

Gränsskogsutredningens betänkande ”Skog utan gräns?” (SOU 2009:30)

Skogsindustrierna har lämnats tillfälle att yttra sig över rubricerat betänkande. Våra synpunkter är följande.

Sammanfattning

Skogsindustrierna är positiva till en avveckling av gränsen för svårföryngrad skog men är negativa till omfattningen av de föreslagna ändringarna gällande skogsbruket och rennäringen. Såvida förslaget inte begränsas till rennäringens åretruntmarker avstyrker Skogsindustrierna genomförandet av detta förslag.

Skogsindustrierna anser

- att utredningens förslag gällande prövning av avverkningsanmälan är bra eftersom den möjliggör omedelbar avverkning 6 veckor efter anmälan, trots besvärsmöjlighet, under förutsättning att beslut om inhibition ej meddelas av domstol
- att utredningen missat sitt primära syfte då rennäringspolitikerna fått allt för stort fokus
- att tillståndsplikten för avverkning helt skall avskaffas, även ovanför gränsen för fjällnära skog
- att förslagen gällande informationsplikt och samråd skall begränsas till att endast omfatta renskötselns åretruntmarker
- att oklarheterna gällande vinterbetesmarkernas omfattning innebär en stor risk för konflikter som inte är bra för näringarna
- att målet att åstadkomma en förenklad administration inte nås eftersom förslaget omfattar även vinterbetesmarkerna
- att utvidgningen av förslaget till vinterbetesmarkerna innebär en så kraftig rättighetsförskjutning till förmån för rennäringens intressen gentemot skogsnäringen, att vi ifrågasätter om förslaget är förenligt med det äganderättsliga grundlagsskyddet
- att det finns en stor risk att arbetet med att på frivillig grund utveckla samråd och former för hänsyn till rennäringens intressen äventyras

Förslagets påverkan för skogsindustriföretagen

Skogsindustriernas medlemsföretag SCA, Holmen Skog AB och Bergvik Skog AB berörs av utredningsförslaget både i egenskap av markägare och köpare av virke från andra markägare i området. Bolagens samlade innehav av skogsmark inom området uppgår till drygt 2 miljoner ha produktiv skogsmark.

Konsekvenserna av förslaget är påtagliga. Det berör inte bara svårföryngrad skog utan hela renskötselområdet vilket omfattar huvuddelen av länen Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och delar av länen Västernorrland och Dalarna.

Uppdraget

Uppdraget avser primärt en översyn av gränsen för svårföryngrad skog med syfte att uppnå en regelförenkling för skogsbruket. Samtidigt skall negativa

konsekvenser som rör samverkan mellan skogsbruk, rennärning och andra näringar beaktas ”för att undvika eventuella negativa effekter i nämnda gränsområden vid ett eventuellt borttagande av gränsen för svårföryngrad skog”. Likaså skall regelverket kopplat till gränsen för fjällnära skog ses över. Översynen av regelverket har ett nära samband med frågeställningar rörande relationen mellan skogsbruk och rennärning. Utredningsarbetet har skett under en mycket kort tid om cirka 6 månader. Det har inneburit att särskilt sakkunniga eller experter ej knutits till utredningen.

Skogsindustriernas uppfattning är att utredningens förslag gällande regleringen av hänsyn till rennärningen påvisar bristen på utredningstid och tillgång till sakkunniga med möjlighet att bedöma förslagets konsekvenser för skogsbruket. Ett förslag med risk för sådana negativa konsekvenser för skogsnärningen skulle inte ha lagts om sakkunniga medverkat i utredningen.

Skogsindustrierna saknar svar på frågan vilka negativa konsekvenser som idag anses föreligga i samverkan mellan skogsbruk och rennärning. I de skäl för förändringar gällande rennärningen som omnämns och de frågor som utredningen anser bör behandlas (sid 53) saknas uppgifter om negativa konsekvenser. Utredningen konstaterar endast att ”Behovet av en bättre reglering av de krav på hänsyn till rennärningen som skall ställas vid skogsbruk är dock påtagligt”. Därefter anges vilka frågor som bör behandlas.

