifter om de åtgärder som skall vidtas för att åstadkomma en tillfredsställande återväxt.

Det är framför allt på två punkter bestämmelsen skiljer sig från de nu gällande. En för skogens utveckling ändamålsenlig röjning eller gallring skall få företas utan särskilt tillstånd. Å andra sidan krävs, till skillnad från vad som nu gäller, tillstånd till husbehovsavverkning i annan form än som ändamålsenlig röjning eller gallring.

Någon motsvarighet till den nuvarande bestämmelsen om betesförbud har inte ansetts påkallad.

Utredningen förutsätter att gränserna för de områden som har avsatts som svårföryngrade eller som skyddsskogar kan behållas i huvudsak oförändrade. Eftersom gränsdragningen enligt nu gällande beslut omfattar all mark oavsett ägare, kräver det förhållandet att lagens tillämpningsområde har vidgats till att omfatta nya ägargrupper inte någon komplettering.

Skogsskydd m. m.

20 §

Paragrafen motsvarar 34 § gällande lag.

Av vad som har sagts i den allmänna motiveringen framgår att underlag f. n. saknas för att med stöd av bemyndigandet utfärda andra föreskrifter i tillämpningsförfattning än de som nu finns i skogsskyddsförordningen och i skogsstyrelsens författning.

Det bör anmärkas att vissa bestämmelser i skogsskyddsförordningen är tillämpliga på åtgärder även på andra områden än sådana som enligt lagen

är att hänföra till skogsmark. Motivet härför är givetvis att på ett effektivt sätt kunna förebygga skador på den produktiva skogsmarken.

21 §

Föreskrifter om kontroll av import av skogsodlingsmaterial kan meddelas med stöd av lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Paragrafens bemyndigande har därför kunnat inskränkas till föreskrifter som gäller marknadsföringen av skogsodlingsmaterial. Avsikten är att bemyndigandet skall ge stöd för föreskrifter om såväl uppgiftsskyldighet vid överlåtelse av skogsodlingsmaterial som handhavandet av material som kan komma att överlåtas. I det förstnämnda hänseendet har utredningen förutsatt att tillämpningsförfattningen kommer att innehålla bestämmelser som ålägger den som överlåter skogsodlingsmaterial att lämna förvärvaren uppgift om materialets härkomst, ålder, sundhet och kvalitet. Vad beträffar hanteringen av skogsodlingsmaterial kan, som framgår av den allmänna motiveringen, föreskrifter om särskilt om materialet komma i fråga. Bemyndigandet bör vidare, för att säkerställa en tillräckligt stor genetisk variation hos skogsodlingsmaterialet, ge stöd för föreskrifter om villkor för handeln med plantagefrö och sticklingar.

Naturvårdshänsyn

22 §

Paragrafens första stycke motsvarar 1 § sista punkten i nuvarande lag.

Utredningen har i den allmänna motiveringen förutsatt att det med stöd av bemyndigandet i andra stycket skall meddelas föreskrifter som till sitt innehåll väsentligen motsvarar de nu gällande tillämpningsanvisningarna.

De föreskrifter som kommer i fråga är följaktligen bl. a. regler för hygesutläggningen, inskränkningar när det gäller slutavverkning på impediment, skogsholmar och smärre öar. Vidare bör bestämmelser kunna meddelas bl. a. om skyldighet att i vissa fall ställa kvar träd, trädgrupper eller trädridåer samt att hålla vägar och stigar fria från röjnings- och avverkningsavfall.

Tillsyn

23 §

Paragrafen, som anger de myndigheter som har att svara för tillsynen, motsvarar 4 och 5 §§ i gällande lag.

24 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i nuvarande lag, ger tillsynsmyndigheten möjlighet att få tillgång till de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. De handlingar som kan vara aktuella är i första hand skogsbruksplaner som kan finnas upprättade för fastigheten.

25 §

Paragrafen ersätter 12, 13, 19, 20 och 22 §§ i gällande lag. Beträffande bestämmelsens närmare innebörd hänvisas till den allmänna motiveringen. Den föreslagna lagen innehåller inte någon motsvarighet till nuvarande 23 § som ger skogsvårdsstyrelsen möjlighet att begära direkt exekution för de kostnader styrelsen har haft för utförda åtgärder. Om åtgärder utförs genom skogsvårdsstyrelsens försorg har styrelsen eller den som har utfört åtgärden att vända sig till domstol för att få ut ersättning i den mån betalning inte sker frivilligt. Någon prövning av huruvida markägaren har varit skyldig att utföra åtgärden skall därvid inte ske vid domstolen. Den frågan skall ha avgjorts av skogsvårdsstyrelsen.

26 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den gällande lagen, ger regeringen bemyndigande att föreskriva att särskilda avgifter skall tas ut i ärenden enligt lagen. Avgifterna skall framgå av tillämpningsförfattning. Förutom i ärenden om förhandsbesked (16 §) kan avgifter komma i fråga bl. a. i ärenden rörande kontroll av skogsodlingsmaterial.

Ansvar m. m.

