

Motion till riksdagen

1986/87:Jo311

Karl Erik Olsson m. fl. (c)

Skogspolitiken

Skogen är en naturresurs och det måste anses rimligt och riktigt att samhället ställer vissa krav på hur en naturresurs förvaltas. Vi behöver därför en skogsvårdslag.

Denna lag är det viktigaste administrativa styrmedlet. En genomgående tendens i skogsvårdslagstiftningen, alltsedan vår första skogsvårdslag, har varit att inte klart ange bestämda regler för vad som är straffbart och vad som är tillåtet. I stället har lagen utnyttjats för att mera ange normer för vad som med hänsyn till både individens och samhällets intressen borde vara ett rationellt handlande.

Varje ny lag har blivit mera reglerande än föregångaren. Det ekonomiska handlingsutrymmet har därmed blivit allt mindre för skogsägaren. Handlingsutrymmet har inskränkts på två sätt. Dels har föreskrifterna blivit mera detaljerade, dels har nya områden för reglering och hänsynstagande tillförts. Erfarenheten har visat att den nuvarande formen med en ramlag inte är lämplig.

Den nu gällande, 1979 års skogsvårdslag, är uppbyggd i tre steg, lag-förordning-föreskrift. Lagen som är antagen av riksdagen är mycket allmänt hållen och ger utrymme för betydande tolkningsfrihet. Förordningen, som är utarbetad av skogsstyrelsen och antagen av regeringen är på vissa punkter mera preciserad medan den på andra och mera väsentliga ger skogsstyrelsen frihet att tolka lagen.

Det egentliga regelverket som anger en skogägars handlingsutrymme finns i föreskrifterna. Dessa är utarbetade och antagna av skogsstyrelsen. Denna uppbyggnad innebär att riksdagen, som är den enligt grundlagen lagstiftande instansen, i realiteten har överlämnat utformningen av innehållet i lagen till den lagtillämpande myndigheten.

Föreskrifterna till skogsvårdslagen har i många fall fått en sådan utformning att det krävs specialiskunskaper för att tolka dem. Det gör att den enskilde skogsägaren utan fackmannahjälp har små möjligheter att ifrågasätta skogsvårdsmyndighetens besked.

Av en lagstiftning bör man kräva att varje medborgare som berörs av lagstiftningen själv skall kunna avgöra om han bryter mot lagen. Så som föreskrifterna till skogsvårdslagen nu har blivit utformade uppfyller inte skogsvårdslagen dessa elementära krav.

I den lag vi behöver har man dock anledning att kräva att riksdagen mera klart tar ställning till samhällets minimikrav och därmed till vad som är tillåtet och vad som är förbjudet. På så sätt får den lagtillämpande myndigheten

också mindre tolkningsutrymme. Därigenom tvingas det dessutom fram mera bestående normer.

Den sammanblandning som nu sker av lag och anvisningar om vad som är lämpligt är principiellt betänklig. Föreskrifternas utpräglade specialistkaraktär förstärker betänkligheterna. En skogsägare skall klart kunna utläsa vad som är tillåtet och vad som är förbjudet. Lagen skall ange ramar inom vilka han har att hålla sig. Dessa ramar får inte vara för snävt tilltagna och lagen skall inte få utnyttjas för att genom föreskrifter ange var inom ramarna skogsägaren bör hålla sig. Vi måste klart skilja mellan lag och skötsel-anvisningar. Myndigheten skall inte luta sig mot lagen när det egentligen är ett råd man ger.

Det finns också all anledning att rensa ut vissa bestämmelser som tillkommit under senare år. Hit hör den skyldighet att slutavverka, som infördes våren 1983. Det är väsentligt att en skogsägare har möjlighet att utnyttja den mycket höga värdetillväxt som finns i ett bestånds naturliga slutålder. Dessutom skall han ha ett rimligt företagsekonomiskt handlingsutrymme.

Uppföljningen av lagparagrafen är dessutom utomordentligt svår och den slår mycket olika beroende på vilket skogstillstånd man har. Sådana pålagor skall vi inte ha.

En annan lagparagraf som snarast bör utmönstras är föreskriften om obligatoriska skogsbruksplaner. Behovet av en skogsbruksplan och kravet på detaljeringsgrad är mycket olika för olika skogsägare.

En översyn bör snarast göras av skogsvårdslagstiftningen. Inriktningen bör då vara, dels att förenkla och mönstra ut områden som inte kräver lagreglering, dels att i lagen klart ange vad som är straffbart och vad som är tillåtet. Lagen bör utformas så att föreskrifter utfärdade av den lagtillämpande myndigheten inte behövs.

