

LARS HULTKRANTZ

Skogspolitik för ett nytt sekel?

"Skogspolitiken har nått vägs ände", skrev jag i *Ekonomisk Debatt* nr 3, 1990: "Det behövs nu en omfattande reform av skogspolitiken i dess helhet" (Hultkrantz [1990]). Jag blev snart bönhörd. Samma vår tillsattes två utredningar. Den första, *Skogspolitik för ett nytt sekel*, en utredning för ESO, Finansdepartementet, skrev jag själv tillsammans med Sören Wibe (Hultkrantz & Wibe [1991]). Den andra, *Skogspolitiken inför 2000-talet* (SOU 1992:76) ligger nu på jordbruksministerns bord.

När den andra av dessa utredningar tillsattes blev dess dåvarande ordförandes första insats att försöka förmå Finansdepartementet att inställa den första utredningen. Därefter har mycket vatten runnit i skogens bäckar. Det är med stor tillfredsställelse jag kan konstatera att Skogspolitiska kommittén, under ledning av sin nye ordförande Sven Eric Lorentzon, verkligen tagit fram sågen och höggallrat.

Skogsvårdslagen i sin nuvarande tappning för en patriarkalisk produktionspolitik. Skogsägaren, med sämre helhetsblick och mindre långsiktigt ansvar än Kungliga Skogsstyrelsen, skall förmås, genom Tillämpningsanvisningarnas detaljerade instruktioner, att maximera virkesproduktionen. Skogspolitiska kommittén ställer nu skåpet på sin rätta plats. Portalparagrafens mål "hög och värdefull virkesavkastning" föreslås bli ersatt med "god avkastning samtidigt som den biologiska mång-

falden bibehålls", dvs ekonomisk effektivitet givet ställda naturvårdskrav. Kommittén slår fast att skötseln bör utformas av den som bär det ekonomiska ansvaret, dvs skogsägaren själv. Detta kräver frihet från detaljreglering och därför rensar den friskt i paragrafnåren. Gallrings- och röjningsplikten avskaffas, likaså kravet på viss minimiålder vid avverkning och (nästan helt) ransoneringsbestämmelserna. Kravet på skogsbruksplan tas bort och ingen ny omgång av ÖSI, den översiktliga skogsinventeringen påbörjas. Den länge begäddade (särskilt i denna tidskrift, se bl.a. Hultkrantz [1983]) paragraf 5:3, med krav på avverkning av glesa bestånd, avskaffas nästan fullständigt. En bidragsflora som för tio år sedan hade en anslagsram på över 800 miljoner kronor i dagens penningvärde, bantas till 50 miljoner.

Detta är modigt och något överraskande för att komma från en utredning med tung förankring i Skogssverige. Läger man till detta den redan slopade tvångsavverkningsparagrafen, avskaffandet av Träfiberlagen, uppluckringen av Jordförvärvslagen, det förbud för kartellsamarbete på virkesmarknaden som följer av den kommande nya Konkurrenslagen samt skogsvårdsavgiftens avskaffande så är det fråga om ett nästan fullständigt genomslag för 1980-talets "nationalekonomiska" kritik av skogspolitiken (se Hultkrantz & Wibe [1989, kap 4 och 5]).

Ingen skall dock förledas tro att skogspolitiken nu kan lämnas åt sitt öde. Ett väsentligt skäl till att uppröjningen behövde göras var att nya regleringsplanter behöver ljus och luft. Ur den gamla skogspolitiken träder skogsnaturvårdspolitiken. Denna får naring ur flera källor. Av Sveriges 1300 hotade arter har skogsbru-

Docent LARS HULTKRANTZ är tf professor i nationalekonomi med inriktning mot turism och rekreation vid Umeå universitet.

ket knappt 700 på sitt samvete (Naturvårdsverket [1992]). I södra Sveriges skogsmarker närmar sig kvoten mellan "nyttiga" baskatjoner och skadliga fria aluminiumjoner den kritiska nivå vid vilken skogstillväxten hämmas allvarligt (Warfvinge & Sverdrup [1992]). Skogspolitiska frågor spelar en viktig roll i Sveriges klimat- och energipolitik (Hultkrantz [1992]). Den lättillgängliga svenska naturen är källan till en stor del av Sveriges attraktionskraft för turism.