Skogsindustriernas uppfattning är att utredningen misslyckats då förslaget innebär att marginellt negativa effekter för rennärningen inom ett cirka 2.5 milj. ha stort område (området mellan gränserna för svårföryngrad skog och fjällnära skog) ersätts av administrativa ålägganden för skogsbruket med krav på information och ev. samråd inom resterande renskötselområde som omfattar ett cirka 7 milj. ha stort område. Antal avverkningsanmälningar per år inom resp. område är cirka 2 000 respektive 12 000. Kravet på redovisning av hänsyn till rennäringens intressen kommer därmed att öka i storleksordningen 5-6 gånger. Om, som utredningen antar, en gräns på 5 ha skulle sättas för undantag på krav gällande information och samråd, faller knappt hälften av redovisning av hänsyn i avverkningsanmälningarna bort. Även under dessa förutsättningar kommer krav på hänsynsredovisning och granskning av Skogsstyrelsen att gälla i 6 000 fall per år där krav idag saknas. Detta medför ett omfattande administrativt merarbete med ökade kostnader både för markägare, berörda samebyar och Skogsstyrelsen.

Skogsindustrierna anser att utredningsförslaget kantrat över från att omfatta frågor kopplade till avveckling av gränser för svårföryngrad skog mm. till att bli en näringspolitisk utredning som omfattar hälften av landets skogsmarksareal. De direktiv utredningen fått ger enligt vår mening inte utrymme för ett så omfattande förslag.

Avvecklingen av gränsen för svårföryngrad skog och fjällnära skog

Skogsindustrierna välkomnar utredningens förslag att det inte finns något bärande motiv för att behålla gränserna för svårföryngrad skog av skogsbruksskäl. Gränsen saknar enligt vår mening betydelse för alla intressen.

Vi anser också, i motsats till utredningen, att tillståndsplikten inom området för fjällnära skog kan avvecklas. Cirka 50 % av den fjällnära skogen har redan idag ett formellt skydd och den areal som faktiskt brukas ligger i storleksordningen 20 %. Sistnämnda områden torde vara de som är minst hotade då det gäller biologisk mångfald samtidigt som de är väsentliga områden för skogsnäringen i Norrlands inland. Vår uppfattning är att Skogsstyrelsen i samband med avverkningsanmälan kan identifiera natur- och kulturvärden på samma sätt ovanför den fjällnära gränsen som nedanför denna. Ett bibehållande av tillståndsplikten inom detta område är därför ej motiverad.

Frivillighet som grund för samverkan mellan skogsbruk och rennäring

Skogspolitiken bygger, som utredningen konstaterar, i hög grad på frivillighet från skogsägarnas sida med en föresats att skogsägarens åtaganden skall komma till stånd efter information och rådgivning från myndighetshåll. Utredningen anser att detta är en bra grund, men att det måste finnas en formell laglig reglering som är tillämplig när en samsyn inte uppnås. Med detta som grund och utan att redovisa vilka negativa konsekvenser som anses föreligga, föreslås en laglig reglering som omfattar hela renskötselområdet.

Skogsindustriernas inriktning är att vi skall samverka med rennäringen på ett sätt som skapar goda förutsättningar för såväl skogsbruk som rennäring. Sedan skogsbrukets förhållande till rennäringen reglerades i skogsvårdslagen i början av 1990-talet, görs ansträngningar för att utveckla samverkan och ta den hänsyn som är rimlig ur båda näringarnas perspektiv. Former för samverkan och metoder för hänsynstagande diskuteras sedan mer än 20 år tillbaka i Centrala Samrådsgruppen Skogsbruk-Rennäring och sedan cirka 10 år tillbaka inom ramen för det frivilliga miljöcertifieringssystemet FSC. Direkta samråd med samebyarna sker inte bara inom åretruntmarkerna, där krav på samråd finns i lagen, utan på frivillig basis även inom vinterbetesområdet. Samrådsförfarandet har utvecklats successivt och ansträngningar görs för att skogsbrukets och samebyarnas företrädare skall lära sig mer om varandras näringar. Vi har idag ett väl utvecklat samråd med samebyarna. Vi träffas och diskuterar planerade avverkningar och lyssnar på respektive närings önskemål. Har vi olika uppfattningar om en avverkning eller efterföljande markbehandling och dess påverkan på rennäringen, gör vi ofta en gemensam besiktning i skogen. Då diskuterar vi olika åtgärder för att tillmötesgå samernas önskemål, men även nödvändigheten att vi som skogsägare brukar marken och säkerställer återväxten. Det kan t.ex. handla om att helt lämna områden från avverkning. Ibland lämnar vi fröträd i stället för att markbereda och plantera även om återväxten blir något

sämre. Kommer vi inte överens vid besiktningen väljer vi ofta att skjuta på avverkningen. Vi har många exempel på att åtgärder med denna inriktning givit goda resultat. Grunden för ett framgångsrikt samarbete är att det är frivilligt, att det sker lokalt och att företrädarna för resp. näring känner varandra. Detta innebär att huvuddelen av de samråd vi har är friktionsfria och att de resulterar i kloka kompromisser.

