



Saksbehandler, innvalgstelefon
Se nederst på arket

Vår dato
15.03.04
Arkivnr.
530

Vår referanse
2003/12965
Deres referanse
04.12.2003

Landbruksdepartementet
Postbok 8007 Dep
0030 Oslo

Landbruksdepartementet	
Doknr.	03, 3044 - 143
Dato:	15 MAR 2004 ASR/74R
Saksbeh.	IAA
Kopj.	482
Ansatt:	

Høring - Ny lov om skogbruk

Fylkesmannen viser til oversendelse fra landbruksdepartementet med forslag til ny skogbrukslov. Forslaget vil også bli lagt fram for Hedmark fylkeslandbruksstyre til behandling i møte 19. mars.

Etter landbruksdepartementet sin vurdering er det særlig fire viktige forhold som taler for en mer moderne lov om skogbruk i Norge.

- internasjonale forhold
- landbruket endrer struktur og får nye utfordringer
- endrede rammevilkår for skogbruket og omlegging av skogpolitikken
- krav om bedre miljøhensyn

Fylkesmannens innspill til lovforslaget er i hovedsak ordnet etter samme kapittelinndeling som lovforslaget. Det er vist til paragrafene der vi har merknader og synspunkter.

Generelt

Lovteksten er blitt mer oversiktlig og leservennlig. Fylkesmannen synes det er positivt at loven er blitt forenklet. Fylkesmannen er imidlertid av den oppfatning at det gis mange forskriftshjemler, og mener at mest mulig bør inngå i lovteksten. Forskrifter kan på den andre siden gi muligheter for en mer smidig lov, som kan tilpasses den rådende situasjonen.

Det er positivt og klargjørende at bestemmelsene om omdisponering av skogsmark nå samles i § 9 i jordloven.

Lovutkastet følger opp kommunaliseringsprosessen. Oppgaver og ansvar blir i stor grad lagt ned til kommunenivået. Fylkesmannen vil understreke at dette er ressurskrevende oppgaver. Enkelte kommuner i Hedmark har bygd ned sin landbruksfaglige kompetanse. Det er viktig å se til at arbeidet med å håndheve skogloven skjer på en faglig kompetent måte.

Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget

De foreslåtte forskriftene kan føre til økte økonomiske og administrative kostnader, spesielt for kommunene. Den foreslåtte internkontrollrutinen er ikke godt nok utredet,

spesielt i forhold til hvem som skal ha ansvar for å gjennomføre kontroller. Dette må klargjøres gjennom forskriftsarbeidet.

Samordning med annet lovverk

Det er viktig å presisere at innholdet i ny skogbrukslov bør harmonere med innholdet i plan- og bygningsloven og andre lover. Særlig viktig er dette i forhold til en samordnet forståelse av ulike typer næringsvirksomhet som kan tillates innenfor f.eks arealdelens kategori LNF.

Lovens navn

Lovens formål er å fremme en bærekraftig forvaltning av skogressursene der flere hensyn skal balanses og ivaretas. Loven skal sikre at skogen bli forvaltet og brukt på en bærekraftig måte, økonomisk, økologisk og i et samfunnsperspektiv. Verdiskaping, skogens natur- og miljøverdier og skogens vernende funksjoner skal ivaretas. Loven favner dermed videre enn ren tømmerproduksjon. Lovens navn burde derfor være Lov om skog (skogloven). Dette vil også gi en god parallell til Lov om jord (jordloven).

§ 1 Formålet med loven

Når det gjelder ordlyden i formålsbestemmelsen, finner vi det vanskelig å tolke utvalgets intensjoner i forhold til ønsket om å ivareta næringsvirksomhet utover tradisjonell skogbruksvirksomhet, jfr. utvalgets merknader i pkt. 6.1. Vi kan heller ikke se at de øvrige bestemmelsene i forslaget fanger opp disse interessene.

Kravene til skogbruket om å ta større hensyn enn tidligere til ulike miljøaspekter har økt de siste årene både nasjonalt og internasjonalt. Fylkesmannen er tilfreds med at dette gjenspeiles i forslaget til formålsparagraf ved at det skal være en bærekraftig forvaltning med sikte på både verdiskaping, sikring av biologisk mangfold og ivaretagelse av landskaps-, friluftslivs- og kulturverdier som er knyttet til skogen.