27 §

Ansvarsbestämmelsen i första stycket motsvarar 36 § 2 mom gällande lag till den del bötesstraff föreskrivs för den som bryter mot meddelat avverkningsförbud. Bestämmelsen i övrigt omfattar vissa andra fall då en överträdelse av tillsynsmyndighetens förelägganden eller förbud kan få oåterkalleliga konsekvenser. Detta gäller de fall när myndigheten genom särskilda påbud har velat säkerställa iakttagandet av föreskrifter rörande naturvårdshänsynen eller skogsskyddet.

Paragrafens andra stycke innehåller bestämmelser om direkta straffpåföljder. Andra stycket första punkten innebär följaktligen att den som överträder inskränkande föreskrifter om användningen av skogsodlingsmaterial kan dömas till direkt bötespåföljd. Enligt andra punkten kan ansvar inträda som en omedelbar följd av en överträdelse av reglerna för avverkning. En förutsättning är dock att förfarandet i mera påtaglig omfattning strider mot dessa regler. En bestämmelse med likartat innehåll finns i 36 § 1 mom gällande lag. Tredje punkten om straffansvar vid utebliven avverkningsanmälan har liksom fjärde punkten som rör skyddsskogar och svårförnygrade skogar sin motsvarighet i 36 § 1 mom och 37 § i den nuvarande lagen. Bestämmelsen i femte punkten om ansvar för överträdelse av skogsskyddsföreskrift överensstämmer med 37 a § i gällande lag. Slutligen föreskrivs i sjätte punkten ansvar för åsidosättande av de villkor som kan komma att gälla för marknadsföringen av skogsodlingsmaterial.

Förverkandebestämmelsen i paragrafens tredje stycke har sin motsvarighet i 39 § gällande lag.

Övergångsbestämmelser

Den nya skogsvårdslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1979.

I en den 29 oktober 1971 till statsrådet och chefen för utbildningsdepartementet överlämnad utredning har kammarkollegiet förklarat att förordningen (1894:17 s. 1) angående hushållningen med de allmänna skogarna i riket kan upphävas med hänsyn bl. a. till den förvaltningsreform som har genomförts beträffande den kyrkliga jorden. Det är enligt skogsutredningens mening lämpligt att beslut härom fattas i samband med införandet av den nya skogsvårdslagen.

Vissa rättighetsinnehavare bör jämföras med skogsmarkens ägare när det gäller ansvaret för skogsvården. Det gäller bl. a. i 3 § gällande lag angivna åbor. Föreskrift härom har tagits upp i övergångsbestämmelserna eftersom några nya rättigheter av det slag det är fråga om inte kan skapas. Undantag görs för sådana innehavare av ständig besittningsrätt som endast får tillgodogöra sig skog för husbehov. Med en sådan begränsning bör det inte komma i fråga att ålägga en innehavare av skogsfångsservitut samma skogsvårdsansvar som en markägare. Även om det undantagsvis har förekommit servitutsupplåtelse som medger skogsfång till avsalu följer det av att upplåtelsen har skett i servitutsform att avverkat virke endast får användas för den härskande fastighetens husbehov. Vad i övrigt gäller skogsfångsservituten innehåller den nya lagen inte någon bestämmelse motsvarande 9 § nu gällande lag. Den nämnda paragrafen ger skogsvårdsstyrelsen möjlighet att meddela de föreskrifter rörande avverkningen som behövs dels för att servitutsrätten skall kunna begagnas i avsedd utsträckning, dels för att förhindra att servitutet utnyttjas till men för skogsvården på den tjänande fastigheten. Någon nybildning av skogsfångsservitut är inte tillåten. Med de genom fastighetsbildningslagens promulgationslag (1970:989) vidgade möjligheterna att få ett skogsfångsservitut upphävt torde behovet av regler till skydd för skogsvården på den tjänande fastigheten vara begränsat. Vid bedömningen har utredningen beaktat att den nya lagen innebär att servitutshavare inte skall dela markägarens ansvar för iakttagande av avverkningsbestämmelserna. Vad beträffar skyddet för servitutsutnyttjandet har motivet för den bestämmelsen försvunnit eller starkt försvagats. Enligt uppgift från lantbruksstyrelsen utgör servituten numera praktiskt taget aldrig en nödvändig förutsättning för den härskande fastighetens drift.

Samtliga bestämmelser i den nya lagen föreslås bli tillämpliga omedelbart vid lagens ikraftträdande. En sådan ordning torde inte innebära några övergångssvårigheter i andra hänseenden än möjligen vad beträffar den nyinförda röjningsskyldigheten. Även om den föreslagna röjningsbestämmelsen givits en utformning som syftar till att minska dessa svårigheter kan det uppstå behov av särskilda övergångsföreskrifter. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreslås få meddela sådana.

12.2 Förslaget till lag om insättning på skogsvårdskonto

Förslaget till lag om insättning på skogsvårdskonto har i viss utsträckning utformats efter mönster av lagen (1974:989) om insättning på investerings-

konto för skog. På flera punkter har emellertid andra tekniska lösningar valts. Förslaget läggs fram med den reservation som följer av att förslaget inte har bearbetats med hänsynstagande till dess karaktär av skattelagstiftning.

1 §

I paragrafen anges vilka skogsägare som skall vara skyldiga att göra insättning på skogsvårdskonto. Skyldigheten åvilar alla skogsägargrupper. De enda fastigheter för vilka insättning överhuvudtaget inte kommer i fråga är de i 5 § kommunalskattelagen (1928:370) angivna (bl. a. vissa staten tillhöriga fastigheter). En begränsning av insättningsskyldigheten följer emellertid av bestämmelsen i 3 §.

