



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig forvaltning av norske skogressurser

Dokument 3:17 (2011–2012)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-187-3

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig forvaltning av norske skogressurser

Dokument 3:17 (2011–2012)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:17 (2011–2012)
*Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig forvaltning av norske
skogressurser.*

Riksrevisjonen, 27. september 2012

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1 Hovedfunn	7
2 Riksrevisjonens merknader	7
3 Riksrevisjonens anbefalinger	10
4 Departementets oppfølging	10
5 Riksrevisjonens sluttmerknad	11
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden	13
Vedlegg 2: Statsrådets svar	17
Vedlegg 3: Rapport	
1 Innledning	28
2 Metode	32
3 Status og utvikling for skogressursene i Norge	35
4 I hvilken grad bidrar virkemiddelapparatet til å sikre en bærekraftig forvaltning av skogressursene?	54
5 I hvilken grad bidrar virkemidlene til å legge til rette for økt avvirkning?	75
6 I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt styringsansvar?	87
7 Samlede vurderinger	98

Landbruks- og matdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig forvaltning av norske skogressurser

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Landbruks- og matdepartementets styring og virkemidler sikrer en bærekraftig forvaltning og legger til rette for økt avvirkning av skogressursene. Undersøkelsen har hovedsakelig tatt utgangspunkt i tiårsperioden 2001–2011, men data fra 2012 er inkludert i den utstrekning det har vært mulig.

Skogsektoren har tradisjonelt hatt stor økonomisk betydning for Norge. Skogbruk, treindustri og treforedling er viktige distriktsnæringer. Aktiviteten i skogbruket har videre stor innvirkning på det å ivareta nasjonale miljømål, som biologisk mangfold, klima og friluftsliv. Bærekraftig forvaltning er en forutsetning for å kunne utnytte skogressursene til samfunnets beste på kort og lang sikt og er dessuten viktig for å få avsetning av trevirke på det internasjonale markedet.

Målene for skogpolitikken om bærekraftig forvaltning og økt avvirkning har ligget relativt fast i tiårsperioden 2001–2011, men det har i de senere år vært lagt mer vekt på skogens betydning i klimasammenheng. Det blir særlig framhevet i St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen* og i Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords*.

Rapporten ble forelagt Landbruks- og matdepartementet ved brev av 3. mai 2012. Departementet har i brev av 30. mai 2012 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Kravet i skogbruksloven om tilfredsstillende foryngelse etter hogst etterlevs ikke fullt ut.
- Det har over lengere tid vært mangelfull kontroll av foryngelsesplikten i skogbruksloven, men siden 2010 har det vært iverksatt flere tiltak for å forbedre situasjonen
- Det er mangelfull kontroll og oppfølging av miljøkrav i lov og forskrift.
- Skogeier har behov for mer informasjon og veiledning.

- Utviklingen i avvirkningsnivå er ikke i samsvar med Stortingets mål om økt avvirkning.
- Landbruks- og matdepartementets styring av underliggende etater er god, men det er vanskelig å gi en samlet vurdering av hvordan viktige miljømål er ivaretatt i skogbruket i perioden 2001–2012

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Kravet i skogbruksloven om tilfredsstillende foryngelse etter hogst etterlevs ikke fullt ut

Stortinget har understreket at det er viktig å ivareta hensynet til kommende generasjoner gjennom en aktiv og målrettet skogkultur, innenfor miljømessig forsvarlige rammer. Skogbruksloven stiller krav til skogeier om å sikre en tilfredsstillende foryngelse av skogen etter hogst.

Kontroller gjennomført i 2010 viser at foryngelsesplikten ikke er oppfylt på om lag 20 prosent av skogarealet der det har skjedd avvirkning. Omfanget av skogkulturtiltak har vært synkende de siste 20 årene, og i løpet av de siste 10 årene, fra 2001 til 2011, har det årlig plantede arealet i de fleste skogregioner vært nedadgående. I 2011 var det imidlertid en økning i investeringer til planting sammenlignet med i 2010. Riksrevisjonen vil peke på at mangelfull foryngelse på sikt fører til redusert kvalitet og omfang på produksjonen av trevirke til næringsformål. Det innebærer også at skogens potensiale til å redusere nasjonale klimagassutslipp ikke utnyttes optimalt.

2.2 Det har over lengere tid vært mangelfull kontroll av foryngelsesplikten i skogbruksloven, men siden 2010 har det vært iverksatt flere tiltak for å forbedre situasjonen

Som øverste skogbruksmyndighet har Landbruks- og matdepartementet ansvar for å sikre at skogbruksloven følges, blant annet at foryngelsesplikten overholdes. Departementet skal også sikre riktig bruk av loven gjennom veiledning og opplæring og gi de retningslinjene og instruksene som er nødvendig for å oppfylle lovens formål. Kommunene har som lokal skogbruksmyndighet ansvar for å kontrollere at foryngelsesplikten overholdes.

Det er avdekket svakheter ved hvordan kommunen som lokal skogbruksmyndighet følger opp skogbruksloven og bærekraftforskriften. Mange kommuner gjennomfører få kontroller av forynghesplikten som grunnlag for å vurdere om skogeier skal pålegges tiltak i tråd med lov og forskrift, og bruker i liten grad sanksjoner ved brudd på regelverket.

Det er etter Riksrevisjonens mening positivt at Landbruks- og matdepartementet siden 2010 har iverksatt tiltak som skal føre til en utvidet og mer risikobasert kontroll med forynghesplikten, tydeligere retningslinjer til kommunene og bedre rapporteringsrutiner til sentrale myndigheter. Foreløpige resultater viser at kontrollaktiviteten har økt i 2011. Riksrevisjonen mener at Landbruks- og matdepartementet må følge utviklingen på området framover.

2.3 Det er mangelfull kontroll og oppfølging av miljøkrav i lov og forskrift

Stortinget har bestemt at skogpolitikken skal ha en klar og tydelig miljøprofil og bidra til å realisere mål som biologisk mangfold, friluftsliv og klima. Skogbruksloven og bærekraftforskriften stiller krav til at skogeier skal ha oversikt over miljøverdiene i egen skog og ta hensyn til disse ved gjennomføring av alle tiltak. Videre skal skogeier, ved gjennomføring av tiltak, sørge for at verdiene i viktige livsmiljøer og nøkkelbiotoper blir tatt vare på i samsvar med miljøstandarden Levende Skog. Standarden ble utarbeidet av skogbruksnæringen i samarbeid med miljøvernorganisasjonene. Etter at miljøvernorganisasjonene trakk seg fra samarbeidet i 2010, har miljøstandarden blitt videreført under navnet Norsk PEFC skogstandard.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det mangelfull oppfølging av miljøkravene i skogbruksloven og bærekraftforskriften. Få kommuner gjennomfører kontroll av miljøhensyn ved hogst for å sikre at lov og forskrift følges, og sanksjonsmulighetene brukes i liten grad. Ifølge Landbruks- og matdepartementet skjer imidlertid oppfølgingen av miljøkravene gjennom internkontrollen av Levende Skog-standard. Myndighetenes oppfølging av miljøkravene baserer seg derfor i stor grad på at systemene for egenkontroll i næringen fungerer tilfredsstillende. Etter Riksrevisjonens vurdering fører det til at sanksjoneringsmulighetene som ligger i lov og forskrift, ikke utnyttes godt nok. Etter Riksrevisjonens syn vil økt offentlig kontroll med etterlevelse av skogbrukets miljøkrav også øke troverdigheten og tilliten til at

miljøhensyn ivaretas i skogbruket. Det er derfor positivt at Landbruks- og matdepartementet har varslet at det skal ses nærmere på kontrollinnsatsen knyttet til bærekraftforskriften.

Skogbruksmyndighetene har heller ikke innhentet systematisk informasjon om omfang av og årsaker til brudd på Levende Skog-standard gjennom næringens internkontrollsystem. Etter Riksrevisjonens vurdering ville slik informasjon kunne gi departementet nyttig kunnskap, blant annet om årsaker til, omfanget av og alvorlighetsgraden ved brudd på miljøkravene. Riksrevisjonen er positiv til Landbruks- og matdepartementets varslede tiltak for å innhente denne typen informasjon.