Det är när denna nya politik skall utmejslas som Skogspolitiska kommitténs begränsningar visar sig. Utredningens starka sektorsknytning hindrar den från att placera in frågan i sitt rätta sammanhang, som en del av den allmänna naturvårdspolitiken. Trots flera väsentliga framsteg framlägger utredningen ingen samlad lösning, vare sig i fråga om lagstiftning, myndighetsorganisation, finansiering eller utredningsunderlag.

Det är främst fyra nyckelfrågor som måste redas ut, nämligen skogsnaturvårdspolitiken ambitionsnivå, dess myndighetsorganisation, sanktionsfrågan samt finansieringen och utformningen av ekonomisk ersättning till markägarna. Utredningen fingrar på dessa heta potatisar, men aktar sig noga för att ta ett fast grepp.

En svår avvägning måste göras mellan angelägna naturvårdsbehov och kostnaden för att tillfredsställa dem. Utredningen avstår anmärkningsvärt nog från att publicera en av de få av dess många delstudier (Liljelund m fl [1991]) som verkligen tillför något nytt och som behandlar just denna fråga. Enligt denna delstudie måste Sverige skydda minst 15 procent av skogsmarken, jämfört med nuvarande 2,5 procent, för att leva upp till redan gjorda internationella åtaganden om skydd för den biologiska mångfalden. Istället för att diskutera delstudiens resultat (tid hade funnits för en utomstående bedömning av den) och den ekonomiska avvägning som här måste göras, gör ut-

redningen gällande att en betydligt lägre ambitionsnivå är förenlig med den opublicerade studiens slutsatser. Bättre vore att säga att detta är vad kommittén i dagsläget anser att åtgärder kan få kosta.

Den andra fråga som måste lösas är problemet med den dubbla skogsnaturvårdsorganisationen. Problemet ursprung är en avancerad form av *regulatory capture*. När regleringarna på naturvårdsområdet har vuxit fram har skogsnäringen krävt att dessa skall handhas av "dess" regleringsmyndighet, dvs inom de etablerade nätverken mellan stat och näring. Nu när de gamla virkesregleringarna försvinner renodlas två parallella myndighetsstrukturer för naturvården, dels Naturvårdsverket-länsstyrelserna-kommunerna, dels Skogsstyrelsen-skogsvårdsstyrelserna.

I mitt tycke är det lämpligt att nu inordna skogsfrågorna i den allmänna naturvårdspolitiken och dess myndighetsorganisation. Naturvårdspolitiken har under senare år givit kommunerna en framskjuten roll i naturvårdsarbetet, men i skogsvårdsmyndigheten är kopplingen till kommunerna mycket svag. Den starka splittringen i markägandet i Sverige gör det nödvändigt att samordna inventering och planering av naturvårdsåtgärder över områden som omfattar flera eller många fastigheter och som berör inte endast skogsskötsel utan även byggande, jordbruk, vägdragning, planering av rekreationsområden etc. Det är därför naturligt att ge kommunen en framskjuten roll även på skogsområdet. Man kan även fråga sig hur det skall vara möjligt att lämna kommunerna utanför vid en länsreform. Denna skulle ju ytterligare förlänga det genomsnittliga avståndet mellan skogsägare och länsmyndighet.

Skogspolitiska kommittén lägger frackt ett motsatt snitt. Den slår vakt om skogsvårdsmyndigheten och föreslår att denna istället skall överta vissa av de uppgifter som nu sköts av länsstyrelsernas naturvårdsenheter. Foga förvånande reagerar

Miljö- och naturresursdepartementets sakkunnige i ett särskilt yttrande på tolkningen att "skogsmyndigheten eller skogssektorn skall ta över ansvaret för administrationen av tex kulturmiljöpolitik, miljöpolitik eller regionalpolitik för de områden i landet där det bedrivs skogsbruk". Skogsvårdsorganisationen kan, anser han, inte ta över Naturvårdsverkets helhetsansvar för naturvården eller länsstyrelsernas regionala samordningsroll.