2 §

Flera av de föreslagna bestämmelserna förutsätter att lagen kompletteras med tillämpningsföreskrifter. Vad beträffar bankens uppgiftsskyldighet bör i tillämpningsförfattningen ges föreskrifter om meddelanden till länsstyrelsen och skogsvårdsstyrelsen när uttag eller återbetalning från kontot har gjorts. Om gjorda inbetalningar bör länsstyrelsen underrättas.

3 §

Bestämmelsen reglerar insättningsskyldighetens omfattning. Begränsningen till taxeringsenheter med skogsbruksvärden överstigande 10 000 kr gäller endast det på detta värde beräknade schablonbeloppet. Insättning efter avverkning skall göras oberoende av enhetens storlek.

De normbelopp som skall sättas in på skogsvårdskontot i anledning av en slutavverkning bör så nära som möjligt ansluta till de faktiska kostnaderna för anläggning av ny skog genom skogsodling resp. självföryngring.

4 §

Paragrafen reglerar tillsammans med 8 § när insättning på skogsvårdskonto skall göras. I andra stycket ges en särskild regel för det förhållandet att inkomsten av en slutavverkning belöper på flera beskattningsår.

5 §

I bestämmelsen medges rätt att från det för ett beskattningår enligt 3 § beräknade beloppet avräkna kostnaden för de återväxtåtgärder och den röjning som har utförts under året. Har sådana skogsvårdsåtgärder utförts genom oavlönat arbete får avräkning ske med belopp enligt av skogsstyrelsen fastställda normer.

6 §

Den i paragrafen angivna utredningen skall omfatta dels de i den allmänna motiveringen angivna uppgifterna om upptagna hyggen, dels de uppgifter som åberopas till grund för reduktion av insättningsbeloppet med hänsyn till utförda skogsvårdsåtgärder.

7 §

Till skillnad från vad som gäller enligt lagen (1974:989) om insättning på investeringskonto för skog har rätten att erhålla uppskov med beskattningen av insatta medel knutits till den gjorda insättningen. Enligt den nyssnämnda lagen prövar taxeringsnämnden frågan om taxeringsuppskov oberoende av om insättning har skett.

9 §

Som huvudregel skall gälla att de på skogsvårdskonto insatta medlen skall användas för återväxtåtgärder och röjning. Det i paragrafens tredje stycke intagna bemyndigandet avser att ge stöd för dels medgivande i enskilda fall om användning av medlen för valfritt ändamål, dels generella föreskrifter om medlens användning till andra skogsvårdsåtgärder än de i lagbestämelsen angivna.

10–12 §§

Det har inte ansetts nödvändigt att särskilt föreskriva att medel som återbetalas från banken får disponeras utan de inskränkningar beträffande användningen som följer av 9 §. Skogsvårdskontot är inte fastighetsanknutet i den meningen att en ny ägare av fastigheten träder in som kontoinnehavare i den förre ägarens ställe. Vid en fastighetsöverlåtelse förlorar kontot därmed sin karaktär av skogsvårdskonto. Någon begränsning i rätten att fritt använda medlen gäller inte längre och medlen skall upptas till beskattning. Vad nu har sagts gäller även om endast en del av ett fastighetsinnehav har överlåtit.

15 §

Bestämmelsen om befrielse från insättningsskyldighet förutsätts tillämplig med restriktivitet. Som framgår av den allmänna motiveringen kan bestämmelsen vara tillämplig när något åtgärdsbehov inte kan antas föreligga inom de närmaste åren. I undantagsfall bör befrielse kunna komma i fråga när insättningen skulle innebära en avsevärd påfrestning i förhållande till fastighetsägarens betalningsförmåga. I ett ogynnsamt konjunkturläge kan så vara fallet beträffande ägarna av de svagare skogsmarkerna. I sådana fall bör, särskilt med hänsyn till att statsbidrag för erforderliga skogsvårdsåtgärder kan påräknas, insättningskravet delvis kunna efterges. Slutligen kan det, med hänsyn till de regler som gäller för insättningen, vara påkallat att den som har överlåtit sin fastighet blir befriad från insättningsskyldighet.

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:434) om bevarande av bokskog

Den ändring som föreslås i lagen (1974:434) om bevarande av bokskog är en följd av, att det skydd mot för tidig avverkning som föreskrivs i den föreslagna skogsvårdslagen inte anknyter till begreppet utvecklingsbar skog.

