

Klimatpolitiken vilse i skogen

– vilka är utvägarna?

En av landets politiskt hetaste potatisar ligger i knät på Miljömålsberedningen, nämligen uppdraget att senast i slutet av detta år föreslå styrmedel för att Sverige ska uppfylla sin del av EU:s klimatåtagande inom den s k LULUCF-sektorn. Detta åtagande kräver att landets nettoupptag av klimatgaser från atmosfären genom skogsbruk och annan markanvändning ska öka till år 2030 med fyra Mton koldioxidekvivalenter per år.¹

Problemet är att det ligger närmast till hands att göra detta genom att öka gapet mellan årlig tillväxt och virkesuttag genom att reducera avverkningsvolymerna under en längre eller kortare tid. Alla vet dock att förslag om hur något sådant ska åstadkommas riskerar att mötas av en tsunami av protester från företrädare för landets 310 000 skogsägare, skogsindustri, landsbygdsbor och andra röst- och/eller penningstarka intressenter.

Hittills har därför partier och myndigheter hoppats på att det ska finnas andra sätt att öka kolsänkan i tillräcklig grad än genom begränsningar av virkesuttaget. Bland de alternativ som har föreslagits finns återställande (återvätning) av våtmarker, ökad gödsling, ökade naturvårdsavsättningar, ökad andel föryrngring med björk och ökad avverkning med hyggesfria metoder. Detta är åtgärder med större selektivitet än åtgärder för att minska virkesuttaget överlag och som därför kan tänkas ha både lägre kostnader och färre politiska risker. Men när Skogsstyrelsen (2023) nu har räknat på de möjliga effekterna på kolflöden och kollagring visar sig de flesta sådana alternativ ge förhållandevis små effekter på både kort sikt (vilket här handlar om decennier) och lång sikt (sekler). Vissa åtgärder som är särskilt populära i debatten och även i myndigheternas utredningar därför att de är önskvärda av naturvårdsskäl (utökade naturvårdsavsättningar, ökad lövskogsandel) bedöms tyvärr leda till minskad kolsänka.

De två alternativ som Skogsstyrelsen har analyserat och som verkligen visar sig kunna ge påtaglig effekt på både kort och lång sikt innebär avverkningsbegränsningar. Ett innebär förlängda omloppstider genom att lägsta åldern för slutavverkning höjs med 30 procent. Detta innebär att det totala virkesuttaget minskar betydligt under några decennier för att sedan kunna öka fortare än annars genom att de träd som då fälls i genomsnitt är grövre och längre. Ett andra innebär att avverkningarna permanent hålls på en lägre nivå än i referensscenariot (*business as usual*). Eftersom referensscenariot,

¹ Detta kan jämföras med det uppskattade upptaget år 2022 som var 41,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Sveriges utsläpp samma år exklusive gasläckan i Östersjön var 45,2 miljoner ton.

till följd av förbättrad skogsskötsel, innebär att virkesuttaget tänks kunna successivt öka under det närmaste seklet kan man i detta andra alternativ undvika en sänkning av avverkningsvolymen. Det måste dock stadigvarande, med något styrmedel, hållas på en lägre nivå än i referensscenariot.

Den politiskt svåra slutsatsen av detta är därför att en politik som har påtaglig betydelse, särskilt på den kort sikten, och som kan leva upp till LULUCF-kravet, måste innebära avverkningsbegränsningar. Att åstadkomma det är dock lättare sagt än gjort.

En möjlighet som flera analytiker varit inne på, t ex Guo och Gong (2017), är att betala skogsägare för miljötjänsten lagring av kol. Detta verkar kunna vara en samhällsekonomiskt god affär. Med nuvarande koldioxidskatt kan kolinnehållet per kubikmeter (m^3 sk) i stående skog värderas till drygt 1 000 kr, vilket är dubbelt så mycket som priset på rundvirke. Vid förlängning av omloppstider handlar det dessutom inte om köp utan om ”hyra”; skogen kan avverkas senare efter fortsatt volym- och värdetillväxt.

Kruxet är att det är svårt att utforma en rättvis betalning i praktiken. Realiserad tillväxt är enklast att mäta först efter avverkning och innan dess påverkas den av många faktorer som den enskilda skogsägaren endast i begränsad utsträckning råder över. Man kommer också att få betala skogsägare som även utan bidrag skulle låtit skogen stå. Subventioner är problematiska även av fler skäl (se t ex Hanley m fl 1997, sektion 3.2.4).