Skogsvårdsavgiften

Centern har i motioner till de senaste årens riksmöten krävt att skogsvårdsavgiften tas bort och att de skogligena bidragen med undantag för dem som har regionalpolitisk karaktär avskaffas. Motionerna har dock inte fått stöd från övriga partier. Däremot har motionerna vunnit en bred uppslutning bland skogsägare och bland människor verksamma inom skogsnäringen som i sitt praktiska arbete ser hur det nuvarande systemet verkar.

Skogsvårdsavgiften har från att ha varit en skäligen betydelselös avgift kommit att framstå som en djupt orättvis och betungande skatt som alltmera fått karaktären av en oskälig punktskatt på skogsbruket. Den är också ett medel för en statlig byråkrati att transferera pengar mellan olika skogsägare på ett sätt som inte är till gagn för skogsnäringen som helhet.

Inkomstår	Uttag %e	Belopp milj. kr.
1974	0,9	12
1979	0,9	18
1980	10 ^x	148
1981	4,5	252
1982	5,5	308
1983	5	280
1984	6,5 ^{xx}	365
1985	8	450
1986	8	450
1987	8	420

^x För inkomståret 1980 var uttaget från enskilda 10 %e och från övriga 3 %e.

^{xx} Avgiftsuttaget höjdes till 8 %e från den 1 juli 1984.

Uttaget av skogsvårdsavgift har således från inkomståret 1974 till inkomståret 1986 höjts med 3 750 %. Ingen annan skatt torde ha höjts i tillnärmelsevis samma grad. Den kraftiga ökningen av avgifterna beror då dels på kraftigt ökad uttagsprocent, dels på stora höjningar av taxeringsvärdena. Budgetåret 1987/88 beräknas skogsvårdsavgifterna inbringa 420 milj. kr.

Reglerna för användningen av skogsvårdsavgiften har successivt ändrats. Genom 1979 års skogspolitiska beslut lade riksdagen fast att medlen som inflyter i huvudsak bör användas för sådana ändamål som är till nytta för skogsbruket som sådant eller på sådant sätt att alla skogsägare kan få del av dem.

Detta beslut fick en principiell ändring genom riksdagens beslut med anledning av proposition 1983/84:40, då avgiftsuttaget höjdes till 8 %e. Då släpptes nämligen principen att skogsvårdsavgiften endast får användas för bidrag som är tillgängliga för alla skogsägare.

Nu används skogsvårdsavgiftsmedel för att finansiera alla bidrag inom det skogliga stödområdet, alltså även bidrag av rent regionalpolitisk karaktär. Skogsbruket är därmed den enda näringsgren som själv får betala de regionalpolitiska bidragen till näringen. En sådan särbehandling av skogsbruket är inte motiverad. Centern har också reserverat sig mot det nämnda riksdagsbeslutet.

Genom detta riksdagsbeslut ändrades också indirekt vissa principer för avräkning av anslaget för byggande av skogsbilvägar. Det har ansetts att skogsbruket skall ha en kollektiv restitution av drivmedelsskatt för drivmedel som förbrukas på enskilda skogsbilvägar till vilka statsbidrag icke har utgått. Anslaget till byggande av skogsbilvägar har till väsentlig del finansierats genom en sådan informell avräkning av drivmedelsskatt.

Man kan därför hävda att skogsbruket får betala dessa anslag två gånger. Man får göra det dels genom drivmedelsskatt, dels genom skogsvårdsavgiften.

Den exakta användningen av skogsvårdsavgiftsmedlen redovisas inte för riksdagen men av tillgängliga uppgifter framgår att endast ca 30 milj. kr. används för sådana ändamål som kan anses vara till nytta för skogsbruket som sådant. Det är t. ex. anslag till forskning och bidrag till trygghetsförsäkring för skogsbrukare. När skogsvårdsavgiften tas bort kan näringen själva svara för finansieringen av dessa kostnader genom avtal med staten enligt

den modell som tillämpas för andra liknande ändamål.

Vissa anslag finansieras med skogsvårdsavgiftsmedel trots att ändamålet knappast är en skogsnärings angelägenhet men i huvudsak används resterande skogsvårdsavgiftsmedel för finansiering av olika skogliga bidrag och för finansiering av den omfattande byråkrati som krävs för fördelning av medlen. En inte obetydlig del av avgiftsuttaget går också som skatt direkt till statskassan. Denna andel ökar väsentligt i årets budgetproposition där bidragsbeloppen minskar samtidigt som uttagsprocenten för skogsvårdsavgiften bibehålls.

