

Fra: Westrum Gisle [gisle.westrum@fm-nt.stat.no]

Sendt: 11. mars 2004 09:32

Til: Postmottaket

Emne: Uttalelse til ny lov om skogbruk

Oppfølgingsflagg: Følg opp

Status for flagg: Flagget

Det vises til vedlagte uttalelse fra fylkeslandbruksstyret i Nord-Trøndelag.

Uttalelsen sendes også pr. post.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag

Landbruksavdelingen

Statens Hus, 7734 Steinkjer

E-post: Gisle.Westrum@fm-nt.stat.no

TLF: 74 16 81 95

FAX: 74 16 81 75

<<FYLKESLANDBRUKSSTYRETS BEHANDLING I MØTE 10.doc>>

FYLKESLANDBRUKSSTYRETS BEHANDLING I MØTE 10.03.04.

Saksbehandler: Gisle Westrum

Trykte vedlegg:

1. Brev fra Landbruksdepartementet datert 04.12.03.
2. Kopi av lovteksten.

Utrykte vedlegg:

- Diverse dokumenter i saken.

SAKSFRAMLEGG:

Fylkesmannen viser til det oversendte utkast til ny lov om skogbruk datert 04.12.2003.

En ny lov om skogbruk ble varslet i St. meld. nr. 17 (1998-99) Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren (Skogmeldinga). Stortinget behandlet Skogmeldingen våren 1999, og hadde da blant annet følgende merknader i Innst. S. nr. 208 (1998-99)):

“Komiteen har merket seg at Regjeringen legger opp til å starte arbeidet med en ny skogbrukslov, med klare bestemmelser om et bærekraftig skogbruk og en langsiktig ressursforvaltning. Komiteen er enig i at de skogpolitiske utfordringene krever et moderne og funksjonelt juridisk rammeverk. Det er viktig at en ny skogbrukslov blir en næringslov hvor prinsippet om frihet under ansvar opprettholdes. Loven må også gi klare rammer for de miljøhensyn som påhviler skogbruket, og som er en viktig del av den enkelte skogeiers forvalteransvar. Den nye skogbruksloven må også videreføre en skogadministrasjon på kommune- og fylkesnivå med en organisasjon og kompetanse som gjør det mulig å følge opp regelverket og de skogpolitiske mål på en god måte regionalt og lokalt.”

FYLKESMANNENS VURDERINGER:

Viktige utfordringer for skogbruket:

Tallene fra siste fylkestakst (1997) viser at det er gjennomført en betydelig ressursoppbygging i våre skoger. Dette er et resultat av en målrettet og aktiv forvaltning og bruk av skogressursene gjennom en lang periode. Den stående kubikkmassen er økt med 11 % fra 1987 til 1997. Det kvantumsmessige hogstpotensialet har økt. Tilveksten har i samme periode økt med ca. 25 %.

Aktiviteten i skogbruket har imidlertid falt dramatisk de senere årene. Dette gjelder så vel avvirking som investering i ny skog. Samtidig har tømmerimporten økt sterkt gjennom en lengre periode. Når tømmerimporten nå ser ut til å bli dyrere blir råstofftilgangen til vår industri vanskeligere.

Det er videre en klar tendens til at det arealet som blir avvirket enten ikke blir tilplantet eller at plantetallet ligger langt under det som ansees som optimalt i forhold til å utnytte produksjonspotensialet fullt ut. En slik utvikling vil over tid gi betydelige konsekvenser for fremtidsskogen.

Denne utvikling bekreftes av tallene fra NIJOS som viser at antallet bartreplanter i den yngre skogen har avtatt i perioden 1987 til 1997. Analysene viser også at et vedvarende lavt investeringsprogram for å få opp ny skog, vil føre til at vi om 100 år kan ende opp med en skog hvor kubikkmassen er ned mot halvparten av det den ellers ville ha hatt av tømmerforråd med et mer optimalt investeringsprogram.