IV Reservationer och särskilda yttranden

1 Reservation av *Ragnar Hjorth*

Utredningen har i avsnitt 10.3 föreslagit att det statliga stödet till skogsbruket skall utgå med samma bidragsprocent oberoende av skogsägarekategori. Enligt min mening bör en viss differentiering ske av följande skäl. Skogsindustriföretagen bör ha bättre möjligheter att finansiera en ökad produktion som kan gå till egen förädling än det privata skogsbruket vilket väsentligen fungerar som leveransskogsbruk med svag eller ingen direkt koppling till förädlingsledet. Medan privatskogsbruket svarar för ca 56 % av virkesproduktionen förädlas sålunda endast ca 15 % av virket i skogsägarrörelsens industrier. Bolagsskogsbruket liksom statens och kyrkans skogsbruk bör på grund av sin institutionella karaktär kunna planera med en längre tids horisont än den enskilde skogsägaren. Det bör sålunda vara möjligt att uppnå de av utredningen föreslagna produktionsmålen med en något lägre insats av statliga medel när det gäller denna sektor av skogsbruket. Allmänningsskogarna i Norrland och Dalarna bör i bidragssammanhang jämföras med privata skogsägare. Dessa skogar har nämligen satts av som en del av böndernas skogstilldelning vid avvittringen.

Med ovanstående motivering föreslår jag att statsbidrag till statens, kyrkans och aktiebolagens skogsbruk sättes 20 procentenheter lägre än vad som angivits i tabell 10.1 i utredningens förslag. Då denna regel ger endast 10 % i bidrag (fullständig skogskultur resp. röjning i yttre zonen av det skogliga stödområdet) bör inget bidrag utgå.

Anslagsbehovet blir om denna regel antages 151 milj. kr mot utredningens förslag på 219 milj. kr. Merkostnaderna för fullföljande av nuvarande restaureringsprogram i norra Sverige stiger å andra sidan med 7 milj. kr varför det sammanlagda anslagsbehovet under de närmaste åren blir (i 1977 års priser) 61 milj. kr lägre än utredningens förslag.

2 Reservation av *Sven Jansson*

Jag kan inte ansluta mig till skogsutredningens förslag till lag om insättning på skogsvårdskonto, vilket förslag innebär skyldighet för alla Sveriges skogsägare att årligen sätta in medel på spärrade konton i bank som säkerhet för framtida skogsvårdsåtgärder.

Skogsutredningens uppdrag vad avser styrmedel beskrivs i direktiven på

följande sätt: "Enligt min mening kommer skogsnäringen att vara av stor betydelse även i framtiden. Den framtida skogspolitiken bör därför utformas så att möjligheter skapas för att en långsiktig hög produktion kan vidmakthållas i skogsindustrin och därmed också en hög intensitet i det svenska skogsbruket. De sakkunniga bör bedöma vilka styrmedel som behövs inom skogspolitiken för att tillgodose dessa önskemål och lägga fram detaljerade förslag härom. Möjligheterna att inom ramen för skogsvårdslagstiftningen tillgodose samhällets behov att styra skogsproduktionen bör särskilt beaktas."

Utredningen har utarbetat ett förslag till ny skogsvårdslagstiftning, som innebär mycket väsentliga skärpningar. Den föreslagna lagen syftar till en hög och varaktig skogsproduktion på all skogsmark. Skogsägarna åläggs omfattande skyldigheter, som i princip görs oberoende av företagsekonomiska kalkyler. Den föreslagna skogsvårdslagstiftningen kommer således att innehålla detaljerade föreskrifter om föryngringsmetod, markberedning, sådd, plantering och andra åtgärder som behövs för att få till stånd produktionsfärdiga bestånd av hög kvalitet. En nyhet i lagstiftningen är dessutom att skogsägarna åläggs långtgående skyldigheter att röja plantskog eller ungskog.

I förslaget till ny skogsvårdslag ges skogsvårdsstyrelserna effektiva och lättadministrerade medel för att i fall av försummelse kunna framtvunga lagens efterlevnad. Möjligheterna till vitesförelägganden innebär en väsentlig skärpning och förenkling. Lagförslaget innehåller också möjligheter för skogsvårdsstyrelserna att vidta erforderliga åtgärder på respektive markägares bekostnad. Sammanfattningsvis innebär förslaget till ny skogsvårdslagstiftning att samhället ges ett mycket effektivt instrument för såväl generell som vid behov detaljerad styrning.

Utredningen framlägger som sagt också förslag till lag om insättning på skogsvårdskonto. Lagen ålägger alla skogsägare utan undantag obligatorisk skyldighet att på spärrade skogsvårdskonton dels årligen sätta in ett belopp som motsvarar viss procent av skogsbruksvärdet, dels för varje år som utgör beskattningsår för inkomst genom slutavverkning sätta in vissa belopp som beräknas med hänsyn till avverkningens storlek och föryngringsmetod. De avsatta beloppen skall användas för att bekosta återväxtåtgärder och röjning. Förslaget innebär en form av tvångsförvaltning av vissa delar av skogsägarnas tillgångar oberoende av hur respektive skogsägare tidigare har skött eller i framtiden kan förväntas sköta sina skogliga åligganden. Utredningen har som motiv för lagförslaget åberopat att erfarenheten visar att vissa skogsägare har svårt att uppbringa medel för skogsvårdsåtgärder just när åtgärderna måste vidtas därför att de har använt inkomsterna av en avverkning för annat än skogsvård. Enligt min mening är det helt orimligt att hela det svenska skogsbruket skall underkastas tvångsåtgärder därför att vissa skogsägare kan befaras ej vilja fullfölja sina skyldigheter.

