

Skogsbruket och naturvården – paragrafstyrning eller brukarmedverkan? I

BÖRJE FALK

Avdelningschef, Skogsstyrelsen, Jönköping

Föredrag vid Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens sammankomst den 12 mars 1987

ROLLERNA OM SKOG OCH NATURVÅRD

Låt oss först klara ut rollerna om skogen och naturvården. Vem bestämmer vad? Vem gör vad? Och vad händer om man gör eller inte gör?

Riksdagen = Sveriges folk. Beslutar om lagar t. ex. skogsvårdslagen (SVL) och naturvårdslagen (NVL).

Regeringen = Riksdagens verkställande organ. Skriver förordningen och ger myndigheterna rätten att skriva föreskrifter.

Centrala myndigheter (SKS, SNV etc.) skriver föreskrifter som är bindande och allmänna råd som är rekommendationer om hur man ska göra för att följa lagen eller föreskrifterna.

Skogsvårdsstyrelserna och länsstyrelserna har den direkta tillsynen över att SVL och NVL följs.

Kommunerna kan också på olika sätt uttrycka sitt intresse över skogsmarken i översiktsplaner och förordnanden om reservat eller naturvårdsområden (Naturresurslagen, plan- och bygglagen).

Ägaren/brukaren har det direkta ansvaret för skötsel av skogen både för virkesproduktion och miljö. Han disponerar marken för att försörja sig och tjäna pengar på sin skog och lever i den miljö som han påverkar med sitt brukande.

Skogsarbetaren, skogstjänstemannen har också sin direkta försörjning av arbetet i skogen och deras sätt att utöva sitt yrke har stort inflytande på miljön. Föreningar, ideella organisationer, opinionsbildare, massmedia m. fl. gör också sin röst gällande om skogen. Rennäring och turism är näringar som bedrivs på samma areal som skogsbruket.

Den virkesförädlade industrin och olika energiproducenter är de direkta beställarna av skogsråvaran. Utan efterfrågan på deras produkter blir det inget skogsbruk. För låga priser ger ett exploaterande skogsbruk – bra lönsamhet ger möjlighet till hög intensitet både vad gäller virkesproduktion och miljövärd.

SKOGSBRUKARNAS EGET ANSVAR

Vad har då Sveriges folk genom riksdag och regering sagt om skogsägarens naturvårdsansvar eller ansvar för den miljö som han brukar och lever av?

– Ur skogspropositionen 1979: »Utnyttjandet av skogen och skogsmarken har stor betydelse inte bara för skogsnäringen. Så är t. ex. skogen hemvist för växter och djur som inte tål drastiska förändringar i sin livsmiljö. Den påverkar avgörande miljöfaktorer, som t. ex. vattenbalans och lokalklimat. Skogen är också en omistlig tillgång för friluftsliv och rekreation, inbegripet sådana verksamheter som jakt, bär- och svampplockning m. m. Den är i vissa fall ett viktigt inslag i kulturlandskapet.»

»Skogsbruket måste alltså bedrivas så att förutsättningarna för en mångsidig användning av våra skogar inte rubbas.» (Prop. 1978/79: 100.)

- Det senaste uttalandet från regeringen finns i Birgitta Dahls budgetproposition »En förutsättning för att ett arbete av det slag jag nu berört skall kunna bli framgångsrikt är att företrädare för de berörda sektorerna aktivt engageras i arbetet. Miljöpolitiken behöver därför i ökad grad inriktas på att se till att olika samhällssektorer själva tar det praktiska och ekonomiska ansvaret för att förhindra att nya miljöproblem uppstår och att lösa de problem som redan föreligger.» (Prop. 1986/87: 100 Bil. 16.)

Skogsbrukaren har alltså ett stort eget ansvar för skogsmiljön. Det ingår i yrkesutövningen att bruka marken och att inte förbruka den och att låta andra varelser, vare sig det är människor, växter eller djur, fortsätta att leva i och av skogen.

TVÅ SYNSÄTT PÅ LAGTILLÄMPNINGEN

Hur ska vi då förmå skogsägaren att ta det här ansvaret? Med paragrafstyrning eller brukarmedverkan? Det finns två olika synsätt på lagarna och deras tillämpning:

- 1) När en del av skogsbrukarna uppenbart inte klarar att ta ansvaret så skriver vi en lag som tvingar dem att göra som de andra intressenterna kräver. I detaljerade föreskrifter kan de läsa hur de ska göra. Den som inte följer reglerna ska få ett kännbart straff.
- 2) Vi bestämmer oss gemensamt inom skogsbruket och dess omvärld för hur vi ska ha det. Om det är särskilt viktigt att åstadkomma det eftersträvade tillståndet överallt och till en viss miniminivå uttrycker vi det i en lag.