En andra möjlighet, som jag redan nämnt, är en höjning av lägsta tillåtna slutavverkningsåldrar. Detta kan formellt göras genom ändring av Skogsstyrelsens föreskrifter för tillämpning av Skogsvårdslagen §10 om ”lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning i bestånd vars virkesförråd består till minst hälften av tall och/eller gran”. Det kan alltså till synes göras med ett penndrag, men det finns (minst) två svårigheter. Dels kommer det knappast kunna göras utan kompensation till enskilda skogsägare – med liknande problem som för ett subventionssystem. Särskilt finns risk att den additiva effekten per krona ersättning blir liten eftersom många skogsägare ändå låter skogen växa längre tid – i dag är skogen på en tredjedel av all skogsmark äldre än minimigränsen. Dels, och kanske viktigare, kan det finnas möjligheter för skogsägarna att till en större eller mindre del kringgå denna regulatoriska begränsning genom att i stället för slutavverkning göra ytterligare gallringsuttag.

Men i den nationalekonomiska verktygslådan finns flera alternativ som kan komma till pass. En tredje möjlighet är således en punktskatt på virke (eller ”naturvårdsavgift”, se Hultkrantz 1993). Den främsta fördelen är att en sådan kan leda till ett minskat totalt virkesuttag utan att begränsa den enskilda skogsägarens möjlighet att avverka. Därmed undviks kompensationsproblemet, samtidigt som det ger utrymme, om det är politiskt önskvärt, att finansiera ersättningar för specifika skogsvårds- eller naturvårdsinsatser. Detta kan uppfattas som kompensation på en övergripande nivå (som med tanke på den samhällsekonomiska vinsten bör kunna göras generös). En möjlig nackdel är avsaknaden av direkt koppling till måluppfyllelsen.

Ett fjärde alternativ är ett system med överlåtbara virkesköpskvoter som är direkt knutna till LULUCF-målet (Hultkrantz 2023). Även ett sådant system kan (genom auktionering) ge intäkter som kan användas för kompenserande återbäring till skogsägarkollektivet. En särskild fördel kan vara kopplingen till målet för kolsänkan som kan ge köparna/skogsindustrin incitament att påverka priset genom tillväxtfrämjande åtgärder i egna, kanske även andras, skogar.

En punktskatt är förmodligen det alternativ som är enklast och snabbast att införa. Samtidigt skulle ett system med handel med kvoter kopplade till nationellt mål för kolsänka kunna vara intressant som komplement till den kvothandel för nationella mål för utsläpp som nu utreds. EU-politiken medger en utbytbarhet mellan måluppfyllelsen på dessa områden, vilket innebär att en sådan koppling bör kunna göras. Det som kan göra kombinationen särskilt intressant är att det skulle tillföra fler, och fler typer av, aktörer till en nationell marknad som annars riskerar bli tunn. En möjlighet kan därför vara att börja med en punktskatt (kanske redan från år 2026?) som i ett senare skede ersätts med en kvothandel.

Klimatpolitiken måste vara långsiktig. Utsläppen av växthusgaser kommer aldrig att kunna fasas ut helt. Politiken kan därför bara nå framgång om ansträngningarna att minska utsläppen de närmaste åren förenas med ett arbete att bli vidmakthålla och öka skogarnas förmåga att fungera som kolsänka på både kort och lång sikt. Det är hög tid att diskutera vilka styrmedel som är bäst lämpade för detta!

Lars Hultkrantz

Guo J och P Gong (2017), "The Potential and Cost of Increasing Forest Carbon Sequestration in Sweden", *Journal of Forest Economics*, vol 29, s 78–86.

Hanley, N, J F Shogren och B White (1997), *Environmental Economics in Theory and Practice*, Macmillan, Houndmills.

Hultkrantz, L (1993), "Naturvårdsavgift I skogsnäringen? Behov och syfte, alterna-

tiva avgiftsmodeller, konsekvenser", Rapport 101, Institutionen för skogsekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet.

Hultkrantz, L (2023), "Medel för mål på allvar", *Ekonomisk Debatt*, årg 51, nr 1, s 3–5.

Skogsstyrelsen (2023), "Effektanalys av några skogliga åtgärders påverkan på kolsänkan, kunskapsunderlag", Rapport 2023/10, Skogsstyrelsen, Jönköping.

REFERENSER