Ett annat svårförståeligt skäl som utredningen åberopar är att det inte bör vara en belastning för skogsägarna att reservera medel som garanti för fullgörandet av skyldigheterna enligt skogsvårdslagen. Självfallet förbättras inte de finansiella resurserna för skogsvården eller skogsbruket över huvudet taget genom att skogsägarna permanent tvingas disponera en större eller mindre del av sina tillgångar som banksparande. Normalt fungerar ju bank-

konton och andra likvida medel som en gemensam buffert mellan å ena sidan företagets samlade inkomster och å andra sidan företagets samlade utgifter. Krav på specialdestinerade konton kan därför medföra finansiella påfrestningar, särskilt för mindre skogsägare, som inte avverkar och bedriver skogsvård kontinuerligt.

Givetvis delar jag utredningens uppfattning att det behövs effektiva medel för att få till stånd fullgoda återväxtåtgärder och därmed en hög virkesproduktion. Jag anser emellertid att kontroll och administration av det föreslagna obligatoriska kontosystemet inte är det bästa sättet att använda samhällets resurser för att nå målsättningen om en hög virkesproduktion. Det finns andra enklare medel som tillsammans tagna mer än väl tillgodoser angivet syfte.

Jag avser för det första de medel jag redan har angivit som den nya skogsvårdslagen ger skogsvårdsstyrelserna för att framtvinga lagens efterlevnad. Lagen bör emellertid kompletteras med en bestämmelse som ger skogsvårdsstyrelserna befogenhet att kräva ställande av säkerhet inte bara i samband med pågående eller just avslutad avverkning utan också i anknytning till avverkningar som planlagts men ännu inte påbörjats. Krav på säkerhet skulle ställas då man kan befara att man försummar sig men också i andra fall, t. ex. då reproduktionsåtgärder släpar efter eller bedöms bli särskilt kostsamma. En bestämmelse av liknande innebörd finns i 1948 års skogsvårdslag och den har med framgång använts av flera skogsvårdsstyrelser som garanti för finansieringen av återväxtåtgärder.

Ett annat verksamt medel är det frivilliga skogskontosystem som vi har sedan 1954. Enligt skogsutredningens mening bör detta frivilliga skogskontosystem behållas vid sidan av det nya obligatoriska systemet. Detta frivilliga system har tillkommit i första hand för att underlätta en skattemässig utjämning av de ofta mycket ojämnt inflytande skogsinkomsterna. Många skogsägare använder emellertid f. n. skogskontot för att reservera medel för kommande skogsvårdskostnader.

Det bör också understrykas att det föreslagna obligatoriska kontosystemet är administrativt komplicerat och illa genomtänkt. Banker, taxeringsmyndigheter och skogsvårdsstyrelser är inkopplade. Skogsägarna är skyldiga att årligen vid självdeklaration föga noggrann utredning till ledning för bestämmande av de belopp som skall insättas på bankkontot. Från det sammanlagda insättningsbeloppet får avräknas dels vissa faktiska kostnader, dels vissa beräknade kostnader för självverksamma skogsägare. Bestämmelserna torde innebära att taxeringsmyndigheterna i vissa avseenden får tillämpa skogsvårdslagen. Först när överskottsmedel varit inestående tio år på kontot skall de av banken återbetalas till insättaren. Större skogsägare med årliga avverkningar och kontinuerlig drift torde av allt att döma drabbas mindre hårt än mindre skogsägare. Stora resurser måste ägnas åt kontoadministration i stället för åt rådgivning och övervakning samt åt sanktioner mot försumliga.

Det är givetvis viktigt att skogsägarna är positivt inställda till den nya lagstiftningen. Enligt min uppfattning kommer skogsägarna att lojalt acceptera en ny skärpt skogsvårdslagstiftning med de syften som utredningen har angivit. Men om man fullföljer denna lagstiftning med ett obligatoriskt kontosystem som inte uppfattas som skäligt, kan lagstiftningen komma

att motverka sitt eget syfte.

Med hänsyn till vad jag ovan anfört kan jag ej biträda utredningens förslag om obligatoriska avsättningar till skogsvårdskonton. Enligt min mening kommer den föreslagna skogsvårdslagstiftningen att vara ett helt tillräckligt instrument för att under de förutsättningar jag i övrigt anfört uppnå en god skogsvård.

3 Särskilt yttrande av *Bo S. Hedström*

Utredningen har i avsnitt 10.3 föreslagit att det statliga stödet till skogsbruket skall utgå med samma bidragsprocent oberoende av skogsägarekategori.

Statsbidrag till skogsbruksåtgärder har tidigare och är fortfarande differentierade med hänsyn till skogsägarekategori. Högre bidragsprocent tillämpas för privatskogsbruket. Detta har också prioriterats vid brist på medel.

Utredningen bedömer att ett stöd utformat så att alla skogsägargrupper får samma bidragsprocent ger de största samlade produktions- och sysselsättningseffekterna.

Jag har ingen erinran mot förslaget under förutsättning att tillräckliga medel ställs till förfogande. Hittills har dock statsmakterna inte anvisat medel i den utsträckning som motsvarat behovet. Trots att bidrag utgår med lägre procent för staten, kyrkan och aktiebolag har intresset för statsbidrag hos dessa grupper varit mycket betydande.

För att åstadkomma mesta möjliga av åtgärder för ett begränsat anslagsbelopp bör enligt min mening bidragen differentieras i enlighet med Ragnar Hjorths förslag om statsmakterna inte anvisar medel som svarar mot behovet vid lika bidragsprocent för alla skogsägargrupper.