2.4 Skogeier har behov for mer informasjon og veiledning

Landbruks- og matdepartementet har ansvar for å utvikle virkemiddelapparatet for skogbruket og gjøre dette kjent for skogeierne. Kommunene skal som lokal skogbruksmyndighet informere og veilede skogeierne, men manglende kapasitet og kompetanse i kommunene vanskeliggjør dette arbeidet. Mange skogeiere mangler kjennskap til de viktigste økonomiske og juridiske virkemidlene i skogbruket. En betydelig andel skogeiere etterlyser også mer informasjon og veiledning fra skogbruksmyndigheter om virkemidlene på området. Det gjelder i større grad de mindre aktive skogeierne, og eiere på Vestlandet og i Nord-Norge.

Skogbruksloven og bærekraftforskriften stiller krav om at skogeier skal ha oversikt over miljøverdiene på egen eiendom og ta hensyn til disse ved alle tiltak i skogen. Det finnes mange ulike databaser med slik informasjon, men informasjonen er ikke tilstrekkelig tilgjengelig og brukervennlig for dem som skal forvalte ressursene. Det gjelder både for skogbruksnæringen og forvaltningen. Riksrevisjonen ser derfor et behov for å bedre informasjonen og veiledningen overfor skogeier.

2.5 Utviklingen i avvirkningsnivå er ikke i samsvar med Stortingets mål om økt avvirkning

Stortinget har ved flere anledninger uttrykt ønske om økt avvirkning. Utviklingen er ikke i samsvar med Stortingets ønske, til tross for at volumet av hogstmoden skog er økende og beregninger viser at det er mulig å øke avvirkningen innenfor eksisterende miljøkrav. Samlet sett var avvirkningen i perioden 2002–2011 lavere enn i den foregående tiårsperioden, selv om avvirkningen økte i 2010

og 2011. Målet om å øke avvirkningen av lauvskog betydelig er ikke nådd.

Riksrevisjonen er innforstått med at skogbruket er en næring som i stor grad påvirkes av etterspørselen i markedet, og at næringen er sårbar overfor skiftende konjunkturer. Aktivitetsnivået i skogbruket bestemmes også av andre forhold som ligger utenfor Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde. Riksrevisjonen er dessuten innforstått med at det er særskilte utfordringer knyttet til å øke avvirkningen av lauvskog ettersom markedet for lauvskog kjennetegnes av manglende lønnsomhet og avsetning på råstoffet. Selv om handlingsrommet er begrenset, er det likevel mulig å legge til rette for økt avvirkning.

Landbruks- og matdepartementets viktigste virkemidler for å påvirke avvirkningsnivået er infrastruktur-tiltak for å gjøre skogressursene mer tilgjengelige ved bruk av skogfond og tilskudd. Riksrevisjonen har merket seg at det er en betydelig andel skogeiere som ikke kjenner til disse virkemidlene, og at andelen som ikke kjenner til ordningene, er størst for mindre eiendommer, mindre aktive eiere og eiere på Vestlandet og i Nord-Norge. I disse områdene er det også et betydelig potensial for økt avvirkning.

Dersom Stortingets forutsetning om økt avvirkning skal realiseres, vil det etter Riksrevisjonens vurdering være nødvendig å legge til rette for at aktiviteten kan økes der det ressursmessige og markedsmessige potensialet befinner seg.

Riksrevisjonen vil i denne forbindelse understreke Landbruks- og matdepartementets ansvar for å sørge for god etterlevelse av miljøkrav ved planlegging, bygging og ombygging av veier til skogbruksformål, jf. skogbruksloven. Det er viktig at Landbruks- og matdepartementet får på plass et tilfredsstillende regelverk knyttet til skogsveier, miljøhensyn og tilskuddsforvaltning, og at departementet sikrer en god oppfølging av dette regelverket.

Landbruks- og matdepartementet har iverksatt to programmer som skal bidra til å nå flere målsetninger i skogbruket, som økt avvirkning og verdiskaping gjennom stimulering til økt trebruk og produksjon av bioenergi. Riksrevisjonen er av den oppfatning at disse programmene har ført til mange positive tiltak, men det er for tidlig å vurdere effekten av programmene på avvirkningsnivået.

2.6 Landbruks- og matdepartementets styring av underliggende etater er god, men det er vanskelig å gi en samlet vurdering av hvordan viktige miljømål er ivaretatt i skogbruket i perioden 2001–2012

Styringsdialogen mellom departementet og underliggende etater fungerer i hovedsak godt.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det imidlertid vanskelig å gi en samlet vurdering av hvordan viktige miljømål er ivaretatt i skogbruket over den siste ti-årsperioden. Dette skyldes at det per i dag ikke foreligger tilstrekkelige data for utviklingen over tid for sentrale miljøindikatorer på området. Videre er dagens informasjon om skog og miljø spredt på mange ulike kilder. Riksrevisjonen ser det derfor som positivt at departementet har tatt initiativ til å utgi en årlig rapport for å lette tilgangen til skogbruks- og miljødata. En slik sammenstilling vil etter Riksrevisjonens vurdering kunne bedre styringsinformasjonen for området.

Både Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet har ansvar for målsettinger og virkemidler knyttet til skogressursene. Undersøkelsen avdekker utfordringer knyttet til samordning mellom de to departementene.

I intervju med åtte landbruksavdelinger og sju miljøvern-avdelinger hos Fylkesmannen påpeker samtlige at dagens skogforvaltning på regionalt og lokalt nivå i for stor grad er preget av manglende avklaringer mellom Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet. Disse viser til at det ikke gis tilstrekkelig veiledning og avklaring fra sentrale myndigheter i vanskelige saker. Manglende avklaringer fører blant annet til lengre saksbehandlingstid, mer ressursbruk til samordning og risiko for uklare signaler til kommuner og skogeiere. Det har ifølge fylkesmannsembetene spesielt vært utfordringer knyttet til praktiseringen av inngrepsfrie naturområder (INON), iverksettingen av naturmangfoldloven og avklaring av miljøhensyn ved planlegging og bygging av skogsbilveier.

Riksrevisjonen mener en bærekraftig forvaltning av skogressursene forutsetter et godt samarbeid mellom miljø- og landbruksmyndighetene. Riksrevisjonen vil derfor understreke betydningen av bedre samordning mellom Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Landbruks- og matdepartementet i arbeidet med å utvikle forvaltningen av skogressursene vurderer å:

- videreføre og styrke iverksatte tiltak som skal sikre en bedre kontroll med oppfølgingen av foryngelsesplikten
- styrke kontrollen og oppfølgingen av miljøkravene i lov og forskrift for å sikre bedre etterlevelse av kravene i bærekraftforskriften
- gjøre skogeier bedre kjent med eksisterende virkemidler og deres ansvar på miljøområdet, og bedre tilgjengeligheten til miljøinformasjon
- bedre tilgjengeligheten til skogressursene gjennom infrastrukturtiltak for å stimulere til økt avvirkning og fornyelse, særlig i områder der det ressursmessige og markedsmessige potensialet for økt avvirkning er størst – tiltakene må utformes slik at også miljøhensyn blir ivaretatt
- finne ut om det kan utformes andre virkemidler mot primærskogbruket, som stimuleringsprogram, utarbeidelse av handlingsprogram eller et system for å vurdere den samlede effekten av skogsfond og tilskudd for å medvirke til økt måloppnåelse
- gjennomføre en mer systematisk sammenstilling av informasjon om hvordan viktige miljømessige hensyn blir ivaretatt i skogbruket
- i samarbeid med Miljøverndepartementet se på mulighetene for en bedre samordning i praktiseringen av sentrale virkemidler i skogpolitikken

4 Departementets oppfølging

Statsråden framholder i sitt svarbrev at det i hovedsak er markedsf forhold og den økonomiske utviklingen i skogbruket som er årsak til lav foryngelsesinnsats etter hogst de senere årene. For å sikre at et samfunnsmessig riktig nivå på planting opprettholdes uavhengig av svingninger i markedene for skogprodukter, ba Landbruks- og matministeren i 2010 kommuner og fylkeskommuner om å skjerpe kontrollen med foryngelsesplikten. Landbruks- og matdepartementet, Statens Landbruksforvaltning og fylkesmennene følger opp dette med informasjon, veiledning og sanksjoner mot dem som ikke oppfyller skogbrukslovens bestemmelser. Tiltakene er nærmere omtalt i Meld. St. 9 (2011–2012) om landbruks- og matpolitikken.