Formålet med en ny lov må være å motivere til og regulere næringsvirksomhet i skog innenfor rammer som samtidig ivaretar andre viktige samfunnsinteresser. Dette burde komme bedre til uttrykk gjennom formålsparagrafen, for eksempel:
”med sikte på verdiskaping *til beste for næringens utøvere og samfunnet.*”

En slik presisering vil bedre harmonere med signalene fra Stortinget om at loven skal være en næringslov, jf. Innst.S.nr.208(1998-99), og det vil gi en parallell til jordlovens § 1.

§ 2 Virkeområde

Plan- og bygningsloven er det overordnede lovverket i forhold til arealdisponeringen i landet, og utlegging til LNF-områder skjer gjennom kommuneplanprosesser etter planloven. Fylkesmannen legger til grunn at skogloven er den loven som skal regulere tradisjonell utøving av skogbruk i LNF-områdene.

Fylkesmannen peker på at det i NOU fra planlovutvalget er foreslått å opprette ”hensynssoner”, for eksempel for biologisk mangfold i LRNF-områdene. En slik hensynssone kan etter forslaget ha juridisk bindende bestemmelser. Det arbeides også med en ny biomangfoldlov. Fylkesmannen mener at det må gjøres en overordnet avklaring av alle disse mulighetene for vern/restriksjoner på skogsdrift, slik at en ikke ender opp med tre-fire forskjellige offentlige systemer i tillegg til næringas eget sertifiseringsopplegg.

Landbrukspolitikken setter sterk fokus på nyskaping. Fylkesmannen mener det fra sentralt hold bør gjøres en vurdering i forhold til hvilke aktiviteter som inngår i ”landbruk”, og som

kan defineres å være i tråd med LNF-formålet. Jf. også diskusjonene i forhold til planlovutvalgets arbeid med ny plan- og bygningslov og drøftinga om innhold i begrepet ”stedbunden næring”.

Vi viser ellers til Fylkesmannens uttalelse til NOU om ny planlov.

Når det gjelder skoglovens rettsvirkning for områder avsatt til andre arealformål i vedtatte arealplaner, jfr. forslaget § 2. 2.ledd, bør det klargjøres om dette kan ha noen reell betydning for grunneiers rettigheter eller plikter, ettersom arealet er omdisponert og det er forutsatt at hele loven skal gjelde.

Når det gjelder områder regulert til andre formål i henhold til plan- og bygningsloven, er det ikke uproblematisk for myndighetsutøvelsen at det forutsettes at skogbrukslovens bestemmelser fortsatt skal gjelde i sin helhet, også når formålet med arealbruken er endret. Fylkesmannen viser i denne sammenhengen til praktiseringen av jordloven i plansammenheng. Det er ikke uvanlig at fylkesmannen setter vilkår om at bestemmelsene til reguleringsplanen viderefører enkeltparagrafer fra særloven.

Ifølge forslaget skal skogbrukloven, dersom ikke noe annet går fram av vedtatt forskrift, også gjelde i områder som er vernet med hjemmel i naturvernloven. I forklaringen sies det at disse formuleringene ikke endrer forholdet mellom de nevnte lovene, men er en presisering av gjeldende praksis. Fylkesmannen forutsetter at dette skal forstås slik at skogbrukslovens bestemmelser skal gjelde for den skogsdriften som er tillatt etter bestemmelsene for de enkelte verneområdene.

Fylkesmannen er tilfreds med at det i forklaringen presiseres at bygging av veger i LNF-områder skal behandles etter plan- og bygningsloven dersom en vesentlig del av formålet med vegen ikke er landbruk.

§ 3 Skogbruksstyresmakt

Fylkesmannen ser ingen grunn til å endre begrepet skogoppsyn.

§ 4 Skogeierens forvalteransvar

Kunnskapen om miljøutfordringer, miljøhensyn og miljøverdier er i stadig utvikling. Det vil være krevende å oppfylle et pliktkrav innenfor disse rammebetingelsene.

Fylkesmannen ser derfor behov for at nærmere presisering blir gitt gjennom forskrift, rundskriv eller liknende. Paragraf 4 må sikre denne muligheten for presisering.