Självklart är det så att det andra synsättet gör umgänget mellan skogsbrukaren och omvärlden lättare och det ger också en bättre effekt i skogen. Om skogsbrukaren känner sig tvingad i stället för att själv frivilligt medverka har stor betydelse för resultatet. I skogspropositionen från 1979 har detta uttryckts på följande sätt: »Det är enligt min mening nödvändigt att skogsvårdsstyrelserna ges bättre möjligheter än för närvarande att verka för att skogsvårdslagstiftningens bestämmelser följs. Så långt möjligt bör en frivillig medverkan från skogsägarens sida eftersträvas. I de flesta fall torde det också vara möjligt att komma tillrätta med försummelse och förhindra överträdelser genom råd och upplysningar.» (Prop. 1978/79: 100.)

SNF har i sitt program för skogsbruket krävt en skärpning av reglerna i skogsvårdslagens 21 § och att allvarliga brott mot dem ska vara straffbelagda. Per Wramner har dock i Skogen 1986 sagt att han inte tror på en skärpning av vare sig reglerna eller sanktionerna. Han vill ändå inte utesluta möjligheten på sikt.

Inom skogsvårdsorganisationen har vi definitivt valt det andra synsättet. Vi vill inte att skogsbrukaren ska se lagen som ett hot. I stället bör den ses som ett kontrakt mellan övriga intressenter och skogsägaren. Ett kontrakt som Skogsvårdsorganisationen (SVO)

Tabell. Uppgifter om skogsvårdslagens tillämpning åren 1980–1986

År	Råd och anvisningar	Förelägganden	Förbud enl. 24 §	Domar enl. 27 §
1980/81	15 369	133	38	15
1981/82	26 667	386	41	30
1982 1/7–31/12	12 573	177	14	21
1983	33 472	555	25	137
1984	35 296	497	23	119
1985	30 575	594	23	94
1986	26 122	472	13	52
Summa	180 074	2 814	177	468

skä se till att det följs. Ett annat synsätt vore omöjligt. Vi har ingen som helst möjlighet att ständigt bevaka den enskilde markägaren i hans yrkesutövning. Att det verkligen fungerat på det här sättet framgår av vår statistik över skogsvårdslagens tillämpning åren 1980–1986. (Tabell.)

En förutsättning för att detta ska fungera är att föreskrifterna och de allmänna råden upplevs som trovärdiga, rimliga och praktiskt genomförbara av skogsbrukaren. Vi har försökt att försäkra oss om det, genom att både skogsbruket och övriga intressenter mycket aktivt medverkat när vi tagit fram bestämmelserna.

Lagen är också bara *ett* bland instrumenten för påverkan. Med den når vi inte längre än upp till en viss miniminivå. Det är naturligtvis viktigt att naturvården liksom skogsvården blir ännu bättre och vi har lagt ner ett omfattande arbete på rådgivning och utbildning där ambitionen självklart är högre än lagens krav. Så har t. ex. inte mindre än 8 000 skogsarbetare i egen och företagens regi genomgått en mycket praktisk, konkret utbildning i naturvårdshänsyn vid framförallt avverkningsarbeten. Detta har också uppmärksammats av regeringen. I miljödepartementets budgetproposition står: »Jag fäster stor vikt vid den utbildning för och information till skogsarbetare, skogsägare och alla kategorier skogstjänstemän som har påbörjats. Syftet är bl. a. att öka kunskaperna och intresset för grundläggande ekologiska förutsättningar och orsakssamband, som är av betydelse för skogsproduktionen på både kort och lång sikt.» (Prop. 1986: 87: 100, bil. 16.)

NATURVÅRDSEFFEKTER I SKOGEN

Vilka effekter har vi då fått? Har naturvården i skogen blivit bättre? Vi har ett par uppsatser som har utvärderat naturvårdshänsynen och de visar att det finns en hel del brister.