Det brukes mye ressurser på å øke verdiskapingen i skogsektoren. Det vises i den forbindelse bl.a. til Verdiskapingsprogrammet for skog. Dette er en viktig og riktig satsing som vil være med å gi positive bidrag til økt utnyttelse av de ulike kvalitetene og sortimenter som produseres i våre skoger. Den store utfordringen er både å få til verdiskaping innenfor typiske nisjemarkeder samtidig som en kan få hentet ut de tømmermengder som våre motorer innen trelast og treforedlingsindustrien har behov for. Fra dagens nivå er det etter fylkesmannens vurdering godt rom for en betydelig økning i avvirkningen. Det er dessuten også slik at økt avvirkning i seg selv enkelt gir en betydelig verdiskaping.

Miljøutfordringene har satt klare preg på skogforvaltningen de senere årene. I tillegg til at viktige deler av dette reguleres direkte av markedet, har også skogpolitikken og skogloven satt viktige rammer for en bærekraftig bruk av ressursene. Skogbruket har aktivt tatt sektoransvaret for å gå opp de beste mulige veiene for en balansert avveining mellom bruk og vern. Dette er gjort gjennom bruk av lov- og regelverk, og gjennom bruk av økonomisk og administrative virkemidler.

Det er gjennomført en betydelig innsats i registrering av miljøkvaliteter i våre skoger samtidig som at det arbeides mye med å få til en planmessig tilnærming til forvaltning av disse miljøkvalitetene. Miljøregistreringer i Skog og nøkkelbiotopkartlegging er gjennomført på over halvparten av det produktive skogarealet. Kystgranskogproblematikken er håndtert gjennom meldeplikt og forvaltningsplaner. I tillegg er det gjennom naturvernloven vernet betydelige arealer med produktiv skog. Dette arbeidet vil fortsette og ny viten om ivaretagelse av miljøverdier blir tatt inn i forvaltningsplaner og i praktisk drift av skogen.

Det er i tillegg til og gjennom dette, bygd opp betydelig kompetanse på bærekraftig forvaltning med fokus på miljø. Fylkesmannen ser imidlertid at det i spenningsfeltet næring og miljø fortsatt ligger betydelige utfordringer som må finne sin løsning. En fornuftig løsning av miljøutfordringene må sees i et langsiktig perspektiv, og det er derfor nødvendig at disse utfordringene også blir ivarettatt gjennom en balansert bruk av lov- og regelverk.

Svarer den nye loven om skogbruk på utfordringene ?

Ut fra det foreliggende utkast til lovtekst ser fylkesmannen følgende hovedpillarer som den nye loven bygger på:

1. Loven skal fremme en bærekraftig forvaltning av skogressursene med sikte på verdiskaping.

Fylkesmannen er enig i at uttrykket verdiskaping innføres som en sentral målsetting i formålsparagrafen, men dette må omfatte hele verdikjeden. Det er viktig at skogbruket og den enkelte skogeier må finne tilpasninger i driften som samsvarer med det de ulike markeder for skogprodukter m.v etterspør. Denne individuelle friheten til tilpasninger er til dels også innarbeidet i flere bestemmelser i loven, selv om det kan variere hvor synlig og uttrykt den er.

Fylkesmannen vil således understreke at intensjonen i begrepet verdiskaping også bør være at skogressursene og skogarealene kan gi grunnlag for inntekter hos den enkelte skogeier på andre områder enn omsetning av trevirke. Etter fylkesmannens vurdering burde dette ha vært enda mer tydeliggjort både i formålsparagrafen og kanskje også i andre bestemmelser i loven.

For å imøtekomme et slikt utgangspunkt bør det i lovteksten brukes begrepet skoglov og begrepet skog i den vide betydning i stedet for skogressursene som må oppfattes bare å omfatte trærne som ressurs.

Fylkesmannen vil imidlertid i tilknytning til dette også peke på de utfordringer vi står overfor med en fortsatt stor ressurstilgang som enkelt vil kunne omsettes til betydelig verdiskaping, - jfr. det som er sagt om utfordringer i det foregående. Det er derfor viktig at loven også tydelig signaliserer samfunns mål for en bærekraftig ressursutnytting som setter fokus på foredling og verdiskaping i hele verdikjeden.

