

Motion till riksdagen

1987/88:Jo314

av Karl Erik Olsson m. fl. (c)

om skogspolitiken

Inledning

Skogen är en viktig resurs i samhället. Olika beräkningar visar att det samlade värdet av skogens resurser är en dominerande tillgång i samhällets samlade förmögenhet.

Skogen svarar för produktionen av råvara till den för samhället betydelsefulla skogsindustrin. Därutöver rymmer skogen betydande tillgångar som bär, vilt m. m. Skogens naturvärden och dess värde ur rekreationssynpunkt är oomtvistade.

Det måste anses rimligt och riktigt att samhället uppställer krav för hur en så betydande naturtillgång som skogen ska förvaltas.

1979 års skogsvårdslag är allmänt hållen och ger utrymme för betydande tolkningsfrihet. Däremot har skogsstyrelsen utfärdat föreskrifter som är detaljerade. De har fått en sådan utformning att det krävs specialistkunskaper för att tolka dem.

Ett regelverk ska vara så klart utformat att varje medborgare har möjligheter att överblicka såväl dess syfte, innebörd som konsekvenser i det fall en lagregel överträds.

En ny skogsvårdslag

Riksdagen bör därför ta initiativ till ett arbete syftande till en ny skogsvårdslagstiftning. Ett sådant arbete ska utgå från att i ett nytt lagverk klart ange samhällets minimikrav när det gäller skogens skötsel och därmed vad som är tillåtet och vad som är förbjudet. Lagen ska således ange de ramar inom vilka en skogsägare är skyldig att hålla sig.

Vissa bestämmelser bör rensas ut. Hit hör t. ex. den särskilda regel om skyldighet att slutavverka som infördes 1983. Detta är angeläget av flera skäl. Den svenska skogen ger möjligheter till produktion av råvaror för s. k. kvalitetsvirke. Detta förutsätter att bestånden får en längre omloppstid än i dag. Regleringen om slutavverkning kan motverka möjligheterna att svara för råvaruförsörjningen till de delar av skogsindustrin som svarar för produktionen av kvalitetsvirke. Dessutom medför bestämmelserna om slutavverkning att den enskilde skogsägaren inte har möjligheter att erhålla den värdetillväxt som finns i ett bestånds naturliga slutålder.

Enligt skogsvårdslagen bör slutavverkning kunna krävas för skog som ej är utvecklingsbar. Behovet av reglering är därigenom tillgodosett.

Utboägandet av skogsmark är betydande. Av bilaga 6 till långstidsutredningen 1987 framgår att utboägandet av skogsmark ökat. I samma bilaga visas dessutom att avverkningsbenägenheten hos utbor skiljer sig från andra ägarkategorier. Det är därför angeläget att såväl skogsvårdslagen som jordförvärvslagen medverkar till ett aktivt skogsbruk med ett nära samband mellan ägande och brukande.

Särskilt om den s. k. träfiberlagen

För att garantera särskilt massaindustrins råvaruförsörjning har användningen av träfiberråvara reglerats i lag. Denna reglering har införts i plan- och bygglagen som § 136 a.

Av lagen framgår att den som önskar utnyttja träfiberråvara för ex. uppvärmning m. m. måste ha särskilt tillstånd för detta. Skogs- och massaindustrin är härvidlag undantaget och har generellt tillstånd att använda råvaran på sätt som industrin själv avgör. Länsstyrelsen i resp. län är tillståndsmyndighet. Tillämpningen av lagen är inte likformig över landet. I många fall används lagen restriktivt.

Av energipolitiska skäl är det angeläget att nu inte försvåra för olika energiproducenter att i större utsträckning än i dag använda olika former av fastbränsle. Mot denna bakgrund bör regleringen i PBL § 136 a upphöra.

Marknaden för skogsråvara och massa

Under den senaste femtonårsperioden har frågor rörande skogsindustrins råvaruförsörjning belysts. Den allmänna meningen i debatten har varit att särskilt de privata skogsägarna inte avverkat mogna bestånd och inte heller i övrigt visat vilja att bidra till industrins råvaruförsörjning. Orsakerna till handlandet har däremot inte belysts.

Marknadsbilden liksom frågor rörande prisbildning m. m. har däremot inte prövats.