Tilsvarende må det i lov eller tilhørende forskrift være en nærmere avgrensning over hvor langt den enkelte skogeiers ansvar strekker seg, og hvor storsamfunnet overtar den økonomiske belastningen.

Denne paragrafen sikrer også departementet hjemmel til å innføre en forskrift for å ivareta miljøvernensyn i skog. Fylkesmannen mener det er positivt at departementet tar sikte på å innføre en ”miljøforskrift” samtidig med at den nye skogbruksloven trer i kraft. Dersom det ikke blir innført en miljøforskrift, må miljøvernensynene konkretiseres i lovteksten.

Se eget avsnitt i for kommentarer til miljøforskriften.

§ 5 Skogregistrering og skogbruksplan

Fylkesmannen er tilfreds med at det slås fast at en skogbruksplan skal gi en oversikt over både skog- og miljøressursene på den aktuelle eiendommen, og være en plan for

forvaltningen av disse ressursene. Ideelt sett burde det være obligatorisk med skogbruksplan for alle skogeiendommer. Det er viktig prinsipp – i tråd med den nye miljøinformasjonsloven - som nå slås fast ved at ”Oversikter over miljøverdiane som kjem fram gjennom skogbruksplanlegginga skal vere offentleg tilgjengelege”. Fylkesmannen støtter dette forslaget, som vil effektivisere arbeidet med registreringer av ulike miljøvernverdier knyttet til skog, forhindre dobbeltarbeid og gi allmennheten økt innsyn i ulike skogområders miljøkvaliteter.

Det er i gang et stort arbeid med registreringer av miljøverdier på den enkelte skogeiendom, også i Hedmark.

Det er viktig at det legges opp til et system som sikrer at målene både med miljøinformasjonsloven og gjennomføring av MiS-arbeidet bli ivarettatt.

§ 6 Forynging og stell av skog

Det er viktig med en skjerping av foryngelsesplikten på arealer som ligger til rette for økonomisk virkesproduksjon. Ved hogst tar skogeier ut verdier og inntekt fra skogen, og prinsippet om at dette utløser plikt til å ta kostnadene med å få opp ny skog støttes. Foryngelseskravet bør være et absolutt minimum for hva skogmyndighetene kan akseptere. Skogmyndighetene bør få et skjerpet resultatskontrollansvar, mens valg av foryngelsesmetode i hovedsak er skogeiers. Imidlertid er det viktig at skogeier legger en gjennomtenkt strategi for foryngelse i forkant av selve hogstinngrepet.

Foryngelsesstrategi er en del av miljøskjemaet som utfylles i forbindelse med salgskontrakt på sertifisert tømmer. Fylkesmannen mener det kan være hensiktsmessig å sikre en overføring av denne informasjonen gjennom et internkontrollsystem i skogbruket.

Skogmyndighetenes resultatkontroll bør utvides som et ledd i skjerpet foryngelsesplikt.

Hva som er tilfredsstillende foryngelse må defineres bedre, og det bør utarbeides retningslinjer for blant annet tetthet mellom plantene og valg av treslag.

I St. meld. nr. 42 (2000-2001) står det under Landbruksdepartementets kapittel blant annet følgende: ”Det knytter seg også store utfordringer til bruken av utenlandske treslag i skogbruket ... ” Under henvisning til biodiversitetskonvensjonen bør det vurderes å innføre restriksjoner mot bruk av fremmede treslag i norsk skogbruk. Der en satser på spesielle produksjoner, for eksempel juletre- og pyntegrønt, kan det være naturlig å bruke andre treslag enn de stedege. Skifte av treslag kan i noen tilfeller ses som en forlengelse av utbredelsen for arter som naturlig er i ferd med å spre seg til regionen. En regulering av slike forhold må skje gjennom forskrift. Departementet må vurdere hvilken forskrift det er naturlig å legge disse bestemmelsene til; foryngelse eller miljø.

Vi støtter behovet for en egen forskrift om foryngelse (se eget avsnitt om dette).

§ 7 Vegbygging i skog

Det vises til at det legges vekt på å oppnå et rasjonelt vegnett, der det også blir tatt hensyn til den nytten vegen kan få for annen næring knytt til landbrukseiendommene.