Fylkesmannen savner dessuten målsettinger om fremtidsskogen. En ny skoglov bør trekke opp retninger for hva slags skogressurser fremtidige generasjoner skal kunne høste av. Dette er så viktig at det bør innarbeides i formålsparagrafen. En slik målsetting i formålet vil også være logisk i forhold til at foryngelsesbestemmelsene blir fokusert mer detaljert med en ny forskrift.

2. Skogbruket sitt positive miljøbidrag og miljøhensynene

Fylkesmannen er enig i at skogbrukets sektoransvar m.h.t å sikre og utvikle det biologiske mangfoldet er viktig. Miljøspørsmålene må fortsatt gis en sentral plass i skogpolitikken og skoglovgivningen. Dette er ikke minst viktig i forhold til en langsiktig troverdighet i miljøspørsmål internasjonalt, der vi som nasjon har påtatt oss forpliktelser i forhold til ivaretagelse av biologisk mangfold. Fylkesmannen gir derfor også sin tilslutning til at det innføres en lovhjemmel for innføring av en miljøforskrift.

Fylkesmannen vil peke på at disse miljøutfordringene også blir ivare tatt innenfor den forvaltningspraksis en har i dag, basert på den beste mulige kunnskap en til en hver tid har, - jfr. det som er pekt på under utfordringer i det foregående.

Det er imidlertid riktig å peke på en smule bekymring for hvordan forvaltningen av lovverket greier å ivareta balansen mot den frihet den enkelte skogeier må ha i sin daglige drift og at dette skal være en næringslov.

3. Skogen sine sosiale og kulturelle funksjoner

Det samfunns perspektivet som i noen grad også eksisterer i dagens lov, men som er noe mer tydeliggjort i det nye lovtkastet, er det viktig å ha fokus på.

Produksjon av ulike fellesgoder og det å få tatt i bruk disse i nærings sammenheng, vil være med å gi viktige bidrag til en positiv utvikling på bygdene. Det vises i denne sammenheng også til 1. ledd i formålsparagrafen.

Lovens innretning i forhold til innholdet i begrepene frihet og ansvar:

For å kunne vurdere skogloven som skogpolitisk virkemiddel og dermed prinsippet ” frihet under ansvar” som positivt element i denne, er det nødvendig å se loven i forhold til de andre elementer som påvirker skogbruket og skogeiernes handlinger. Både tømmerpris og offentlig økonomiske virkemidler er meget viktig. Likeledes er samfunnets holdninger til skogbruket

og skogeiernes kunnskap om og forhold til skogen viktig. I tillegg er skogeiernes og samfunnets økonomiske situasjon av betydning. I et samspill med alle disse elementene skal skogloven både motivere og regulere slik at det skapes en ønsket utvikling i skogbruket.

I dagens situasjon reduseres tømmerprisene reelt sett samtidig med at de offentlige økonomiske virkemidlene til primærskogbruket også nedtrappes. Skogbruksinntekten utgjør en stadig mindre del av familieinntekta. Samtidig stiller samfunnet større krav og forvalteransvaret er understreket. Dette sammen med andre faktorer har gjort at skogbruksaktiviteten har blitt sterkt redusert de siste 10 årene og denne utviklingen ser ut til å fortsette. Tross denne utviklingen er skogbruksnæringen fortsatt en meget viktig næring for landet.

Balansen mellom frihet og ansvar/plikter vil i noen grad være dynamisk og tilpasset ”tida og tilhøva”. Ny kunnskap om skogbruk og forholdet til andre viktige samfunns mål vil gjøre at vektleggingen i noen grad endres.

Fylkesmannen er imidlertid usikker på om denne balansen er godt nok avveid i forslaget til ny lov,- jfr. bl.a. forslaget til innhold i § 4 om forvalteransvaret. Her gis det betydelige detaljeringer av hvilket ansvar skogeiery har og dette overskygger og utydeliggjør innholdet i frihetsbegrepet. I denne sammenheng vil fylkesmannen også vise til kommentarene til formålsparagrafen.