4 Särskilt yttrande av *Magnus Toll*

Jag ansluter mig i alla delar till de synpunkter som Sven Jansson anfört i sin reservation.

Ordförklaringar

Arrondering	En skogsfastighet består i regel av flera delar (skogsskiften). Med arrondering förstås skiftenas storlek, form och belägenhet i förhållande till varandra.
Bestånd	Ett större antal träd eller plantor som växer inom viss areal och karakteriseras av viss enhetlighet beträffande ålder, trädslagsblandning m. m.
Bonitet	Markens, ståndortens virkesproducerande förmåga.
Brösthöjdsdiameter	Trädets diameter på en höjd av 1,3 m över markytan.
Fjällbarrskog	Övergångszon mellan fjäll och skogsmark.
Fröträäd	Träd vars fröproduktion ger upphov till naturlig föryngring.
Föryngring	Återväxt, plant- eller ungskog som ersätter avlägsnad skog.
Föryngringshuggning	Avverkningsåtgärd i syfte att ge uppkomst- eller utvecklingsmöjlighet åt föryngring (återväxt).
Föryngringsyta	Areal som under viss tid övergått eller bör övergå med föryngringsåtgärder.
Gallring	Beståndsvårdande utglesning av skog under tillvaratagande av virke.
Gemensamhetsskog	Av flera fastigheter gemensamt ägd skog.
Grundläggande gödsling	Engångsgiva av gödselmedel (främst fosfor och kalium) i samband med dikning av myrmark.
Huggningsart	Typ av avverkning t. ex. gallring eller slutavverkning.
Huggningsform	Se huggningsart.

Huggningsklass	Klass av skogsbestånd med avseende på utvecklingsgrad och den art av huggningsåtgärd som närmast bör utföras.
Husbehovsavverkning	Avverkning av virke avsett för intern användning vid ett jord- eller skogsbruksföretags direkta drift.
Huvudplanta	Planta som beräknas kvarstå efter röjning.
Hyggesplöjning	Metod för markberedning.
Hyggesrensning	Föryngringsfrämjande åtgärd på hygge innebärande att kvarlämnade mindervärdiga träd och hinderande buskvegetation dödas genom fällning eller på annat sätt.
Impediment	Mark som inte är lämplig för skogs- eller jordbruksproduktion, såsom fjäll, berg, mossar och kärr.
Kalhuggning	Huggningsingrepp som innebär avverkning av alla träd med undantag för eventuella fröträd (jämför slutavverkning).
Kalhygge	Avverkat område med eller utan fröträd.
Kalmark	Skogsmark som är kal eller där träd och skogsplanter inte fyller kraven på ett bestånd.
Kultur	Skogskultur, sammanfattande benämning för sådd och plantering i fält eller skogsbestånd uppkommet genom sådd eller plantering.
Löpande tillväxt	Volymökning hos ett träd eller bestånd under ett visst år.
Markberedning	Bearbetning av skogsmark i avsikt att åstadkomma en gynnsam grobädd för frön eller växtplats för plantor. De vanligaste metoderna är fläckupptagning, harvning och plöjning.
Medeltillväxt	Volymökning hos träd eller bestånd i medeltal per år under viss tid, vanligen hela växttiden.
Normproduktion	Produktionsnivå svarande mot den i slutenhets-hänseende bättre hälften av skogen.
Omloppstid	Tid mellan två slutavverkningar på samma yta.
Plantagefrö	Frö som har producerats i fröplantage. Fröplantage är en plantering av genetiskt förstklassiga träd som är anlagd och behandlad för fröproduktion och förädling.
Produktionstabell	Schema som anger ett utvecklingsförlopp i fråga om virkesvolym, tillväxt, avverkningsbelopp

	m. m. fram till tidpunkten för slutavverkningen för ett typbestånd, som behandlas på ett visst angivet sätt.
Produktionsöversikt	Sammanställning grundad på skogstaxeringsdata som beskriver den statistiska beskaffenheten av ett antal åldersklasser vad avser virkesvolym, tillväxt m. m.
Proveniens	Population eller grupp av individer av samma art förekommande inom eller härstammande från ett med större eller mindre noggrannhet angivet område.
Rotpostköp	Köp av utsynad och märkt rotstående skog.
Rotvärde	Skogens realisationsvärde.
Rånetto	Leveransvärde vid virkesförsäljning minskat med direkta kostnader för avverkning och utforsling.
Röjning	Beståndsvårdande utglesning av skog utan avsikt att ta ut virke. Röjning sker i plantskogar och ungskogar. I de senare kan det framöver bli aktuellt att mera regelmässigt ta tillvara virke i samband med röjning.
Servitut	Besvär eller last som lagts på fastighet till förmån för annan fastighet.
Självföryngring	Föryngring uppkommen genom självsådd eller skottskjutning.
Skogsodling	Se kultur.
Skogsproduktion	Alstring och skördande av växande träd.
Skogsskydd	Kunskap och metodik för bekämpning och hindrande av skadegörelse på skog som orsakas av människor, djur och växter samt av klimatfaktorer och naturkatastrofer.
Skyddsdikning	Dikning på föryngringsytor för att förhindra försumpning under föryngringsskedet.
Skyddsskog	Se avsnitt 9.4.1.
Slutavverkning	Avverkning som innebär att produktionsprocessen för befintlig trädgeneration med undantag för eventuella fröträd avbryts (jämför kalhuggning).
Slutenhet	Ett bestånds täthet angiven i relativa tal med utgångspunkt i stamantal, volym eller kronprojektion.