I § 2 Virkeområde for loven, er det vist til plan- og bygningsloven. Bygging av landbruksveger er i samsvar med formålet i LNF-kategorien, men dersom annen virksomhet enn landbruk utgjør hele eller vesentlige deler av formålet med vegen faller den utenfor, og må behandles som et ordinært veganlegg etter plan- og bygningsloven.

Innholdet i § 7 kan stå i motstrid til § 2.

Kommunen kan, etter forslaget til ny plan- og bygningslov, blant annet gi bestemmelser om bygging av landbruksveger gjennom kommuneplanen, § 9-9 4. ledd 3.

Ordningene som landbruket har i dag i forhold til bygging av landbruksveger bør videreføres for tradisjonell landbruksvirksomhet.

Det er positivt at det slås fast i lovforslaget at bygging av veger i skog bare kan skje etter at det foreligger tillatelse til dette. Det er viktig at det innarbeides rutiner som sikrer at skogbruksmyndighetene som skal gi slik tillatelse, i første instans kommunene, enten selv innehar eller forpliktes til å innhente relevant informasjon for å kunne ta ”omsyn til viktige miljøverdier” ved behandling av søknader om tillatelse til vegbygging i skog.

§ 8 Hogst og måling

Formuleringen ”...takast omsyn til skogen sin framtidige produksjon...” er svært viktig fordi den sikrer mot at en skogeier som reduserer produksjonsgrunnlaget vesentlig ved alternativ hogst ikke kan ”gjemme seg bak” § 6.

§ 9 Førebyggande tiltak

Fylkesmannen har merket seg at pålegg om tiltak for å forebygge insekt- eller soppangrep ifølge forklaringen til lovforslaget ”normalt ikkje vil vere aktuelt ... i naturreservat. Forsking syner at spreingspotensialet av skadelig sopp og insekt frå slike område er avgrensa.”

Det er viktig at denne lovhjemmelen fortsatt er der, sjøl om det i realiteten kan være vanskelig å pålegge skogeier tiltak med vesentlig økonomiske utlegg da foreslåtte tiltak kan ha usikker effekt (jf knopp- og greintørkesopp i Sørøst-Norge 2001).

Elgskader på furuforyngelse er et problem med større økonomiske konsekvenser enn insekt- og soppangrep i deler av fylket. Kommunene er både viltmyndighet og skogmyndighet, og bør definere klare mål i hjorteviltforvaltningen og skogforvaltningen som en del av sin næringspolitikk. Foreslått innhold i § 9 er en presisering av kommunens ansvar for å bidra til en bærekraftig forvaltning av elg og skog.

Fylkesmannen mener det er ryddigst å samle lovhjemlene som omhandler viltforvaltning, og at det er naturlig at dette ligger i viltloven. Tilpasning av bestandsstørrelsen må skje gjennom ordinær viltforvaltning. I dag skal beitegrunnlaget vurderes i forbindelse med driftsplanarbeidet. Det er imidlertid viktig å gi en eksplisitt bestemmelse i viltloven, slik at ansvaret for å vurdere antall elg i forhold til beitegrunnlagets tålegrense tydelig plasseres hos dem som regulerer stammens størrelse. Elgstammer har leveområder som er større/har en annen avgrensning enn kommunene som forvalter dem. Dette gjør slike avveininger vanskelige i dag.

Ved praktiseringa av denne bestemmelsen vil en støte borti et skalaproblem. En må ta stilling til hvorvidt beiteskader skal vurderes på hogstflate-, eiendoms-, kommune- eller regionnivå, og eventuelt finne en ordning for å kompensere en ujevn fordeling av kostnadene ved å holde elgen med vinterbeite.

§ 13 Skogområder med viktige miljøverdier

Fylkesmannen har merket seg at § 17 b i gjeldende skogbrukslov blir foreslått videreført i denne paragrafen, og har ingen vesentlige merknader til dette.

§ 14 Innbetaling til skogfond

Det er riktig å forandre navnet skogavgift. Et alternativt forslag er skoginvesteringsfond.