Noen kommentarer til andre spesifikke bestemmelser i lovutkastet:

Loven viderefører og presiserer **foryngelsesplikten**. Bestemmelsen går i stor grad på den første fasen med etablering av skog etter hogst eller ved naturlig foryngelse. Denne problematikken blir ytterligere presisert i en egen forskrift,- jfr. egne kommentarer til denne.

Fylkesmannen savner imidlertid i bestemmelsen om foryngelse også hvilke målsettinger som skal gjelde ved stell av ungskog særlig m.h.t. langsiktigheten i skogproduksjonen. Dette bør innarbeides i denne paragrafen.

Lovens paragraf 7 innfører bestemmelser om bygging av skogsveier og at det kan gis en forskrift for slik veibygging. Etter fylkesmannens vurdering bør det innføres en hjemmel i forskrift som muliggjør nekting av veibygging i de inngrepsfrie områder som er definert som villmarksområder (mer enn 5 km fra vei/teknisk inngrep). En slik bestemmelse bør sees i sammenheng med tilskuddsordninger som muliggjør regningssvarende drift i disse områdene.

Bestemmelsen om **hogst (§ 8)** endres i forhold til innholdet i dagens § 16. Fylkesmannen er enig i at skogeiery må få tilpasse sin virksomhet innenfor akseptable rammer. Det bør imidlertid i loven komme til uttrykk at omfattende hogst av ung og yngre skog som bærer preg av slakting vil være i strid med langsiktigheten i skogproduksjonen. En slik understreking vil da også bedre henge i hop med plikten til å få opp ny skog i § 6.

Under bestemmelsen om **forebyggende tiltak** er det tatt inn en regulering som skal forebygge skade som følge av hjorteviltbeite i skog. Etter fylkesmannens vurdering har en slik bestemmelse gode intensjoner bare hvis den utvides til også å gjelde forbyggende tiltak mot beiteskader på generelt grunnlag. Dette vil innebære at beiting i denne sammenheng også må omfatte husdyr.

I dagens praksis brukes skoglovens § 50 og § 17 som hjemmel for omdisponering av skogmark til beiteformål.

I utkastet til ny lov er omdisponeringsparagrafen tatt ut og foreslås innarbeidet i jordlovens omdisponeringsbestemmelser.

Etter fylkesmannens vurdering bør det innarbeides en hjemmel i ny skoglov som kan regulere forholdet mellom skogproduksjon og skader som følge av hjorteviltbeite. Dette kan gjøres slik intensjonen er i forslaget til § 9.

I tillegg bør det innføres en omdisponeringsparagraf som også kan gi føringer for avveininger av arealbruk til andre formål enn skogproduksjon,- eksempelvis beite av husdyr. Dette vil plassere det forvaltningsmessige ansvaret til skogforvaltningen som er mer ryddig enn å overføre dette til jordloven.

Bestemmelsene om **meldeplikt** videreføres i ny skoglov. Fylkesmannen er enig i at det er riktig å fortsatt ha en slik bestemmelse av hensyn til at skogbruksmyndighetene lettere skal kunne følge opp de ulike bestemmelser i loven hvis det finnes påkrevet. Fylkesmannen ser at meldeplikt kan bli en innarbeidet praksis over tid.

Loven innfører betegnelsen **skogfond** i stedet for skogavgift. Fylkesmannen ser ikke behovet for en slik endring. Betegnelsen skogavgift er godt innarbeidet i skogbruket og vil mest sannsynlig bli brukt som betegnelse på denne ordningen også i fremtiden.

Fylkesmannen har merket seg at det innføres en lovfestet plikt til også å svare skogavgift av virke som går til eget bruk. Dette vil kreve noe mer rapportering og oppfølging og en er noe usikker på om denne type ”omsetning” av virke bør omfattes av innbetalingsplikten for skogavgift.

Nord-Trøndelag er ett av de fylkene med lavest veidekning. En fortsatt bærekraftig utnyttning av skogressursene innebærer at det både kan bygges nye skogsveier og at gamle veier blir ombygd til å tilfredsstille dagens standardkrav. Skogavgiften vil være en viktig finansieringskilde for slik aktivitet. Det er derfor viktig at dette formålet innbefattes i lovens § 15 og at det innarbeides full skattefordel på dette tiltaket.