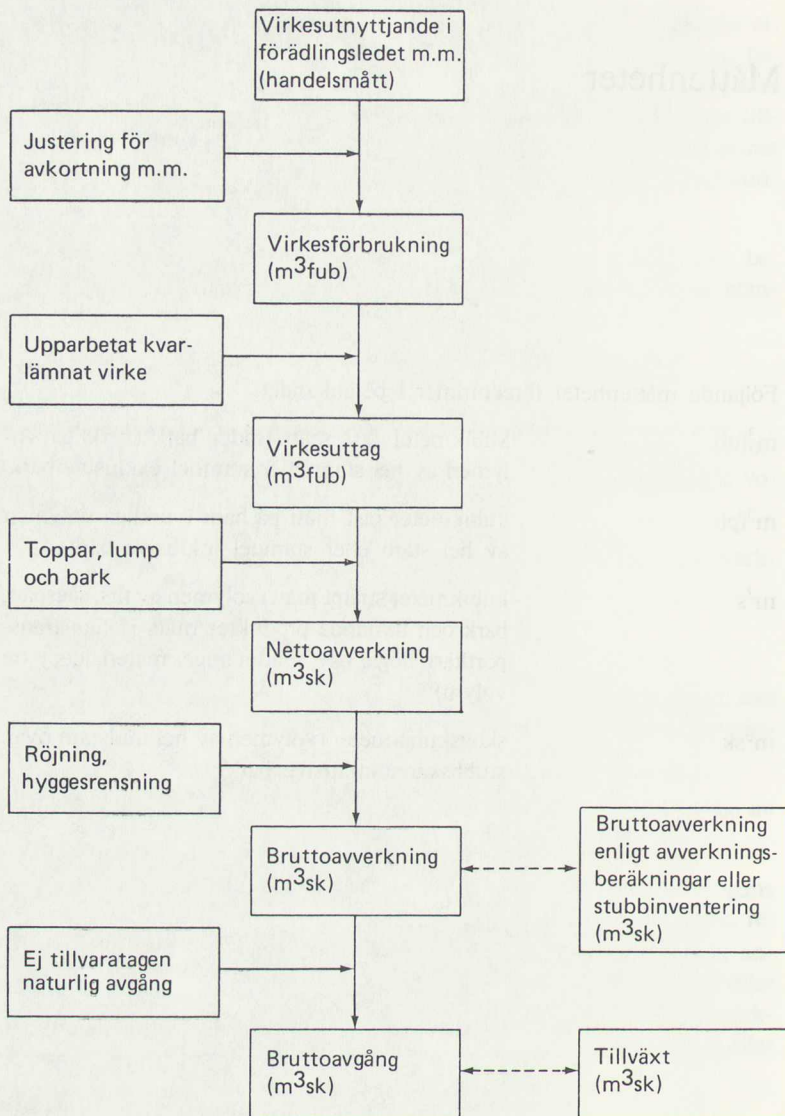
Snytbagge	Skalbagge som genom sitt gnag av bark skadar eller dödar tall- och granplantor. Snytbaggen bekämpades tidigare genom att plantorna doppades i DDT-haltigt preparat. Detta är numera inte tillåtet. Något fullgott ersättningspreparat eller annat fullgott medel mot snytbaggen har ännu inte kunnat tas fram.
Stickling	Växtdel som har avskurits för att efter viss behandling bilda rötter och utvecklas till en ny planta.
Strukturrationalisering	Förbättring av en fastighets arrondering.
Stubbinventering	Mätning och registrering av stubbar från avverkade träd för uppskattning av den avverkade volymen.
Stämpling	Utväljande och utmärkande av träd för avverkning.
Svårföryngrad skog	Se avsnitt 9.4.1.
Tillväxtfunktion	Matematisk funktion enligt vilken tillväxten kan beräknas då man känner olika bestånds- eller trädkaraktärer.
Trakthuggning	Avverkning inom ett inte alltför litet område av alla träd med undantag för eventuella fröträd.
Trakthyggesbruk	Skogsbrukssätt som karakteriseras av att skogens föryngring koncentreras till klart avgränsade, relativt stora ytor där det nya beståndet dras upp antingen genom självföryngring från fröträd eller genom skogskultur. Förutom genom slutavverkning tas en del av virkesskörden ut genom en eller flera gallringar.
Utsyning	Se stämpling.
Vegetationstyp	Skogsmarkens indelning i olika typer beroende på markvegetationens sammansättning dvs. förekomsten av örter, gräs, ris och mossor.
Virkesbalans	Beräkning av virkesbehov och virkestillgång.
Växttid	Tid mellan sådd och avverkning.
Yttre rationalisering	Se strukturrationalisering.
Överståndare	I ett bestånd glest förekommande träd som är väsentligt äldre än beståndet i övrigt.