Statsråden kan imidlertid ikke si seg enig i at det er mangelfull kontroll av miljøkravene i

skogforvaltningen. Skogbruksnæringen har et betydelig ansvar for oppfølging, kontroll og dokumentasjon av et bærekraftig skogbruk. Oppfølging av miljøkravene i skogbruket baserer seg på systemene for egenkontroll i næringen og er i tråd med føringer gitt av Stortinget da forskrift om bærekraftig skogbruk ble fastsatt i 2006. Forskriften la til grunn at skogeiere som følger Levende skog standarden samtidig anses å følge bestemmelsene i bærekraftforskriften. Landbruks- og matdepartementet vil aktivt innhente informasjon og iverksette tiltak i de tilfellene der næringen oppdager uregelmessigheter gjennom sin egenkontroll.

I Meld. St. 9 (2011–2012) vektlegges det også å styrke kontrollen og dokumentasjonen av alle sider ved et bærekraftig skogbruk og departementet vil i den forbindelse fastsette en egen forskrift for å regulere kommunenes kontrollvirksomhet.

Det påpekes videre at både skogeiere og forvaltning har en rekke kilder til informasjon om miljøverdier i skogen. I forskrift om tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer er det krav om at alle data nevnt i forskriften skal legges inn i en database for skog- og miljødata ved Norsk institutt for skog og landskap og at oversikter over miljøverdier skal være offentlig tilgjengelige. Informasjon om livsmiljøer gjøres fortløpende tilgjengelig gjennom en kartløsning som er tilgjengelig hos Norsk institutt for skog og landskap. Kartet kan også gjøres tilgjengelig i Artsdatabanken og hos Direktoratet for naturforvaltning. Skogeiere har videre informasjon om miljøregistreringer på egen eiendom i skogbruksplanen.

Det foreligger ifølge statsråden også et meget godt grunnlag for å vurdere hvordan viktige miljømål er ivaretatt i skogbruket. Skogbruksloven med tilhørende bærekraftforskrift og skogbrukets miljøsertifisering gjennom Levende skog-prosjektet utgjør et helhetlig og velutviklet system for miljøhensyn i skogbruket. Utviklingen i skogressursene er målt gjennom Landsskogtakseringen siden 1919 og senere er overvåking av miljøelementer blitt en viktig del av opplegget. I 2003 ble Miljøregistreringer i skog (MiS) innarbeidet i Landsskogtakseringen. Dette gir samlet muligheter for å følge med på endringer og utvikling som er viktig for det biologiske mangfoldet.

For å lette tilgjengeligheten til skogbruks- og miljødata har regjeringen satt i gang et arbeid med å systematisere kontroll og informasjon gjennom en årlig rapport om bærekraftig

skogbruk – næring og miljø. Den første rapporten skal utgis i 2013. Den kommende forskriften om kommunens kontroll vil også inneholde retningslinjer for innhenting av informasjon fra skognæringens sertifiseringsrapporter om miljøtilstanden.

I skogforvaltningen er avvirkningsnivået i stor grad påvirket av forhold i markedet. Det er verken mulig eller ønskelig å styre avvirkningsnivået politisk, men myndighetene kan legge til rette for at skogeierne skal ha mulighet til å øke avvirkningen dersom det er tilstrekkelig etterspørsel i markedet. Det viktigste virkemiddelet for å sikre økt avvirkning er infrastrukturtiltak, slik at tilgjengeligheten til skogressursene bedres. Departementet mener det er viktig å informere skogeierne ytterligere om hvilke muligheter de har til å bruke disse.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Etter Riksrevisjonens oppfatning er det viktig at Landbruks- og matdepartementet i større grad gjør skogeier kjent med virkemiddelapparatet for skogbruket og de rettigheter og plikter som følger av dette.

Riksrevisjonen er innforstått med at avvirkningsnivået påvirkes av markedet, men mener det er viktig at departementet legger til rette for å bedre tilgjengeligheten blant annet gjennom infrastrukturtiltak, samtidig som det sikres god etterlevelse av miljøkrav.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 22. august 2012

Jørgen Kosmo

Synnøve Brenden

Annelise Høegh

Per Jordal

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Sigmund Nordhus 22241197
Vår dato
22.06.2012 Vår referanse
Deres dato 2011/00464-185
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. nr. lov § 18(2)

LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET
POSTBOKS 8007 DEP
0030 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig forvaltning av norske skogressurser

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig forvaltning av norske skogressurser*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Landbruks- og matdepartementet ved vårt brev 3. mai 2012, og på departementets svar 30. mai 2012.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Landbruks- og matministerens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 9. august 2012, kl. 12.00

For riksrevisorkollegiet


Jørgen Kosmo
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig forvaltning av norske skogressurser*.

Vedlegg 2

Statsrådets svar



ved substitusjon av fossil energi og ved at skogen fungerer som karbonlager.

Riksrevisjonen skriver at det er mangelfull kontroll og oppfølging av miljøkravene i skogbruksloven og bærekraftforskriften fordi få kommuner gjennomfører kontroll av miljøhensyn, og sanksjonsmulighetene brukes i liten grad. Dette kan jeg ikke si meg enig i.

Oppfølging av miljøkravene baserer seg på systemene for egenkontroll i næringen. Dette er i tråd med føringer gitt av Stortinget da det ble fastsatt en forskrift om bærekraftig skogbruk 7. juni 2006. Forskriften la til grunn at skogeiere som følger Levende Skog standarden samtidig anses å følge bestemmelsene i bærekraftforskriften. Dette gav næringen et betydelig ansvar når det gjelder oppfølging, kontroll og dokumentasjon av et bærekraftig skogbruk.

Landbruks- og matdepartementet skal, som ansvarlig myndighet, naturligvis følge opp miljøkravene i regelverket. Næringen har i den senere tid gjennom sin egenkontroll oppdaget uregelmessigheter i deler av oppfølgingen av livsmiljøer som skal settes til side. Landbruks- og matdepartementet vil aktivt innhente informasjon om innhold og omfang av disse sakene og deretter vurdere nødvendige tiltak. I Meld. St. 9 (2011-2012) om landbruks- og matpolitikken blir det også lagt vekt på at kontrollen med og dokumentasjonen av alle sider ved et bærekraftig skogbruk i Norge skal forbedres. I denne forbindelse vil LMD også fastsette en forskrift for å regulere kommunenes kontrollvirksomhet.

Riksrevisjonen mener skogeier har behov for mer informasjon og veiledning, og at kommunene ikke har kapasitet og kompetanse til dette. Mange skogeiere mangler etter Riksrevisjonens vurdering kjennskap til de viktigste økonomiske og juridiske virkemidlene. Riksrevisjonen mener også at informasjonen om miljøverdier ikke er tilstrekkelig tilgjengelig og brukervennlig for de som skal forvalte ressursene.

I forskrift om tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer er det krav om at alle data nevnt i forskriften skal legges inn i en database for skog- og miljødata ved Norsk institutt for skog og landskap og at oversikter over miljøverdier skal være offentlig tilgjengelige. Dette er vilkår for å kunne få slikt tilskudd. Informasjon om livsmiljøer gjøres offentlig tilgjengelig fortløpende gjennom *Kilden*, som er en kartløsning til Norsk institutt for skog og landskap, og på en slik måte at også Artsdatabanken og Direktoratet for naturforvaltning kan legge dem ut i sine innsynsløsninger. På denne måten er dataene tilgjengelige for forvaltning og skogbruksnæring. Skogeiere har informasjon om miljøregistreringer på egen eiendom i skogbruksplanen. Etter forskrift om bærekraftig skogbruk kan ikke skogeier iverksette tiltak på eiendommen uten å ha gjort miljøregistreringer i det aktuelle området.

Riksrevisjonen påpeker deretter at utviklingen i avvirkningsnivået ikke er i samsvar med Stortingets mål om økt avvirkning. Som Riksrevisjonen skriver er

avvirkningsnivået i stor grad basert på markedsforhold og på avsetningsmulighetene for skogprodukter. Det er verken mulig eller ønskelig å styre avvirkningsnivået politisk, men myndighetene kan legge til rette for at skogeiere skal ha mulighet til å øke avvirkningen dersom det er tilstrekkelig etterspørsel i markedet.