Låt oss få fortsätta att utveckla vår samverkan med rennäringen på frivillig grund utan ett regelsystem som riskerar att öka spänningen mellan näringarna och försvåra en positiv samverkan!

Informationsplikt, samråd och besvär rätt

Utredningen föreslår en lagstadgad informationsplikt inom hela renskötseområdet med möjlighet för sameby att begära samråd. Skogsindustrierna har illustrerat modellen avseende Skogsstyrelsens prövning av avverkningsanmälan i ett flödesschema till detta yttrande (Bilaga 1). Vi tycker att modellen i sig är bra då den rimligen borde innebära ett rationellt och ändamålsenligt förfarande vid avverkningsanmälan. Modellen innebär jämfört med nuvarande förhållande ett enklare förfarande inom det relativt begränsade området mellan svårföryngrad skog och fjällnära skog och i viss mån även inom åretruntområdena. Inom vinterbetesområdena ställer den dock helt nya krav på markägaren. En påtaglig fördel med modellen är att den oavsett möjligheten till besvär möjliggör avverkning inom 6 veckor efter anmälan under förutsättning att inte beslut om inhibition meddelas av domstol.

Utredningens bedömning av modellen är följande (sid 75). ”Vårt förslag om informationsplikt för avverkningar inom hela renskötseområdet med möjlighet för samebyn att begära samråd vid behov är mindre krävande än det förfarande som för närvarande tillämpas av de större skogsägarna och andra inom FSCs certifieringssystem”. Skogsindustrierna delar inte denna uppfattning då det gäller vinterbetesområdena. Efter 10 års erfarenhet av frivilliga samråd enligt FSC gör vi bedömningen att förfarandet kommer att kräva väsentligt större resurser både hos oss själva, hos samebyarna och hos Skogsstyrelsen. Förslaget förutsätter strikta och enhetliga formella regler med legala konsekvenser för markägaren om informationsplikten inte genomförs eller om den inte sker enligt Skogsstyrelsens krav. För vår egen del innebär förslaget, som tidigare beskrivits, krav på hänsynsredovisningar gällande rennäringen i väsentligt större omfattning än tidigare och hos Skogsstyrelsen förutsätts en stor utbildningsinsats och förstärkning på den juridiska sidan. Vi kommer också att hamna i ett system där formella administrativa regler måste utformas som innebär att vi som markägare skarpt måste kunna bevisa att information lämnats, att samråd skett mm.

Genom samråd, ökad kunskap om varandras näringar och kloka lokala kompromisser har skogsnäringen och rennäringen fortsatt goda möjligheter att utveckla samarbetet då det gäller det gemensamma nyttjandet av skogsmarken.

Förslaget däremot inger farhågor om ökad byråkrati och motsättningar mellan näringarna.

Renskötselområdets omfattning

Utredningen har föreslagit att bestämmelserna skall gälla hela vinterbetesområdet. Ett allvarligt problem med detta är att vinterbetesområdets omfattning ej är lagligt bestämd. Markägarna har en uppfattning och samebyarna en annan. Frågan behandlades av gränsdragningskommissionen (GDK) där utredaren tog ställning och redovisade den mest sannolika gränsen för renbetesrätten. Denna gräns har inte accepterats vare sig av markägarna eller samebyarna. Samrådet i FSC-sammanhang påbörjades innan GDKs genomförande och omfattar på frivillig grund ett större område än vad GDK kommit fram till. Till detta kommer att samebyarna inom Västernorrlands och Jämtlands län nyttjar omfattande områden långt utanför den gräns där samråd sker på frivillig grund (FSC-gränsen).