I paragraf 16 er lovhjemmelen for bruken av rentene av skogavgift gitt. Fylkesmannen er enig i at ordningen med rentemidler videreføres og at bruken fastsettes nærmere i forskrift. Det viktigste er imidlertid at bestemmelsen og forskriften tar høyde for at større deler av de opptjente rentene kan brukes regionalt og lokalt. Dette er ikke minst viktig i en tid med behov for å sette i gang aktivitetsprosjekt for å øke ressursutnyttningen og verdiskapingen i skogbruket.

Et annet moment i denne sammenhengen er også at det etter hvert er flere ”nye” aktører som driver veiledning og aktivitetsfremmende tiltak i skogbruket. Det bør derfor vurderes om noen av disse aktørene kan være berettiget til å få tilgang til disse midlene for finansiering av fellestiltak på lik linje med de som tradisjonelt har nytt godt av ordningen.

Foryngelsesforskrift:

Fylkesmannen ser det som viktig at det utarbeides en foryngelsesforskrift for å sikre den langsiktige oppbyggingen av framtidsskogen. Det er behov for en konkretisering av krav som er nødvendig for å sikre etablering av ny skog etter hogst eller andre tiltak.

Forskriften må gi rom for regionale tilpasninger. Forholdene er for ulike til at det vil være riktig å ha like bestemmelser for hele landet. Fylkesmennene bør få ansvaret for utarbeidelse av regionvise kriterier og tilpasninger, for eksempel som for plantetetthet. Kommunene vil innenfor eventuelle regionale/ nasjonale retningslinjer kunne utarbeide egne bestemmelser.

Kommentarene til foryngelsesforskrift som også gjelder lovutkastet, bærer preg av mangel på konkrete produksjonsmål. Mer konkrete produksjonsmål bør innarbeides og bør være synliggjort i formålsparagrafen, loven for øvrig og i forskriften.

Forslaget til minstekrav til tetthet er uakseptabelt faglig sett under våre forhold. Planting er et naturlig foryngelsesvalg på de fleste marktyper i Trøndelag. Konsekvensene med de foreslåtte krav vil bli størst på de beste og midlere bonitetene. Den gjenstående skogen i Trøndelag finnes imidlertid i hovedsak på lavere boniteter og på mindre tilgjengelige arealer. Planteantallet på de lavere bonitetene er derfor viktig. Med en naturlig avgang i plantefelt som en erfaringsmessig får i Trøndelag vil det ikke ha noen mening å si at 80 planter per dekar oppfyller foryngelsesplikten. Ut fra foreliggende kjente forskningsresultater og den kjennskap vi har til foryngelse under våre forhold mener vi det er uforsvarlig å ligge så lavt som foreslått i kommentarene til lovteksten.

Fylkesmannen i Nord- og Sør-Trøndelag har utarbeidet forslag til retningslinjer for foryngelse i regionen som er ute til høring. Retningslinjene er en presisering av praksis som er etablert over tid og tar opp en del utfordringer som vi har i dag. Forslaget til retningslinjer følger vedlagt.

Miljøforskrift:

I loven er det innført en hjemmel til å fastsette en miljøforskrift. Fylkesmannen vil vise til at utkast til en slik forskrift var på høring i 1997.

En del av sektoransvaret på miljøområdet håndteres i dag gjennom "Levende skog" og sertifisering. Kunnskapen om hva som finnes av viktige miljøverdier sikres gjennom skogbruksplanleggingen og MIS samt miljøinformasjon innhentet og forvaltet gjennom andre systemer. Forvaltningen av de spesielle miljøverdiene skjer derfor gjennom en kombinasjon av bruk av skogloven, en planmessig tilnærming gjennom skogbruksplanleggingen og markedets eget forvaltningsregime.

Skogeiere som ikke omsetter tømmer gjennom det ordinære omsetningssystemet faller utenom markedskravene. Det er derfor av betydning at det innføres et system som fanger opp all hogst og eventuelt andre aktiviteter i skogen.