Riksrevisjonen påpeker at et av de viktigste virkemidlene for å påvirke avvirkningsnivået er infrastrukturtiltak for sikre tilgjengeligheten til skogressursene. Jeg mener Riksrevisjonen her peker på en helt sentral forutsetning for utviklingen av skogbruket og mulighetene for å følge opp Stortingets intensjon om økt avvirkning. Jeg er enig med Riksrevisjonen i at departementet må sikre en utvikling i disse virkemidlene og at det er viktig å informere skogeierne ytterligere om hvilke muligheter de har til å bruke disse.

Riksrevisjonen mener det er vanskelig å gi en samlet vurdering av hvordan viktige miljømål er ivaretatt i skogbruket over siste tiårsperiode, fordi det per i dag ikke foreligger tilstrekkelige data for utviklingen over tid for sentrale miljøindikatorer på området. Dette er jeg ikke enig i.

Jeg mener tvert imot at vi har et meget godt grunnlag for å vurdere utviklingen i viktige miljøindikatorer i skogen. Med grunnlag i skogbruksloven med tilhørende bærekraftforskrift og skogbrukets miljøsertifisering gjennom Levende Skog-prosjektet er det i dag etablert et helhetlig og velutviklet system for miljøhensyn i skogbruket. Dette omfatter blant annet ressursovervåking gjennom Landsskogtakseringen, som gir en overordnet og helhetlig oversikt over tilstand og utvikling i den norske skogen, og skogbruksplanlegging med miljøregistreringer for bærekraftig bruk av skogressursene på den enkelte eiendom.

Vi får stadig mer skog i Norge. Utviklingen i skogressursene er målt gjennom Landsskogtakseringen siden 1919. Norge var blant de første som etablerte en nasjonal landsskogtaksering, og denne er fortsatt blant de mest omfattende i sitt slag i verden. Systemet er utviklet over tid, og flere indikatorer er inkludert, deriblant viktige miljøindikatorer.

Av Meld. St. 9 (2011-2012) om landbruks- og matpolitikken framgår det at gammel skog og død ved er viktige elementer for det biologiske mangfoldet. Arealene med gammel skog i Norge har vært økende i lang tid. Statistikk fra Landsskogtakseringen viser økende volum av trær i alle dimensjoner og aldersklasser for både granskog, furuskog og lauvskog. Målinger de seneste årene viser også at mengden død ved øker i norsk skog. Selv om mengden gamle trær og død ved er lav sammenlignet med urørt skog, så legger økningen i død ved grunnlaget for en positiv utvikling for mange rødlistearter i skog. Død ved er viktig for det biologiske mangfoldet og om lag 30 pst. av rødlistede arter er knyttet til liggende og stående død ved.

I Landsskogtakseringen er overvåking av miljøelementer blitt en viktig del av opplegget, og i 2003 ble Miljøregistreringer i Skog (MiS) innarbeidet i

[Redacted content]

Stigge Stenlund

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av bærekraftig
forvaltning av norske
skogressurser**

Innhold

	Ordliste	27			
1	Innledning	28			
1.1	Skogbruket i Norge – noen kjennetegn og utviklingstrekk	28	4.3.4	Kommunenes rolle som lokal skogbruksmyndighet	59
1.2	Den offentlige skogbruksforvaltningen	30	4.4	Virkemidler rettet mot skogkultur	61
1.3	Mål og problemstillinger	31	4.4.1	Skogbruksloven og bærekraftforskriften	61
1.4	Avgrensning	31	4.4.2	Økonomiske virkemidler	64
2	Metode	32	4.5	Virkemidler for å ivareta miljøhensyn	66
2.1	Status og utvikling for skogressursene i Norge	33	4.5.1	Kontroll med miljøkrav i bærekraftforskriften	66
2.2	Utforming og bruk av virkemiddelapparatet	33	4.5.2	Skogeiers kjennskap og tilgang til informasjon om miljøverdier	67
2.3	Landbruks- og matdepartementets styringsansvar	34	4.5.3	Miljøregistreringer i skog (MiS)	68
3	Status og utvikling for skogressursene i Norge	35	4.5.4	Iverksetting av naturmangfoldloven	70
3.1	Revisjonskriterier	35	4.5.5	Veibygging og inngrepssfrie naturområder (INON)	71
3.1.1	Revisjonskriterier – ivaretagelse av økonomiske hensyn	35	4.5.6	Tilskudd til miljøtiltak gjennom NMSK	73
3.1.2	Revisjonskriterier – ivaretagelse av miljøhensyn	36	4.6	Virkemidler for å utnytte skogens betydning for klimaet	74
3.2	Skogressursene – struktur, omfang og fordeling	37	5	I hvilken grad bidrar virkemidlene til å legge til rette for økt avvirkning?	75
3.2.1	Utvikling i stående volum	39	5.1	Revisjonskriterier: legge til rette for økt avvirkning	75
3.2.2	Beregninger av avvirkningspotensial	42	5.2	Målet om økt avvirkning	75
3.3	Avvirkning i perioden 2002–2011	43	5.3	Landbruks- og matdepartementets virkemidler for å legge til rette for økt avvirkning	76
3.4	Status for infrastruktur og tilgjengelighet	45	5.3.1	Virkemidler for å bedre infrastrukturen i primærskogbruket	77
3.5	Status for skogkultur	47	5.3.2	Virkemidler for økt bruk av skog som råstoff til bioenergi	82
3.6	Status og utvikling for miljøverdier i skogen	49	5.3.3	Virkemidler for økt trebruk – Trebasert Innovasjonsprogram	85
3.6.1	Biologisk mangfold	50	6	I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt styringsansvar?	87
3.6.2	Friluftsliv	53	6.1	Revisjonskriterier	87
3.6.3	Klima	53	6.2	Virksomhetsstyring	87
4	I hvilken grad bidrar virkemiddelapparatet til å sikre en bærekraftig forvaltning av skogressursene?	54	6.2.1	Overordnede mål og strategier	87
4.1	Revisjonskriterier	54	6.2.2	Landbruks- og matdepartementets styring av Statens landbruksforvaltning	88
4.2	Virkemiddelapparatet som skal sikre bærekraftig forvaltning	54	6.2.3	Landbruks- og matdepartementets styring av Innovasjon Norge	88
4.3	Innretning og bruk av sentrale virkemidler	55	6.2.4	Landbruks- og matdepartementets styring av Fylkesmannens landbruksavdelinger	89
4.3.1	Skogfond	55	6.3	Samordning mellom landbruks- og miljøvernmyndigheter	90
4.3.2	Tilskudd	57	6.4	Risikobaserte kontrollsystemer	93
4.3.3	Skogbruksplanlegging med miljøregistreringer	58	6.4.1	Fylkesmannens forvaltningskontroll av kommunen	93

6.4.2	Kommunens kontroll med skogeier	93
6.5	Innhenting av og tilgang til informasjon	94
6.5.1	Vurdering av virkemidler – evalueringer	94
6.5.2	Innhenting av informasjon gjennom kartlegging og overvåking	95
6.5.3	Tilgang til og brukervennlighet for informasjon om skogressursene	96
7	Samlede vurderinger	98
7.1	Utviklingen er ikke i samsvar med Stortingets mål for skogkultur og avvirkning	98
7.2	Mangelfull oppfølging av og kontroll med skogbruksloven og bærekraftforskriften	99
7.3	Behov for oppfølging overfor skogeierne	100
7.4	Virkemiddelapparatet for å øke avvirkningen er begrenset	101
7.5	Landbruks- og matdepartementets styring	102

Tabelloversikt

Tabell 1	Sum avvirket tømmer, 2002–2011	43
Tabell 2	Personlige skogeieres kjennskap til skogfond og tilskuddsordningene i skogbruket	57
Tabell 3	Landbruks- og matdepartementets midler til disposisjon for Innovasjon Norge i perioden 2007–2012	84