En ytterligare aspekt på detta, det slutna förhandlingsrummet, förtjänar att framhållas. Vare sig den nuvarande eller den föreslagna Skogsvårdslagen ger herr och fru Alleman, eller kommunen, rätt att besvära sig över skogsvårdsmyndighetens beslut. Naturvårdsfrågorna blir därmed en angelägenhet endast mellan myndigheten och markägaren. Inte ens Naturvårdsverket ges rätt att överklaga.¹ Skogspolitiska kommittén undviker även att diskutera frågan om hur allmänheten skall få information om planerade åtgärder. Kommitténs förslag är i mitt tycke ohållbar som modell för att lösa de konflikter på naturvårdsområdet som oundvikligen kommer att uppstå.

En tredje nyckelfråga gäller påföljden för brott mot naturvårdsreglerna. De sk hänsynsreglerna enligt den nuvarande Skogsvårdslagens paragraf 21 är inte tvingande. Skogsägaren riskerar straffansvar endast om skogsvårdsmyndigheten utfärdar ett "föreläggande" eller "förbud", vilket under paragrafens första decennium hände sammanlagt 21 gånger. Även flagranta brott mot hänsynskraven, tex en medveten fällning av en rovfågels boträd, kan därför som regel ske utan sanktion.

Utredningens förslag innehåller här en väsentlig förbättring. Till skillnad mot vad som gäller idag ges skogsägaren skyldighet att anmäla planerade naturvårdshänsyn i samband med slutavverkningsanmälan. Det innebär att viss dokumentation av hänsynsbehovet kommer att föreligga innan avverkningen eventuellt

raderat ut bevisen. Därmed kommer kanske antalet förelägganden och förbud att öka. Med tanke på det slutna förhandlingsrummet räcker emellertid detta knappast för att övertyga naturvårdsintressenterna om att den nya lagen verkligen ger ett skydd mot grava överträdelser. Laglösheten kommer att bestå, skriver följdriktigt Naturskyddsföreningens sakkunnige i ett särskilt yttrande.

Den fjärde fråga som måste lösas är när, hur och med vilka medel markägare skall ersättas. En strikt överföring av *Polluter Pays Principle, PPP*, från den miljöpolitik som syftar till att bringa ned föroreningar är orimlig. Naturvården kräver vård och inte endast skydd. Det är dessutom avgörande att markägaren förmås utnyttja den information han själv har om fastigheten. Den hittillsvarande politiken, som saknar ersättningsmedel till annat än reservatsbildning, kommer dessutom i konflikt med de regler som skyddar markägarens rätt och blir därför urvattnad. Det är därför glädjande att Skogspolitiska kommittén anammar idén att skogsnaturvårdspolitikerna i väsentligt ökad utsträckning bör utnyttja civilrättsliga avtal, inskrivna i fastighetsboken, med markägaren. Det är fullt rimligt att sådana avtal tidsbegränsas. Krav på evigt skydd ställer stora, i vissa fall omöjliga, krav på förutredning och det är i alla händelser skäligt att kommande generationer får göra omprövningar.

En nära anknuten fråga är preciseringen av markägarens "självrisk", den sk kvalifikationsgränsen för ersättning. Här fanns en förhållandevis klar rätt innan en svårtolkad kompromisskrivning mellan Socialdemokraterna och Centern i riksdagens bostadsutskott 1986 virrade till det. En återgång skulle ha många för-

¹ Med undantag för beslut enligt en paragraf i nuvarande Ädellövskogslagen som idag fattas av länsstyrelsen och som enligt kommitténs förslag skall overtas av Skogsvårdsstyrelsen.

tjänster (se Bengtsson [1987], Darpo [1991], Hultkrantz & Wibe [1991], Hultkrantz [1991], Arbetsgruppen för naturvårdshänsyn [1991] samt von Sydows särskilda yttrande i utredningen). Rättsregeln bör enkelt uttryckas som att skogsägaren högst skall behöva tāla en kostnad för naturvårdshänsyn motsvarande fem procent av bruksenhetsens (markägarens skogsinnehav inom en och samma kommun) värde. Eftersom markvärdet är nuvärdet av de inkomster som marken genererar kan en första sortering ske med tumregeln att markägaren själv får stå för kostnader upp till fem procent av nettoinkomsten från en viss aktivitet. I de fall kostnaden blir högre får man göra en helhetsbedömning för hela bruksenheten där även tidigare tagna hänsynskostnader beaktas.