Skogfond viser seg å være et viktig virkemiddel for å få gjennomført investeringstiltak på mange skogeiendommer, og videreføring av skogfundsordningen anses som vesentlig også for sikring av framtidige investeringer. Fylkesmannen vurderer at finansiering av nødvendige investeringer innen skogkultur på eiendomsnivå tilsvarer 8-10% skogavgift, og et minimumsnivå på 2% er svært lite. Det forutsettes at dette fastsettes gjennom forskrift som tidligere, men anbefaler at minimumskravet spesielt ved dagens inntekst- og kostnadsnivå er høyere.

En lav sats for skogfondavsetning står i motstrid mot et skjerpet krav til foryngelse.

Fylkesmannen mener at hjemmel til å gi fritak for skogfundsinnbetaling bør gis i forskrifts form, ikke direkte i lovteksten. Både lovteksten og kommentarene til tredje ledd i bestemmelsen er uklare.

Relativt mange "store" skogeiere med skogeiendom i flere kommuner vil kunne søke om fritak med de begrunnelsene som ligger i lovtekst og kommentarer. Dette kan få som konsekvens at ordningen med skogfond utvannes. Det er også et forhold at fritakseieendommene ikke bidrar med rentemidler, mens de ønsker å nytte de mulighetene som rentemidlene gir.

Vi foreslår at bestemmelsen endres, slik at skogeiere som ikke kommer under skattefordelsordningen ved bruk av skogfond, kan søke om fritak. For øvrige skogeiere er det plikt til å innbetale til skogfondet. Dette vil gi tydelige kriterier å vurdere fritakssøknader etter.

Det er en ønsket politikk å øke omsetningen av skogeiendommer, jf liberaliseringen av pris på skogeiendommer. Det vil være uheldig dersom systemet innrettes slik at det i mindre grad følger skogavgiftsmidler med skog som selges.

Det bør ellers gis mulighet til bedre samhandling/koordinering mellom de enkelte offentlige etater når det gjelder kontrollfunksjoner. Med dette menes kontroll av at omsetning av skogsvirke følger gjeldende regler, og at dette blir rapportert korrekt både overfor landbruksmyndighetene og ligningsmyndighetene. Slik det fungerer i dag, gjør taushetsplikten det vanskelig å få til et godt nok samarbeid mellom for eksempel Fylkesmannen og Fylkesskattekontoret.

§16 Renter av skogfondsmiddel

En merker seg at departementet etter at loven er trådt i kraft vil se nærmere å hvordan rentemidlene skal forvaltes til beste for hele næringen i framtida. En slik gjennomgang er etterspurt både av fylkesmannen og andre lokale aktører. Det har skjedd store endringer i veiledningsapparatet, der flere aktører er på markedet samtidig som skogeiereforeningene har endret sin rolle. Samtidig er forvaltningen av økonomiske virkemidler overført til kommunene. Framtidig forvaltning av rentemidlene bør ta hensyn til disse endringene, med større lokal og direkte styring i kommunene.

§ 17 Avgift på skogsvirke for å fremme forskning og utvikling i skogbruket

En større andel av virkemidlene i landbruket skal styres lokalt og regionalt. Fylkesmannen ser det som naturlig at en også ser FOU-midlene på denne måten, og lar fylket midlene kommer fra få et større ansvar for å definere hva de skal brukes til.

§ 20 Klage

Hjemmelen i nåværende skogbrukslovs § 14, 2. ledd, som gir offentlige naturvern- og friluftsmyndigheter rett til å klage over avgjørelser etter skogbruksloven, foreslås ikke videreført i lovforslaget. Begrunnelsen for forslaget er at dette ”har ført til forseinkingar i saksbehandlninga. Mellom anna har det i ein del saker vore nødvendig å gjere bruk av ulike setjeordningar. Klageretten bør av denne grunnen åleine avviklast.” I lovforslaget sikres hensynet til miljøverdiene i skog på en bedre måte enn hittil. Dette, sammen med endret organisering av landbruks- og miljøvernmyndighetene, kan tilsi at klagerettet bør vurderes nærmere. For å ivareta rettssikkerheten for miljøet er det viktig at det finnes klageordninger. Det kan etter fylkesmannens syn ikke brukes som argument mot dette generelle rettssikkerhetsprinsippet at klagebehandling forsinker saksbehandling – i så fall burde klageordningen som prinsipp bortfalle på alle lovregulerte samfunnsområder.