Figuroversikt

Figur 1	Produktivt skogareal fordelt etter fylke	37
Figur 2	Fordeling av produktivt skogareal etter eiendomsstørrelse og eiertype, 2010	38
Figur 3	Utvikling av volum, tilvekst og avvirkning.	38
Figur 4	Totalt volum og drivverdig volum i hogstklasse 5 og avvirkning for salg i perioden 2002–2011 fordelt på regioner	44
Figur 5	Skogeiendommer med avvirkning og kvantum industrivirke for salg, etter eiendomsstørrelse, 2010	44
Figur 6	Antall kilometer skogsbilvei per km ² produktivt skogareal	45
Figur 7	Bygging av skogsveier 1998–2010	45
Figur 8	Andel av hogstmodent volum som står på arealer lav/høy tilgjengelighet	46
Figur 9	Kommunenes vurdering av behovet for opprusting av veinettet til skogbruksformål i kommunene	46

Figur 10	Antall dekar hvor det er gjennomført planting og ungskogpleie, 2001–2010	48
Figur 11	Kommunenes eget anslag over hvor mange årsverk kommunen bruker på skogbruksforvaltningen	60
Figur 12	Antall foryngelseskontroller i kommunene de siste 5 årene	63
Figur 13	Tilskudd til skogkultur (NOK)	64
Figur 14	Kommunenes vurdering av i hvilken grad NMSK-midler bidrar til ulike skogkultur- og skjøtselstiltak	65
Figur 15	Skogfondsmidler og tilskudd utbetalt til veiformål i perioden 2001–2010	78
Figur 16	Utbetalinger fra skogfond til veiformål fordelt fylkesvis totalt i perioden 2001–2010	79
Figur 17	Fylkesvise fordeling av tilskudd til skogsvei i perioden 2001–2010	80
Figur 18	Utbetaling av tilskudd til drift i vanskelig terreng i perioden 2001–2010	80
Figur 19	Fylkesvise fordeling av tilskudd til drift i vanskelig terreng 2001–2010	81
Figur 20	Fylkesvise fordeling av tilskudd til energiflis i 2009 og 2010	83
Figur 21	Kommunenes syn på behovet for et felles informasjonsverktøy om miljøverdier i skog	96

Faktabokoversikt

Tekstboks 1	Regioninndeling brukt i denne rapporten	37
Tekstboks 2	Hogstmoden skog i Norge, Finland og Sverige	39
Tekstboks 3	Fakta om skogkultur og foryngelse	47
Tekstboks 4	Resultatkontroll for skogbruk og miljø	49
Tekstboks 5	MiS-indikatorer i landsskogtakseringen	51
Tekstboks 6	Sårbare naturtyper og arter i skogen	52
Tekstboks 7	Inngrepsfrie naturområder (INON)	52
Tekstboks 8	Landbruks- og matdepartementets virkemidler for å sikre en bærekraftig forvaltning av skogressursene	56
Tekstboks 9	Levende Skog og miljøsertifisering i skogbruket:	66
Tekstboks 10	Miljøregistreringer i skog (MiS)	68
Tekstboks 11	Naturmangfoldloven §§ 8 til 12	70

Ordliste

- **Avvirkning** betyr hogst av skog.
- **Balansekvantum** er det høyeste, jevne hogstkvantumet som det, med en gitt skogbehandling, er mulig å hogge hvert år i en skog, uten at kvantumet behøver å senkes i framtiden.
- **Bonitet** er et mål for skogens produksjonsevne. Jo høyere tall for boniteten, jo bedre produksjonsevne har skogsmarka.
- **Drivverdig volum** er volumet av tømmer beregnet å være økonomisk drivverdig, dvs. at kostnadene ved å avvirke er lavere enn tømmerinntektene.
- **Foryngelse** er å sørge for at ny skog vokser opp etter hogst.
- **Hogstklasser** er et inndelingssystem for skog etter skogbestandens utviklingstrinn ut fra alder og bonitet. Normalt brukes fem hovedklasser fra etablering fram mot hogstmoden skog, hvor *hogstklasse 1* er skog under foryngelse og *hogstklasse 5* er hogstmoden skog.
- **Hogstmoden skog** er skog som pga. alder eller andre forhold (råte, tørke o.l.) ikke lenger utnytter produksjonsmulighetene tilfredsstillende. Grensen for hogstmoden skog (hogstklasse 5) defineres i skogfaglig terminologi til vanlig som den alderen hvor middeltilveksten kulminerer.
- **Industrivirke** er alt hogd skogsvirke en kan foredle, det vil si alt virke med unntak av ved til brensel.
- **Konstruksjonsvirke** er trelast som skal brukes der den blir utsatt for belastninger, og som er spesielt sortert med tanke på styrke, funksjon og holdbarhet.
- **Livsmiljø** er grunnenheten i miljøregistrering i skog (MiS). Definert som en type element med bestemte kvaliteter i forhold til treslag/rikhet og fuktighet.
- **Markbereding** er klargjøring av arealer for planting i skog.
- **Massevirke** (også kalt slip eller sliptømmer) er som regel det tømmeret som ikke kan brukes til sagtømmer på grunn av korte lengder, liten diameter, krok, råte eller andre feil/skader. Massevirke benyttes i treforedlingsindustrien.
- **Personlig/upersonlig skogeier**: Personlige eiere eier skog i eget navn med personlig ansvar. Dei fleste skogeiere er personlige eiere, også de som eier skog sammen med andre enkeltpersoner i et sameie. Upersonlige skogeiere er staten, kommuner, aksjeselskap med flere.
- **Primærskogbruket** er den delen av skogbruksnæringen som er knyttet til høsting av trevirke (hogst av tømmer, uttak av bioenergi m.m.) og skogkultur (markbereding, foryngelse, ungdomspleie m.m.).
- **Produktiv skog** er skogarealer som i gjennomsnitt per år kan produsere minst 0,1 m³ (kubikkmeter) trevirke per dekar ved gunstige bestandsforhold.
- **Sagtømmer** (også kalt skurtømmer) er tømmerstokker som er lange, tykke og rette nok til å kunne skjæres til planker og bord på et sagbruk.
- **Skogfondsregnskap**: Sentralt regnskap over alle investeringer som er dekket med skogfondsmidler og tilskudd.
- **Stående volum** er volumet av tømmer som står i skogen som regel målt i m³ (kubikkmeter) uten bark.
- **Treforedlingsindustri** omfatter papir- og celluloseindustri og sponplate- og trefiberplateindustrien.
- **Trelast og trevareindustri** omfatter sagbrukene og annen industri som produserer trebaserte produkter.
- **TWh** (terawatttime) er et mål på en energimengde. 1 TWt er 1 mrd. kilowatt-timer.
- **Ungskogpleie** er stell av skogen etter at den er forynget, fram til tidspunktet for første tynning.
- **Veitetthet** er veilengde per areal i den produktive skogen.
- **Årlig tilvekst** er den årlige volumtilveksten i skogen.

1 Innledning

Norge har betydelige skogressurser. Skogen dekker om lag 40 prosent av landarealet, og om lag en fjerdedel av landarealet i Norge er produktiv skog. Det årlige hogstkvantumet har vært forholdsvis stabilt de siste 80 årene, mens volumet av skogen og den årlige tilveksten av ny skog har blitt to og en halv gang større i denne perioden. Den årlige hogsten av industrivirke har stort sett variert mellom 7 og 10 mill. kubikkmeter de siste 60 årene. I dag står det i overkant av 800 mill. kubikkmeter med tømmer i Norges skoger, og den årlige tilveksten er på om lag 25 mill. kubikkmeter.¹

Skogbruk og videreforedling av tre er viktige distriktsnæringer og representerer et stort verdiskapingspotensial. Førstehåndsverdien av tømmeret som blir hogd og omsatt, ligger årlig på ca. 3–4 mrd. kroner. Foredlingen av trevirke gjennom verdikjedene skaper imidlertid store verdier, og tømmeret øker i gjennomsnitt sin verdi 12 ganger før det når fram til kunden som ferdig produkt. Den årlige verdiskapingen er på ca. 40 mrd. kroner, og totalt er sysselsettingen i skogsektoren i Norge på ca. 30 000 årsverk.