Skogspolitiska kommittén väljer dock utan motivering att ej föreslå en förändring av kvalifikationsgränsen. Eftersom ingen argumentering framförs kan jag inte undvika misstanken att kommittén här har gett efter för den "lobbying" som skogsägareföreningarna fört i denna fråga.

Problemet att finansiera denna ersättning, liksom de ökade reservatsinköp och andra åtgärder som kommittén föreslår, har i utredningen givits en märklig ram. Trots att utredningen föreslår lika stora nedskärningar av andra utgifter uppkommer på papperet ett betydande "finansieringsunderskott" eftersom en sektorskatt, skogsvårdsavgiften, har avskaffats. Därför föreslår utredningen öronmärkning av vissa statliga inkomster, bl a vissa koldioxidavgifter och inkomster vid försäljning av Domänverkets skogsmark. I utredningen har även "virkesskatter" och "pappersskatter" diskuterats, men avvisats. Sådan öronmärkning är naturligtvis befängd. Skulle varje utgiftskonto finansieras av sin egen punktsskatt skulle vi få en helt orimlig beskattning. Avskaffandet av skogsvårdsavgiften var på goda grunder en justering av en anomali i skattesys-

temet. Utredningens förslag till omprioritering mellan olika utgiftsslag bör bedömas för sig.

Sammanfattningsvis skyldrar Skogspolitiska kommittén på ett ärofullt sätt för den gamla skogspolitikens utgång. 2000-talets skogspolitik har däremot ännu inte anlānt, men så är det ju också några år kvar till sekelskiftet.

Referenser

- Bengtsson, B, [1987], *Statsmakten och äganderätten*. SNS Förlag, Stockholm.
- Darpo, J, [1991], "Liv i skogen. Reformbehov och förslag till rättsliga förändringar för naturvårdshänsyn i skogen". Arbetsrapport 132. Institutionen för skogsekonomi. Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå.
- Arbetsgruppen för naturvårdshänsyn, [1991], *Naturvårdshänsyn och de areella näringarna*. Ds 1991:87. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Hultkrantz, L, [1983], "Skogsvårdspolitiken". *Ekonomisk Debatt*, årg 11, nr 3, s 173-181.
- Hultkrantz, L, [1990], "Mål och medel i skogspolitiken". *Ekonomisk Debatt*, årg 18, nr 3, s 282-287.
- Hultkrantz, L, [1991], "Vad bör skogsägaren få tāla?". *Skogen*, nr 9, s 42-43.
- Hultkrantz, L, [1992], "Växthuseffekten - vad bör Sverige gora?". *Ekonomisk Debatt*, årg 20, nr 5, s 361-375.
- Hultkrantz, L & Wibe, S, [1989], *Skogsnäringsringen: Miljöfrågor, avreglering, framtidsutsikter*. Bilaga 8, Långtidsutredningen 1990. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Hultkrantz, L & Wibe, S, [1991], *Skogspolitik för ett nytt sekel*. Rapport till ESO, Finansdepartementet, Ds 1991:31. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Liljelund, L-E, Pettersson, B & Zackrisson, O, [1992], Promemoria 1992-01-20, till Skogspolitiska kommittén. Ej publicerad.
- Naturvårdsverket, [1992], *Skogen, skogsbruket och miljön*. Naturvårdsverket, Stockholm.
- SOU 1992:76, *Skogspolitik inför 2000-talet*. Skogspolitiska kommittén.
- Warfvinge, P & Sverdrup, H, [1992], "Effekter av luftföroreningar på framtida skogstillvaxt". Bilaga 16 till SOU 1992:76.