- Katarina Eckerbergs undersökning (SLU 1984) av naturvårdshänsyn vid slutavverkning visar att vid 50 % av de helmekaniserade slutavverkningarna har ingen hänsyn alls tagits. Trots att domänverket i massmedia ofta fått klä skott för naturvårdsförsummelse, så är det de som enligt undersökningen är bäst på att ta hänsyn vid slutavverkningar. Det finns tydliga signaler på att resultaten nu är väsentligt bättre, och nya effektmätningar har påbörjats inom SVO.
- Martin Tjernberg har gjort en undersökning om skogsbrukets inverkan på kungsörnens häckningslokaler i Norrbotten (SLU 1986). Han konstaterar att ett förbättrat hänsynstagande i skogsbrukets agerande märktes efter publiceringen av domänverkets naturvårdshandbok 1974, medan tillkomsten av 21 § skogsvårdslagen inte tycktes ha inneburit ytterligare förbättrade hänsynstaganden. Detta är naturligtvis inte bra. Men det pekar samtidigt på att företagets och skogsbrukarens egna kunskaper och ambitioner har stor betydelse för resultaten.

Arbetet med att förbättra kunskaper och ändra på inställningar tar lång tid. Genom forskning, utbildning och rådgivning håller det på att byggas upp en gedigen kunskap och ett stort intresse för naturvårdsfrågorna inom skogsbruket. Skogsägaren ska inte behöva titta efter i lagböckerna för att veta hur många ihåliga aspar han ska spara per hektar. Han ska istället veta varför de behöver sparas och vilken betydelse de har för faunan och floran, hur många insekter som kan leva i det multnande trädet osv. En skärpning av lagtillsynen är ändå befogad. Det har gått mer än tio år sedan hänsynsreglerna infördes i SVL och resultaten kunde vara bättre.

SAMMANFATTNING

Mitt svar på frågan om naturvård ska vara paragrafstyrning eller brukarmedverkan är, att brukarmedverkan är helt nödvändig för att vi ska få en god efterlevnad av skogsvårdslagen och få en naturvård som är bättre än de minimikrav som där ställs. Lagen behövs som en ryggrad och grund för rådgivningen och vi ska också se till att den följs bättre. Tar inte

skogsbruket tillräckligt med miljöansvar och är tillräckligt lyhört för andras anspråk på skogen, så kommer ansvaret i allt större utsträckning lyftas att av skogsvårdsmyndigheter och skogsbruket. Bokskogslagen, ädellövskogslagen, dikning, hyggesplöjning, kemisk bekämpning är några exempel på detta. Jag tror skogsbruket självt tydligare måste sätta etiska gränser för sin verksamhet t. ex. i de fjällnära skogarna och i skärgårdsskogarna. Skogsägaren behöver också uppmuntran, beröm och hjälp i sitt svåra jobb att nyttja naturresursen skog, så att han lämnar efter sig en minst lika bra miljö för växter, djur och människor som när han började att bruka skogen. Ibland har han särskilt i massmedia utsatts för en hård, onyanserad och felaktig kritik för sin yrkesutövning. Den ambitiösa skogsbrukaren kan få intrycket att det skulle vara fullt att bruka marken och skogen. På många håll, särskilt på lokal nivå, finns dock ett väl utvecklat samarbete med olika »skogsintressenter».

Skogsbrukets företrädare måste också i större utsträckning förstå att skogen inte är deras ensak. De måste inse att ibland står skogen där i första hand för andra syften än virkesproduktion t. ex. i skärgårdar, i närheten av tätorter och i de fjällnära skogarna.

Den diskussion som förs mellan naturvårdens företrädare och skogsbruket präglas ibland av den utanförståendes misstro och den innanförståendes självbelåtenhet. Det är bara genom en fortsatt dialog och medverkan som både misstron och självbelåtenheten kan minska.

SUMMARY

Forestry and nature conservation—steering by paragraphs or by participation from forest owners?

Forest and forestry are of vital interest to many people and the way to manage forestry is of great importance to the environment. The need to give consideration to nature conservation has been stipulated by means of laws and regulations mainly in the forestry act.

Forestry has to take a great responsibility for the environment. Voluntary cooperation is needed from the forest owners to take this responsibility. The directions of the forestry act must be trustworthy and deeply rooted. They ought to be seen as a pact between the forest owner and the world around.

The forest farmer must have an interest and knowledge of his own to improve nature conservation as well as silviculture to a higher level than stipulated in the forestry act. Great efforts within research, training and extension work are made to achieve better knowledge of nature conservation in the forest.

Still quite a few lacks in nature conservation maintain. Continued training as well as more vigorous supervision of the law is needed. The participation of the forest owners is vital to achieve a satisfactory observance of the forestry act and a better nature conservation than the minimum requirements stipulated in this act.