Skogen er et av de viktigste økosystemene og leveområde for mange planter og dyr. Skogen er også friluftsliv- og turområde for en stor del av den norske befolkningen og representerer et betydelig bidrag til helse og trivsel for mange. De miljømessige utfordringene i skogbruket krever gode avveininger mellom næringsvirksomhet og miljøhensyn, spesielt når det gjelder veibygging og økt skogsdrift, tiltak for oppbygging av ny skog og ulike miljørettede tiltak knyttet til friluftsliv, biologisk mangfold og kulturminner. Landbruks- og matdepartementet har som sektormyndighet for skogbruk hovedansvaret for å utforme virkemidler som bidrar til god måloppnåelse for området.

Skogen bidrar positivt i klimasammenheng ved at den tar opp og binder karbon i stående biomasse og i jorda. Samtidig er skogbruket en viktig leverandør av råstoff til konstruksjonsvirke og andre treprodukter som kan fungere som et lager for karbon. Videre kan bioenergi i form av ved, flis

og pellets erstatte bruk av fossil energi, og på den måten indirekte bidra til å redusere CO₂-utslipp.

Prinsippet om en bærekraftig forvaltning av skogressursene er et overordnet mål for forvaltningen av skogressursene. Formålet til skogbruksloven er å fremme en bærekraftig forvaltning av skogressursene med sikte på aktiv lokal og nasjonalt verdiskaping og å sikre det biologiske mangfoldet, hensyn til landskapet, friluftslivet og kulturverdiene i skogen. En bærekraftig forvaltning fordrer at et langsiktig perspektiv legges til grunn slik at forvaltningen av skogressursene også tar hensyn til framtidige generasjoners behov. Bærekraftig forvaltning av skogressursene er dessuten viktig for å få avsetning av trevirket på det internasjonale markedet. Videre har Stortinget ved flere anledninger satt som mål å øke avvirkningen, jf. Innst. S. nr. 208 (1998–1999) og Stortingets vedtak nr. 574 av 17. juli 2005.

1.1 Skogbruket i Norge – noen kjennetegn og utviklingstrekk²

Skogsektoren omfatter skogbruk i alle deler av landet, større og mindre treindustri i de fleste kommuner, og enkelte større internasjonalt orienterte bedrifter som produserer bygningsmaterialer og papir. I tillegg har det vært en satsing på bioenergi i de senere år.

Primærskogbruket (heretter omtalt som skogbruket) omfatter den delen av skogbruksnæringen som er knyttet til høsting av trevirke (hogst av tømmer, uttak til bioenergi m.m.) og skogkultur (markberedning, foryngelse, ungskogpleie m.m.). Disse basisaktivitetene i skogbruket regnes som forutsetninger for all annen verdiskaping i skogsektoren på både kort og lang sikt.

Norge har et småskala skogbruk med en høy andel privateid skog. Ved utgangen av 2010 var det ifølge SSB registrert 118 600 skogeiendommer med minst 25 dekar produktivt skogareal. Det registrerte produktive skogarealet til disse eiendommene var 67,7 mill. dekar. Nesten 60 prosent av eiendommene er under 250 dekar, men disse

1) SSB (2011). *Mer tømmer – lavere tilvekst*. Nyhetsartikkel 31. august 2011.

2) Når ikke annet er oppgitt, er kilden til informasjonen i dette kapitlet SSB (2010). *Landbruket i Norge 2009. Jordbruk – skogbruk – jakt*.

representerer bare drøye 10 prosent av skogarealet.³

Om lag 97 prosent av skogeiendommene eies av personlige skogeiere, dvs. en eller flere enkeltpersoner. Disse eiendommene utgjør om lag 78 prosent av det produktive skogarealet, og den gjennomsnittlige eiendomsstørrelsen er rundt 450 dekar. Upersonlige skogeiere, som staten, Opplysningsvesenets fond, bygdeallmenninger, aksjeselskap, stiftelser, kommuner og fylker m.m., eier snaut 3 prosent av skogeiendommene, men disse utgjør om lag 20 prosent av det produktive skogarealet. Statskog SF er Norges største skogeier med om lag 6 prosent av det produktives kogarealet.

Ressurstilgangen og aktiviteten i skogbruket varierer mye mellom fylker og landsdeler. I Østlandsfylkene er litt over halvparten av landarealet produktivt skogareal, mens tilsvarende tall for Nord-Norge og Vestlandet er en sjuendedel. Blant fylkene skiller Hedmark seg ut ved å ha mest produktivt skogareal, om lag 13 000 kvadratkilometer. Dette er dobbelt så mye som Oppland, som er nummer to. Hedmark er også det største skogfylket målt etter årlig hogstkvantum for salg. I de tre nordligste fylkene er det få som driver kommersielt skogbruk, og aktiviteten i skogbruket er også lav på Vestlandet. På Vestlandet er det imidlertid plantet mye skog som er i ferd med å bli hogstmoden.

I løpet av de siste ti-årene har det skjedd en omfattende mekanisering av skogbruket. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) var 4 prosent av tømmeret hogd av hogstmaskiner i 1978. Ti år senere sto hogstmaskinene for én tredel av hogsten, og i 2007 sto maskinene for 91 prosent av hogsten. Dette har ført til at det i dag er svært få helårstilsatte i skogbruket. Antallet sysselsatte i skogbruket har sunket fra om lag 40 000 personer rett etter andre verdenskrig til om lag 4 100 i 2008. Videre krever moderne skogsmaskiner relativt store investeringer og har stor produksjonskapasitet. Dette fører til at avvirking og terrengtransport i høy grad settes bort til skogsentreprenører.

For det store flertallet av skogeiere er skogbruk i dag først og fremst en tilleggsnæring, og bare et fåtall personlige skogeiere har store næringsinntekter fra skogbruket. I 2008 hadde om lag hver fjerde personlige skogeier positiv næringsinntekt fra skogbruket. I gjennomsnitt hadde disse en næringsinntekt fra skogbruk på kr 36 000, mens

litt over 4000 skogeiere hadde mer enn kr 50 000 i næringsinntekt fra skogbruk.

Salg av tømmer er den viktigste inntektskilden for skogbruket. Tømmerprisene fastsettes lokalt, og varierer fra område til område. Prisene varierer også mellom treslag og ulike tømmer-sortiment. Hovedtrenden i prisutviklingen blir likevel påvirket av prisutviklingen internasjonalt.

På mange skogeiendommer blir det drevet med tilleggsnæringer. I 2007 oppgav 25 prosent av skogeiere med minst 100 dekar skog at de hadde en tilleggsnæring som utnyttet ressursene i skogen og i resten av utmarka. De viktigste tilleggsnæringene er inntekter fra hytteutleie, festetomter og jaktutleie.

Mange av de aktive skogeierne har organisert seg i skogeierforeninger, med Norges Skogeierforbund (NSF) som sentral overbygning. Skogeierforeningene er organisert som andelslag – en sammenslutning av flere regionale skogeierforeninger. Andelslagenes hovedoppgave er å forhandle om tømmerpriser og omsette tømmeret for de skogeierne som er medlemmer. Andelslagene driver også veiledning i faglige spørsmål og kan ta på seg skogsdrift for de medlemmene som ikke ønsker eller har mulighet til å drive selv. Norges skogeierforbund består i 2012 av 8 regionale skogeierandelslag, 300 lokale skogeierforeninger og om lag 38 000 skogeiere over hele landet. Samlet står disse for ca. 80 prosent av skogproduksjonen i Norge.⁴ Mange av de større skogeierne har organisert seg i Norskog, som omsetter tømmer gjennom datterselskapet Nortømmer. Nortømmer dekker nesten 10 prosent av omsetningen.

Handel med tømmer og treprodukter skjer i et åpent verdensmarked, i hovedsak uten handelsreguleringer. Dette innebærer at hele næringen i stor grad er direkte eller indirekte påvirket av konjunktursvingninger og utvikling i internasjonal økonomi og politikk. En hovedutfordring for den norske skogsektorens konkurransevne i forhold til store eksportland på verdensmarkedet er det høye lønns- og kostnadsnivået. Videre er tilstrekkelige leveranser til industrien avhengig av at skogbruket har lønnsom avsetning på alle typer sortimenter.

Tall fra SSB viser at det totalt ble produsert skogprodukter og tjenester for 7 mrd. kroner i 2010.

3) SSB (2010). *Skogbruk, strukturstatistikk*.