I proposition 1986/87:100 har föreslagits att under D 6. Bidrag till skogsvård för budgetåret 1986/87 statsbidrag beviljas med sammanlagt högst 248 milj. kr. och att ett förslagsanslag anvisas av 270 milj. kr. Bidragen utgår för följande bidragsslag.

1. Särskilda skogsvårdsåtgärder inom det skogliga stödområdet
2. Skogsodling efter avverkning av lågproducerande bestånd
3. Dikning
4. Ädellövskogsbruk
5. Översiktliga skogsinventeringar

Därutöver föreslås ett förslagsanslag för byggande av skogsvägar med 50 milj. kr.

Av de ovan uppräknade bidragsslagen får Särskilda skogsvårdsåtgärder inom det skogliga stödområdet i huvudsak anses vara ett bidrag av rent regionalpolitisk karaktär. Det skall då enligt centerns uppfattning finansieras genom statsmedel som inte speciellt belastar näringen.

Ädellövskogsbruk syftar till att bevara ett landskap som höjer det rekreativa värdet för alla medborgare. Det är inte en angelägenhet av speciellt värde för skogsbruket och bidrag för detta ändamål får därför ses som ett allmänt anslag för naturvårdande ändamål och bör följaktligen inte räknas av mot skogsvårdsavgiften.

Anslaget för översiktliga skogsinventeringar används egentligen för att finansiera planläggning på sådana fastigheter där skogsägaren inte vill eller behöver lösa ut skogsbruksplaner. Anslaget kan också anses användas för att finansiera en planläggningsnivå som inte är i skogsägarnas intresse utan har intresse främst ur myndighetssynpunkt. De översiktliga skogsinventeringarna är över huvud taget ett myndighetsintresse för att kunna följa upp att skogsvårdslagen efterlevs. De är inte ett skogsägarintresse och bör därför egentligen inte räknas in bland skogliga bidrag och än mindre räknas av mot skogsvårdsavgiftsmedel.

På en skatt måste man ställa vissa elementära krav såsom att den slår någorlunda rättvist och tas ut efter bärkraft. Dessa krav uppfyller inte skogsvårdsavgiften. När skogsvårdsavgiften utgjorde 0,9 % av ett mycket lägre skogsbruksvärde hade dessa krav mindre betydelse men med den höjd skogsvårdsavgiften nu har är den en pålaga av stor ekonomisk betydelse och då måste kraven på ett rättvist uttag finnas.

Skogsbruksvärdena liksom fastighetstaxeringen som helhet bygger på en marknadsvärdenivå och inte på ett avkastningsvärde. Vid förarbetet till fastighetstaxeringen delades landet in i ett antal geografiska områden där värdet skulle relateras till köpeskillingsnivån.

Eftersom efterfrågan på fastigheter varierade i olika delar av landet kom också köpeskillingsnivån att variera mycket. Detta kan exemplifieras med att i Småland där skogsbruksvärdena är högst är marknadsvärdet i förhållande till avkastningsvärdet dubbelt så högt som i Dalarna där detta förhållande är lägst. Detta leder till helt orimliga relationer för uttaget av skogsvårdsavgift.

Mellan enskilda fastigheter varierar skogsbruksvärdena mycket även vid likartat skogstillstånd. En orsak till detta är att underlaget för bestämmande av skogsbruksvärde är bristfälligt. Det bästa underlaget finns på de fastigheter som har en relativt ny skogsbruksplan. Enligt virkesförsörjningsutredningen fanns, då utredningen gjordes, skogsbruksplan på mindre än 30 % av antalet fastigheter och hälften av planerna var mer än ett år gamla. När de nuvarande skogsbruksvärdena sattes fanns det ännu färre planer.

Finns det inte en någorlunda aktuell plan får åsättandet av skogsbruksvärdet anses vara en ren gissning. Av ovanstående siffror framgår då att skogsbruksvärdena har satts genom gissning i 85–90 % av fallen.

Även en skogsbruksplan innehåller ett stort mått av skönmässig bedömning och felmarginalen är betydande. Skogsbruksvärdet är heller inte direkt relaterat till avverkningsmöjligheten utan är i stället beroende av virkesförrådet och grovskogsprocenten.