En ny miljøforskrift bør i hovedsak ha fokus på områder med spesielle miljøverdier. Det er viktig at disse miljøverdiene er registrert og godt dokumentert gjennom registreringsmetoder som brukes (eks. MIS). Forskriften må derfor sette klare krav til kvalitetsdokumentasjon for slike miljøverdier. Det er videre viktig at ivaretagelse av disse miljøverdiene er koblet mot miljøtilskuddsordninger som kan være med å lette byrdene for skogeierne. Å velte enda større byrder over på skogeierne vil bidra til å hemme aktivitet og i tillegg avgrense friheten.

Miljøforskriften må omfatte et fornuftig antall tiltak i skog og i utgangspunktet ikke være mer regulerende enn det "Levende Skog" – standardene gir av føringer.

Det er viktig at forskriften gir muligheter for at skogeier kan inngå avtaler om tilsidesetting av arealer i tidsavgrensa perioder,- jfr. ordningen med miljøtilskudd i skogbruket.

Generelt:

Etter fylkesmannens vurdering bærer lovutkastet preg av ulogiske sammenhenger mellom innholdet i en del bestemmelser. Det blir til dels uklare målsettinger og en er derfor usikker på om forslaget gir gode nok svar på de utfordringer skogbruket står overfor både på kort og lang sikt.

FYLKESMANNENS FORSLAG TIL UTTALELSE:

Fylkeslandbruksstyret viser til fylkesmannens vurderinger og sier seg i hovedsak enig i disse. Ut fra dette har styret ingen ytterligere merknader til forslag til ny lov om skogbruk.

Repr. Viken framsatte slikt tilleggsforslag:

1. Formålsparagrafen :

Fylkeslandbruksstyret konstaterer at vi fortsatt har store skogressurser i fylket og at avvirkningen kan økes betydelig i forhold til dagens nivå. Økt ressursutnytting og forsyning av skogindustrien i fylket med virke, er en avgjørende forutsetning for økt verdiskaping i skognæringen. I en situasjon hvor råvaremarkedene er ustabile, vil det i et langsiktig perspektiv være viktig å ha en oppegående skogindustri som også kan dekke storparten av sitt råvarebehov fra innenlands forsyning. Hovedgrunnlaget for at skog har en økonomisk verdi er at vi har en innenlands industri som etterspør råvaren tømmer.

Styret er derfor ikke enig i at det i formålsparagrafen ikke lenger er satt fokus på forsyning av virke til industrien. Virkesforsyning til industrien må derfor komme fram som en klar målsetting i formålsparagrafen.

2. Til § 7 og vedbygging i skog:

Fylkeslandbruksstyret konstaterer at dagens regelverk for godkjenning av veier fungerer tilfredsstillende, og finner ikke grunn til at dette skal endres eller skjerpes.

Repr. Staldvik framsatte slikt tilleggsforslag:

Fylkeslandbruksstyret viser til fylkesmannens vurderingar og seier seg i hovedsak samd i disse. I tillegg vil fylkeslandbruksstyret peika på;

1. Viktigaste verdiskapinga i skogbruket ligg i sysselsetting. Denne blir større viss det blir stimulert til manuell drift. I føremålsparagrafen bør det heita "sysselsetting og verdiskaping".
2. Forynging er sers viktig for å oppretthalda aktivt skogbruk i framtida. Etter at statstilskotet til planting vart tatt bort, er plantinga dramatisk redusert. I § 6 bør det gå fram at staten må ha en plikt til stimulera til planting gjennom økonomiske tiltak.

Repr. Skjelstad framsatte slikt tilleggsforslag:

Fylkeslandbruksstyret er sers skeptisk til utvidinga av skogfondet til også å omfatta uttak av skog til eige bruk.

Avsteming:

Repr. Staldviks forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Repr. Skjelstads forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Repr. Vikens forslag til vedtak pkt. 1 ble enstemmig vedtatt. Pkt. 2 ble vedtatt med 4 mot 2 stemmer.

Fylkesmannens forslag til vedtak ble deretter enstemmig vedtatt med repr. Viken, Staldvik og Skjelstad sine tilleggsforslag.