4) Norges skogeierforbund (2012). <http://www.skogeier.no>. Hentet 02.05.12



Tettvokst fjellfuru med mye kjerneved.

Foto: John Y. Larsson / © Skog og landskap

Tømmer for salg er den største enkeltposten, i alt ble det solgt tømmer for om lag 3 mrd. kroner til sagbruk og treforedlingsindustri. Dette er en oppgang på 44 prosent fra 2009. Omsetningen i skogindustrien i Norge var i 2010 på til sammen 44 mrd. kroner, noe som tilsvarer 5,8 prosent av omsetningen i norsk industri.⁵

Skogindustrien eksporterer varer for mellom 10 og 15 mrd. kroner årlig. Importen har vært økende de siste 10 årene, og Norge importerer i dag mellom 25 og 30 prosent av det totale forbruket av tømmer og treprodukter.

1.2 Den offentlige skogbruksforvaltningen

Landbruks- og matdepartementet har det overordnede ansvaret for landbruksforvaltningen i Norge og har dermed hovedansvaret for politikkutvikling, virkemiddelutforming og resultatoppfølging for skogbruket. Det innebærer at departementet har ansvar for å følge opp de retningslinjene som Stortinget og regjeringen gir for skogbrukspolitikken.

Statens landbruksforvaltning (SLF) er et utøvende forvaltningsorgan for de sentrale landbruks-

politiske virkemidlene og et støtte- og utredningsorgan for Landbruks- og matdepartementet.⁶ SLF er nasjonal fagmyndighet på skogbruksområdet og har som hovedoppgave å iverksette skogpolitikken. SLF har ansvar for de juridiske virkemidlene, tilskuddsforvaltningen, skogfondsordningen og resultatkontrollen for skogbruk og miljø, og skal bruke virkemidlene aktivt for å nå de skogpolitiske målene (se Tekstboks 8).⁷

Skogfondsordningen er et sentralt virkemiddel i skogpolitikken. Den skal sikre langsiktige investeringer i skogbruket og slik sett sikre en bærekraftig forvaltning. Hver gang en skogeier hogger virke i sin skog blir en del av oppgjøret satt inn på en skogfondskonto. Når skogeier tar penger ut igjen fra fondet gir det et skattefritak, se Tekstboks 8.

Fylkesmannen er kontaktledd mellom den sentrale og den lokale landbruksforvaltningen, inkludert skogbruk.⁸ SLF har delegert deler av forvaltningsoppgavene knyttet til virkemidlene til fylkesmannen og kommunene. Fylkesmannen har ansvar for å veilede kommunen innen sentrale

5) SSB (2011). *Økt bruttoprodukt for skogbruket*. Nyhetsartikkel 2. desember 2011.

6) St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Landbruks- og matdepartementet*.

7) Tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet til SLF i perioden 2007–2010.

8) Følgende tre avsnitt er basert på informasjon fra embetsoppdrag fra Landbruks- og matdepartementet til fylkesmannsembetene og intervju med Landbruks- og matdepartementet.

skogbruksfaglige områder. Fylkesmannen skal også fordele tilskuddsmidler til kommunene, og være klageorgan for kommunenes vedtak. Videre skal fylkesmannen følge opp kommunenes arbeid med å kontrollere minimum 10 prosent av tiltakene. Fylkesmannen er selv vedtaksmyndighet for noen av tilskuddsordningene, og fordeler særskilte midler til kystskogbruket. Det er fylkesmannen som gjennomfører resultatkontrollen for skogbruk og miljø.

Fylkesmannen skal også bistå kommunene med å utarbeide hovedplaner for skogsveier for å ivareta vedlikehold, modernisering og utbygging av skogbrukets infrastruktur, blant annet bidra til å tilrettelegge for økt tømmertransport fra bil til bane og sjø. Fylkesmannen skal videre utarbeide fylkesvise planer som beskriver hvordan skogtaksering skal foregå, i samråd med kommunene.

Kommunen er førsteinstans i den offentlige skogbruksforvaltningen, og er blant annet vedtaksmyndighet for flere juridiske og økonomiske virkemidler. Kommunen har også ansvar for å gi skogeiere veiledning og informasjon om den offentlige skogbrukspolitikken og virkemiddelapparatet.

1.3 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Landbruks- og matdepartementets styring og virkemidler sikrer en bærekraftig forvaltning og legger til rette for økt avvirkning av skogressursene. Målet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Hva er status og utvikling for skogressursene i Norge?

- Hva er status og utvikling for primærskogbruket?
- Hva er status og utvikling for skogens miljøtilstand?

Problemstilling 2: I hvilken grad bidrar utforming og bruk av virkemiddelapparatet til å sikre en bærekraftig forvaltning av skogressursene, og i hvilken grad bidrar det til en økt avvirkning av skogressursene?

I hvilken grad bidrar utforming og bruk av virkemiddelapparatet til å sikre en bærekraftig forvaltning av skogressursene?

I hvilken grad bidrar utforming og bruk av virkemiddelapparatet til en økt avvirkning av skogressursene?

Problemstilling 3: I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt styringsansvar?

- I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt ansvar for operasjonalisering og formidling av Stortingets mål på området?
- I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt ansvar for å sikre tilstrekkelig informasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag på området?

1.4 Avgrensning

Undersøkelsen er hovedsakelig innrettet mot primærskogbruket og virkemidlene for denne delen av skogbrukssektoren. Med primærskogbruket forstås den delen av skogbruksnæringen som er knyttet til høsting av trevirke (hogst av tømmer, uttak av bioenergi m.m.) og skogkultur (markberedning, foryngelse, ungsogpleie m.m.). Disse basisaktivitetene i skogbruket regnes som forutsetninger for all annen verdiskaping i skogsektoren på både kort og lang sikt. Hvordan disse aktivitetene utføres, har stor innvirkning på skogens miljøtilstand. Myndighetenes styring og virkemidler rettet mot primærskogbruket er derfor av stor betydning for å sikre måloppnåelse når det gjelder både økonomisk og miljømessig bærekraft. Landbruks- og matdepartementet er tillagt ansvar for å utforme virkemidler som skal sikre at målene for området nås, og en betydelig del av disse virkemidlene retter seg i dag mot primærskogbruket.

Aktiviteten i primærskogbruket er avhengig av avsetning av tømmer, noe som påvirkes av etterspørselen i norske og internasjonale markeder. Dette er forhold landbruksmyndighetene i mindre grad har mulighet til å påvirke. Undersøkelsen belyser enkelte av Landbruks- og matdepartementets virkemidler rettet mot markedet. Dette er virkemidler som har som formål å fremme uttak av skogråstoff til bioenergi og fremme bruk av tre som bygningsmateriale for å bidra til økt aktivitet i primærskogbruket. Der det er relevant, tas det i undersøkelsen høyde for markedets betydning for aktiviteten i primærskogbruket og andre sentrale rammebetingelser for skogsektoren.

2 Metode

Problemstillingene i undersøkelsen er i hovedsak belyst gjennom statistikk, dokumentanalyse, intervjuer og to spørreundersøkelser – én spørreundersøkelse til kommuner og én spørreundersøkelse til skogeiere. Problemstillingene er også belyst gjennom studie av fagrapporter og utredninger.

I undersøkelsen er det benyttet relevant statistikk for å belyse status og virkemiddelbruk i skogbruket. Norsk institutt for skog og landskap (heretter omtalt som Skog og landskap) har på bestilling framskaffet relevante data som beskriver ulike aspekter ved status og utvikling i skogbruket. For å få en tilsvarende oversikt over bruk av virkemidler er det benyttet statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og statistikk framskaffet av Statens landbruksforvaltning (SLF).