Skogsstyrelsen undersökte på jordbruksdepartementets uppdrag hösten 1983 skogsbruksvärdets relation till avverkningsmöjligheten. Skogsstyrelsen konstaterar i sin PM "att precisionen när det gäller fastställande av ett rättvisande taxeringsvärde i många fall är mycket låg".

Skogsvårdsavgiften slår, som framgått av ovanstående, mycket olika mellan olika delar av landet och mellan olika fastigheter. Det är inte svårt att finna exempel där ett uttag av 8 % skogsvårdsavgift betyder att mellan hälften och en tredjedel av nettot från den lämpliga årliga avverkningen går åt för att betala skogsvårdsavgiften. Nettot är då beräknat före kapitalkostnader och skogsvårds kostnader. Eftersom skogsbruksvärdena är speciellt höga i Smålandslänet är det där särskilt ogynnsamma exempel är vanligast.

Om man bortser från bidragen för särskilda åtgärder inom stödområdet där förhållandena kan vara annorlunda kan bidragen utnyttjas främst av den skogsägare som har ett dåligt skogstillstånd och inte har skött sin fastighet på ett sätt som överensstämmer med intentionerna i skogsvårdslagen. Den som har en välskött fastighet har små möjligheter att få några bidrag. Samtidigt får den skogsägare som har skött sin skog väl betala högre skogsvårdsavgift eftersom han har ett högre skogsbruksvärde.

Bidragssystemet innebär alltså en överföring av pengar från den skötsamma till den som inte har skött sin skog om man ser till samma geografiska område. Ett sådant förhållande måste anses mycket betänkligt ur principiell synpunkt.

Så som det skogliga bidragssystemet nu visat sig fungera är det för skogsbruket bättre att skogsvårdsavgiften och samtliga bidragsformer med undantag av sådana som är av regionalpolitisk karaktär avvecklas. Skogsbruket bör liksom tidigare kollektivt erhålla restitution av drivmedelsskatt för den del som förbrukas på vägar till vilka det inte utgår statsbidrag. Bidrag för byggande av skogsbilvägar har ansetts vara en lämplig form av sådan restitution och bör därför bestå.

Skogsbruket skall i princip vara självfinansierat. I detta bör då också ligga att skogsbruket inte skall svara för andra kostnader än andra näringar gör.

Skogsbruket i övre Norrlands inland behöver av regionalpolitiska skäl ett stöd men detta stöd skall finansieras av budgetmedel som annat regionalpolitiskt stöd och inte belasta skogsägarkollektivet i andra delar av landet. Anslagen för det regionalpolitiska stödet till skogsbruket förutsätts därför i sin helhet finansieras av budgetmedel.

Hemställan

Med stöd av vad som ovan anförts hemställer vi

1. att riksdagen beslutar att hos regeringen kräva en översyn av skogsvårdslagen med uppgift dels att minska lagens karaktär av rättslag, dels att minska området för lagreglering på sätt som angetts i motionen.

[att riksdagen beslutar att skogsvårdsavgiften skall upphöra fr. o. m. den 30 juni 1987,¹]

2. att riksdagen beslutar att bidragsformerna 2, 3 och 5 under D 6 i proposition 1986/87:100 avvecklas fr. o. m. den 1 juli 1987 och att anslag följaktligen inte beviljas för dessa bidragsändamål.

3. att riksdagen beslutar att anvisa ett förslagsanslag om 68 milj. kr. under D 6 för särskilda skogsvårdsåtgärder inom det skogliga stödområdet och för ädellövskogsbruk.

4. att riksdagen beslutar hos regeringen begära att skogsstyrelsen får i uppdrag att snarast göra en översyn av möjligheterna till personalminskning vid styrelsen och skogsvårdsstyrelserna när det skogliga bidragssystemet tas bort.

5. att riksdagen beslutar begära att regeringen upptar förhandlingar med representanter för skogsägarna och skogsindustrin hur för skogsbruket gemensamma angelägenheter fortsättningsvis skall finansieras.

6. att riksdagen beslutar att i övrigt som sin mening ge regeringen till känna vad som anförts i motionen om skogspolitik.

Stockholm den 27 januari 1987

Karl Erik Olsson (c)

Lennart Brunander (c)

Birgitta Hambraeus (c)

Kerstin Göthberg (c)

Rune Thorén (c)

Agne Hansson (c)

Kjell A. Mattsson (c)

Bertil Jonasson (c)

Karl-Anders Petersson (c)

Ivar Franzén (c)

¹1986/87:Sk454.