Måttenheter

Följande måttenheter förekommer i betänkandet.

m^3_{fub}	kubikmeter fast mått under bark (verkliga volymen av hel stam eller stamdel exklusive bark)
m^3_{fpb}	kubikmeter fast mått på bark (verkliga volymen av hel stam eller stamdel inklusive bark)
m^3_s	kubikmeter stjälp mått (volymen av flis, sågspån, bark och liknande produkter mäts i olika transportkärl, högar osv; måttet anger materialets yttre volym)
m^3_{sk}	skogskubikmeter (volymen av hel trädstam ovan stubbskäret inklusive bark)

Sambandet mellan handelsmätt och olika mått på avverkning m. m.



Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat-kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat-kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat-kyrka. Bilaga 2-12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Skolplanering och skolstorlek. Sammanfattning och slutsatser. U.
6. Ny skogspolitik. Jo.

Statens offentliga utredningar 1978

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4] Skolplanering och skolstorlek. Sammanfattning och slutsatser. [5]

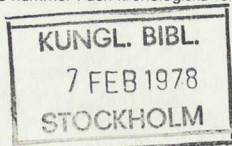
Jordbruksdepartementet

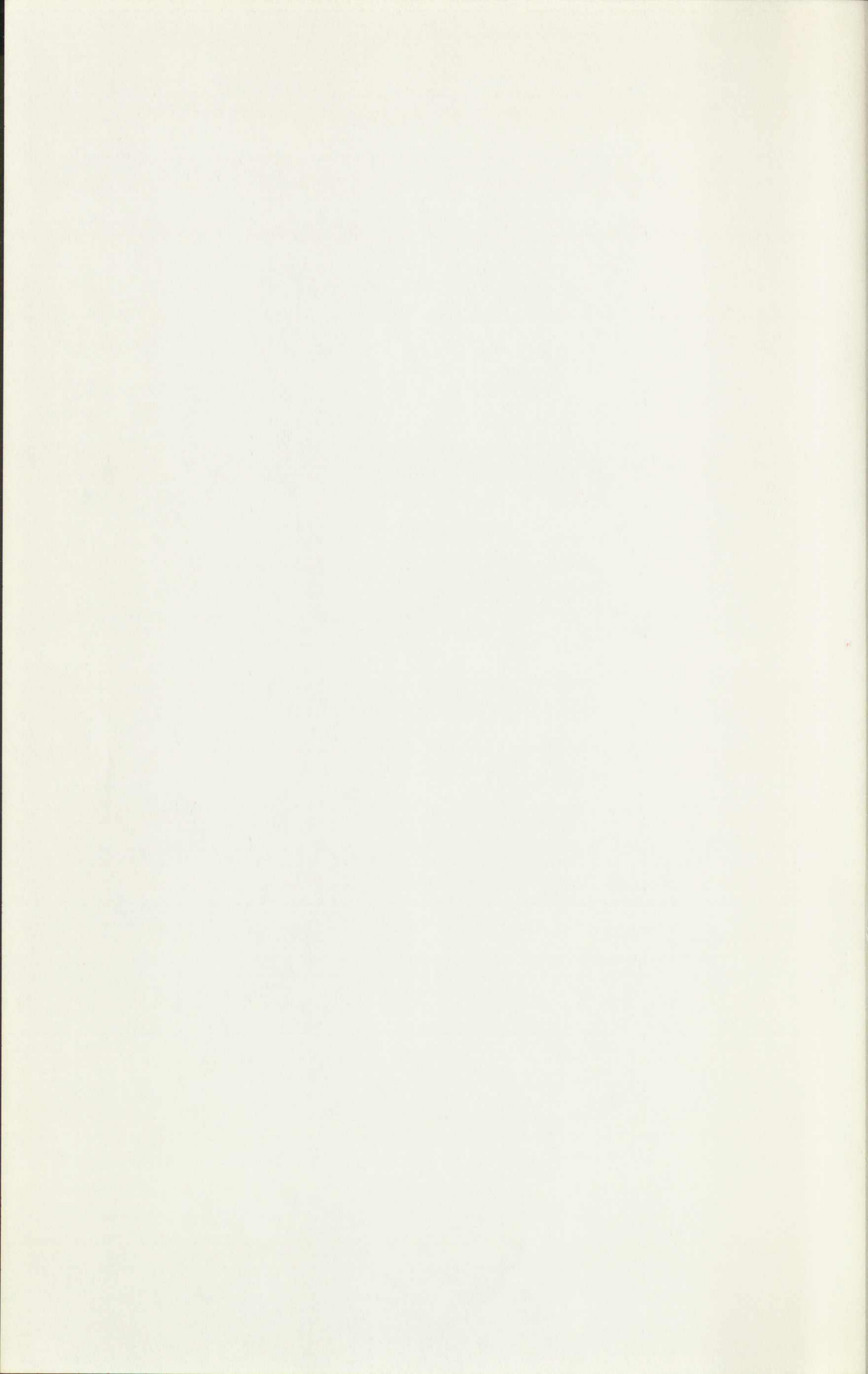
1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6]

Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat-kyrka grupp. 1. Stat-kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat-kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat-kyrka. Bilaga 2-12. Utredningar i delfrågor. [3]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.







LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-03836-6
ISSN 0375-250X