Enskilda mindre skogsägare har dock ifrågasatt marknaden. Från och till har det också framförts misstankar om en kartellbildning hos de stora köpargrupperna innebärande att en viss köpare förvärvar "köprätt" inom en viss region. Detta förhållande sägs vara klart uttalat när det gäller massamarknaden. Även marknaden för rotposter utvecklas i samma riktning. Enligt vår mening finns i dag flera anmärkningsvärda förhållanden som tyder på att dessa misstankar inte helt saknar grund. Skogs- och massaindustrin importerar för närvarande betydande kvantiteter råvara till landet till ett pris som överstiger det inhemska. Den regionala fördelningen av köparna tyder på att prisbildningsmekanismerna begränsats. Dessa förhållanden innebär att formerna för dagens prisbildning är ekonomiskt negativa för samhället och skogsägarna.

Vid en översyn av skogsvårdslagstiftningen är det angeläget med en ingående prövning av prisbildningen inom området. Enligt vår mening bör de

regler som samhället ställt upp för att motverka kartellbildningar och därav följande monopolliknande marknader gälla även för skogsområdet.

Mot. 1987/88
Jo314

Skogsvårdsavgiften

Centern har i motioner till de senaste årens riksmöten krävt att skogsvårdsavgiften tas bort och att de skogliga 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 alltmör fått karaktären av en oskäligen 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.

Uttaget av skogsvårdsavgift har varierat från 0,9 promille 1974 till 8 promille 1987. 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 till statskassan inbringa 460 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 skogsbuket 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 promille. 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 själv 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 reserverade 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 prop. 1986/87:100 har föreslagits att under D 6. Bidrag till skogsvård för budgetåret 1986/87 statsbidrag beviljas med sammanlagt högst 255 milj. kr. och att ett förslagsanslag anvisas av 270 milj. kr. Bidragen utgår för följande bidragslag:

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 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 samhällets utgångspunkt. 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 promille av ett mycket lägre skogsbruksvärde hade dessa krav mindre betydelse men den höjda skogsvårdsavgiften är nu 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 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 10 år gamla. När de nuvarande skogsbruksvärdena sattes fanns det ännu färre planer.

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.

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 sköttsamme självverksamme skogsbrukaren 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 näringen förorsakar.

Skogsbruket inom det skogliga stödområdet 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 förutsättes därför i sin helhet finansieras av budgetmedel.

Bidrag till lövskogspantering i vissa fall

Av budgetpropositionen s. 45 ff. framgår att en del av det s. k. 5:3-bidraget skall användas för lövskogspantering på "gammal nedlagd jordbruks-

mark". I viss mindre utsträckning bör dock 5:3-bidrag kunna utgå för barrskogsplantering, ex. när lövskogsplantering är olämplig.

I dag finns ca 260 000 ha gammal åkermark som under lång tid inte brukats. Om uttrycket "gammal nedlagd jordbruksmark" avser dessa arealer är insatsen motiverad. Om insatsen däremot till någon del avses omfatta den s. k. överskottsarealen bör åtgärden avvisas bl. a. av de skäl som centerpartiet i motionen angående jordbrukets framtid anför.

Innebörden av uttrycket i propositionen bör därför preciseras att omfatta endast de 260 000 ha som sedan flera år ej brukats.

Detta bör ges regeringen tillkänna.

Så avgränsad är dock den föreslagna insatsen angelägen. Den sedan lång tid obrukade marken bör användas på ett mer effektivt och naturvårdande sätt.

Centerpartiet avsätter för det föreslagna anslaget Skogsodling efter avverkning av lågproducerande bestånd m. m. 15 milj. kr. att utgå enbart till lövskogsplantering enligt ovan. Anslaget i övrigt bör anvisas av riksdagen.

Hemställan

Med stöd av vad som ovan anförts hemställer vi

1. att riksdagen hos regeringen begär en utredning om en översyn av skogsvårdslagen i enlighet med vad i motionen anförts.

[att riksdagen beslutar att träfiberlagen upphävs.]

[att riksdagen beslutar att skogsvårdsavgiften upphör fr. o. m. 1 juli 1988.]

2. att riksdagen beslutar att bidragsformerna 2, del av 3 och 5 under D 6 i proposition 1987/88:100 avvecklas fr. o. m. 1 juli 1988 och att anslag följaktligen inte beviljas för dessa bidragsändamål.

3. att riksdagen beslutar att till bidragsformen 2, i den del som avser lövskogsplantering på gammal nedlagd åkermark, anvisa 15 milj. kr.,

4. att riksdagen anvisar ett förslagsanslag om 71,2 milj. kr. under D 6 för särskilda skogsvårdsåtgärder inom det skogliga stödområdet och för ädellövskogsbruk,

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

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i övrigt anförts i motionen.

Stockholm den 26 januari 1988

Karl Erik Olsson (c)

Bertil Jonasson (c)

Karl-Anders Petersson (c)

Lennart Brunander (c)

Kerstin Göthberg (c)

¹ 1987/88:N332

² 1987/88:Sk487