Utredningens förslag förutsätter att ställning måste tas till vinterbetesområdets omfattning för att tydliggöra var kraven på information och möjlighet till samråd skall ställas. En naturlig utgångspunkt i detta sammanhang borde, enligt Skogsindustrierna, vara att GDKs gräns skall gälla eftersom staten genom GDKs arbete lagt ner ett mycket omfattande arbete och stora kostnader för att kunna bedöma var gränsen går.

Oavsett förfarande kvarstår förhållandet att renskötselområdets omfattning inte är lagligt bestämd. Detta i sig innebär en ökad risk för konflikter i de områden där man idag genomför frivilliga samråd. Ett krav från Skogsstyrelsen på informationsskyldighet och/eller från sameby på samråd inom område där markägaren inte anser att renbetesrätt föreligger innebär att olika ställningstaganden till rättigheterna löper risk att utgöra grogrund för konflikter. Likaså kan utebliven informationsskyldighet inom område där sameby anser sig ha betesrätt innebära ett ställningstagande som också löper risk att utgöra grogrund för missnöje från samernas sida. Skogsindustriernas uppfattning är att det inte går att bortse från denna fråga och oavsett hur man gör så finns en konfliktrisk av betydligt större omfattning än nuvarande system som grundar sig på frivillighet utan ställningstagande till rättighetsfrågan.

Föreskrifter till skydd för renskötselrätten och rennäringen som allmänintresse

Utredningen föreslår ingen förändring av betydelse då det gäller omfattningen av den hänsyn som skall tas till renskötselrätten och rennäringen som allmänintresse. Frågan om Skogsstyrelsens roll gällande det enskilda intresset rennäring har lämnats ouppklarad då utredningen efterlyser en genomgripande analys över dessa rättsförhållanden men tvingats konstatera att ingen sådan gjorts. Grundläggande rättsliga principer har därmed inte blivit belysta. Skogsindustriernas uppfattning är att det finns en uppenbar risk att gränsen för vad en markägare måste tolerera

inom ramen för prövningen av allmänintresset och begreppet ”pågående markanvändning” kommer att lyftas till en nivå som innebär väsentligt kraftigare restriktioner för skogsbruket än i dagsläget. Vi har färskt exempel på vilka uttryck detta tagit sig då det gäller tolkningen av nivån på den naturvårdshänsyn en markägare har att tåla. Vi ser med oro på en motsvarande tillämpning gällande hänsyn till rennäringen då den nu föreslås omfatta ett väsentligt större område än tidigare och där ett stort antal tjänstemän vid SKS blir satta att göra svåra bedömningar om vad som är allmänintresse och enskilt intresse, möjliga nivåer för hänsyn mm. Skogsindustriernas uppfattning är att Skogsstyrelsen saknar förutsättningar att i dagsläget göra dessa bedömningar med den ökade omfattning hänsynsredovisningen och de krav på kompetens som erfordras.

Näringarnas grundlagsskydd

Gällande rätt är att förhållandet mellan renskötselrätten och äganderätten regleras av de rättigheter som följer av rennäringslagen. Varje förändring i form av förstärkning av renskötselrätten i rennäringslagen eller som i detta fall skogsvårdslagen medför en direkt påföljande försämring av äganderätten. Varje förändring skall uppfylla kraven i regeringsformen 2 kap 18§ och bygga på ett väl dokumenterat behov för renskötseln som är av sådant slag att ändringen krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Rennäringens intressen skall ställas mot skogsnäringens intressen och rättighetsförskjutningar genom lagstiftningen får ske först när angelägna allmänna intressen väger över. Det kan bara handla om klart dokumenterade aktuella behov av rättighetsförskjutningar.

Av direktiven kan vi inte utläsa något syfte att förstärka renskötselrätten eller att det finns något klart dokumenterat behov av detta för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Någon förändring av renskötselrätten borde därmed inte vara aktuell. Trots detta lämnar utredningen flera förslag som innebär rättighetsförskjutningar till förmån för rennäringens intressen. De föreslagna formaliserade kraven på information och samråd inom hela renskötselområdet är en typ av rättighetsförskjutning som Skogsindustrierna anser måste utredas om den är förenlig med kraven i regeringsformen 2 kap 18§.

Stockholm 2009-09-04

Mårten Larsson
Skogsdirektör Skogsindustrierna

Caroline Rothpfeffer
Rådgivare Skogliga frågor, Skogsindustrierna