Miljøforskrift

En forskrift skal sikre offentlige myndigheters krav til miljøhensyn og skal etter vår oppfatning presisere loven når det gjelder det innholdsmessige i miljøhensynene. Det vil være viktig å skille på hva det offentlige skal kreve, og hva som er næringsas eget ansvar som og som fanges opp av deres miljøsertifisering.

Miljøforskriften må tydeliggjøre hvilke miljøkrav som stilles til f.eks hogstform, uttak av hogstavfall og skogkulturarbeid.

Ansvar for enkelte skogeier for å ivareta miljøverdier må begrenses til de verdier som er registrert, men slik at med et føre-var-prinsipp ligger i bunnen.

Det kan være vanskelig å samkjøre kontrollen fra offentlige med næringsas egen sertifisering fordi man har ulike rolle og hensyn å ivareta, samtidig må det påses at det ikke legges opp til unødvendig dobbeltarbeid.

Forskrift om foryngelse og pleie

Fylkesmannen støtter forslaget om at det med hjemmel i loven skal utarbeides en egen forskrift om foryngelse og pleie av skog.

Departementet redegjør ganske grundig for momenter knyttet til ny forskrift i høringsnotatet, både under generelle merknader og i kommentarene knyttet til den gjeldende paragraf (§6). Departementet har også belyst temaet gjennom arbeidet i en egen arbeidsgruppe som har jobbet med begrepet ”tilfredsstillende foryngelse”. Arbeidet munnet ut i et notat fra LD, ”Omgrepet tilfredsstillende forynging” av 05.05.2003. Kommentarene knyttet til lovforslaget og arbeidet i den nevnte gruppen, utgjør et godt utgangspunkt for forskriften.

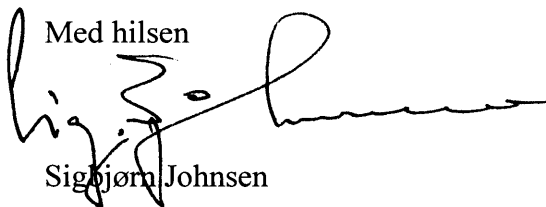
Det skilles mellom et absolutt minste plantetall for godkjent foryngelse og et anbefalt plantetall. Begge tallene bør med i forskriften, sammen med maks. krav til nullrute% slik det fremgår av LDs notat av 05.05.03.

Ved naturlig foryngelse, må det være krav til hogstform for å oppnå en akseptabel tetthet, innen en etableringstid som samsvarer med de naturgitte forhold. Det må også være krav til supplerende tiltak, for å oppnå tilfredsstillende tetthet og jevnhet, etter en tid som er naturlig for voksestedet. Dette er en utfordring for myndighetenes skjønn. Ellers kan de tidsangivelser som er gitt i høringsutkastet på 5, 10 og 15 år, avhengig av bonitet, være kurante retningslinjer.

Ved bledningspregede hogster, er det en flytende overgang mellom der hovedvekten legges på produksjon og der den må ligge på foryngelsen. Et utall av kombinasjoner kan være riktige og et faglig skjønn vil være avgjørende for krav til foryngelsen. Dette bør komme klart frem i forskriften, både for å legalisere bledningspregede hogster, og for å vise at det er et stort ansvar forbundet med både produksjon og hogst ved denne hogstformen.

Foryngelsen er ikke etablert før småplantene er fri til å vokse ("free to grow") - dvs. at de ikke hindres ikke av konkurrerende ugras. Forskriften bør si noe om nødvendig pleie for å oppnå dette.

Pleie av ungslogen for å sikre at det etablerte hovedtreslaget får en akseptabel produksjon og kvalitet må inn i forskriften. Ulike strategier og behandlinger må kunne aksepteres. Det må stilles strengest krav på den beste marka.

Med hilsen

Sigmund Johnsen


Anne Kathrine Fossum
avdelingsdirektør

Saksbehandlere/Koordinerende saksbehandlere:

Kristin Reithaug, *kommunalavdelingen*

Hans Chr. Gjerlaug, *miljøvern avdelingen*

Elisabeth Gjems, Asbjørn Strømberg, Hanne Finstad, *landbruksavdelingen*