Det er innhentet informasjon om utfordringer i forvaltningen av området gjennom gruppeintervjuer med representanter fra fylkesmannsembetenes landbruksavdelinger og miljøvern-avdelinger. Åtte fylkesmannsembeter ble invitert til å delta i gruppeintervjuene. Det ble i forkant gjort et utvalg for å sikre at embetene som ble intervjuet representerte fylker med ulik tradisjon for å drive skogbruk, ulik ressurstilgang, ulik grad av ressursutnyttelse, ulikt nivå på skogkultur og ulike utfordringer knyttet til miljømål. Landbruks- og miljøvern-avdelinger fra følgende fylkesmannsembeter ble invitert til å delta; Nordland, Sør-Trøndelag, Hordaland, Buskerud, Telemark, Hedmark, Oslo og Akershus og Østfold. Det ble gjennomført gruppeintervjuer med alle landbruksavdelingene unntatt Nordland. I etterkant av intervjuene ble det utarbeidet et referat der omforente utsagn fra embetene ble gjengitt, og disse ble deretter verifisert av avdelingene. Referatet fra gruppeintervjuene ble i etterkant oversendt til Nordland for kommentarer og innspill. Gruppeintervjuene med miljøvern-avdelingene foregikk på tilsvarende måte, og her ble kommentarer fra Buskerud og Østfold innhentet i etterkant.

Det er i tillegg gjennomført gruppeintervju med 5 andelslag. Svarene fra dette intervjuet ble også oppsummert i et felles referat som er verifisert av deltakerne.

Det er gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot personlige skogeiere⁹ i perioden november og desember 2011. Hensikten med spørreundersøkelsen var å innhente informasjon om skogeiernes forhold til skogeiendommen og deres kunnskap om virkemidlene rettet mot skogeiere. Datainnsamlingen i form av telefonintervjuer ble utført av Opinion. I forkant ble det trukket et tilfeldig utvalg fra SLFs skogfondregister, SKOGFOND-base, på til sammen 5200 personlige skogeiere. Utvalget ble koblet mot SLF sitt arealregister for å legge til informasjon om eiendomsstørrelse. Utvalget ble videre koblet mot folkeregisteret for kunne skaffe telefonnummer til og bakgrunnsinformasjon om respondentene. Dette utvalget ble i sin tur stratifisert utfra kjønn, region og eiendomsstørrelse. Eiendommer under 25 dekar ble tatt ut av utvalget. Undersøkelsen er dermed representativ for populasjonen "personlige skogeiere" registrert med eiendommer større enn 25 dekar i SLFs skogfondregister. Totalpopulasjonen i dette registeret er på 122 066 skogeiere. Totalt svarte 999 respondenter på spørreundersøkelsen.

Informasjon fra kommunal skogbruksforvaltning er samlet inn gjennom en spørreundersøkelse gjennom Internett. Formålet med undersøkelsen var å innhente informasjon om arbeidet i skogbruksforvaltningen og kartlegge kommunens kunnskap og erfaringer innenfor skogbruksområdet. Spørreskjemaet dekket alle problemstillinger, men særlig problemstilling 2 og 3.

Invitasjon til spørreundersøkelsen ble sendt på e-post til alle landets kommuner. E-posten ble sendt til alle landets rådmenn og til skogbruksansvarlige i hver kommune. Både landbruksforvaltningen i enkeltkommuner og interkommunale landbrukskontorer ble bedt om å svare på undersøkelsen. Skogbrukssjefene og/eller øverste fagansvarlige for skogbruksforvaltningen i kommunen svarte på spørreundersøkelsen i perioden november/ desember 2011. Skogbruksansvarlige med ansvar for flere kommuner (interkommunale landbrukskontorer) ble bedt om å besvare ett skjema på vegne av alle medlemskommunene. Totalt ble

9) Når skogeiendommen eies av én eller flere enkeltpersoner, kalles eierne personlige skogeiere. Med upersonlige skogeiere inngår staten og Opplysningsvesenets fond, kommuner, allmenninger, aksjeselskap, stiftelser med flere.

undersøkelsen besvart av 242 respondenter på vegne av 391 kommuner i spørreundersøkelsen, noe som utgjør en svarprosent på over 90.

For å komplettere og verifisere bildet som framkom gjennom dokumentanalyse, gruppeintervju og spørreundersøkelser er det gjennomført en rekke intervjuer med representanter for myndighetene og andre relevante aktører. Følgende er intervjuet: Landbruks- og matdepartementet, SLF, Innovasjon Norge (IN), Skog og landskap, Direktoratet for naturforvaltning (DN), Norsk institutt for naturforskning (NINA) og Det norske Veritas. Det ble også innhentet informasjon fra Miljøverndepartementet gjennom en spørreliste.

2.1 Status og utvikling for skogressursene i Norge

For å belyse status og utvikling for primærskogbruken er det benyttet sekundærdata fra blant andre Skog og landskap, SLF og SSB. Dataene omfatter blant annet statistikk om skogressursenes utvikling som ressurs til skogbruksformål (volum, tilvekst osv.) og statistikk om omfang av ulike skogbruksaktiviteter (avvirkning, skogkultur osv.).

Skog og landskap har på bestilling fra Riksrevisjonen sammenstilt data fra landsskogtakseringen og SSB for følgende områder:

- stående volum av gran, furu og lauvtrevirke i eldre produksjonsskog (hogstklasse 4) og hogstmoden skog (hogstklasse 5)¹⁰
- totalt volum og drivverdig volum i hogstklasse 5
- avvirkning for salg i perioden 2002–2011

Basert på data fra Skog og landskap er det i rapporten benyttet en regioninndeling som beskriver 6 skogbruksregioner. Disse regionene inkluderer følgende fylker:

- Østfold, Hedmark, Oslo og Akershus (region 1)
- Oppland, Buskerud, og Vestfold (region 2)
- Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder (region 3)
- Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal (region 4)
- Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag (region 5)
- Nordland og Troms (region 6)

Landsskogtakseringen har tidligere ikke inkludert skogsdata fra Finnmark. Finnmark er derfor ikke inkludert i regionene når det gjelder beskrivelse av skogressurser, men fylket inkluderes i region 6

10) Hogstklassene er et inndelingssystem for skog etter skogbestandens utviklingstrinn ut fra alder og bonitet.

under de andre problemstillingene, da fylket har lokal skogbruksforvaltning og virkemiddelapparatet også gjelder for fylket.

For å belyse status og utvikling for skogens miljøtilstand er det innhentet data fra tilgjengelig overvåkingsprogrammer, rapportering, forskning og evalueringer på området. Dette inkluderer blant annet data fra landsskogtakseringen, naturindeksen og Artsdatabankens rødlistor. Intervjuene med Skog og landskap, Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Norsk institutt for naturforskning (NINA) har også gitt innsikt på dette området.

Det er benyttet ekstern bistand for å kvalitetssikre forståelsen og bruken av skogbruksfaglige data. Skog og landskap har gjennomgått rapporten der deres data er presentert. I undersøkelsen er det også engasjert en ekstern konsulent fra Universitetet for miljø- og biovitenskap. Denne forskeren har deltatt som diskusjonspartner i løpet av prosessen og gjennomført kvalitetssikring av rapportens skogfaglige innhold.

2.2 Utforming og bruk av virkemiddelapparatet

For å belyse problemstillingen om utforming og bruk av virkemiddelapparatet er det benyttet en kombinasjon av intervjudata, spørreundersøkelser, dokumentanalyse og statistisk analyse.

Utfordringer ved innretningen av Landbruks- og matdepartementets virkemiddelapparat rettet mot skogeier, er belyst ved hjelp av resultater fra spørreundersøkelsen til skogeiere. Informasjonen er supplert med data fra kommuneundersøkelsen og intervjudata fra gruppeintervjuer, intervju med SLF, Landbruks- og matdepartementet med flere.

SLF har levert data om skogfond og aktivitetstall for avvirkning, planting m.m. fra skogbruksforvaltningens egen database, SKOGFOND-base, som inkluderer alle skogeiendommer over 10 dekar. I henhold til forskrift om skogfond skal skogfondsmidlenes pesifiseres på en særskilt konto for skogfond for hver enkelt skogeiendom, og alle inn- og utbetalinger av skogfond skal registreres på denne kontoen sammen med statistiske aktivitetsdata. Ifølge SLF samles alle disse registreringene i SLFs SKOGFOND-base.

SLF har også levert data om tilskudd hentet dels fra den samme SKOGFOND-basen, dels fra SATURN-basen, der de fleste tilskuddsutbetalingene i SLF er registrert og spesifisert. SLF har

kvalitetssikret tallene internt før de ble oversendt til Riksrevisjonen.

Informasjon fra spørreundersøkelser, intervjuer og databaser er supplert med informasjon fra Skog og landskaps sin årlige resultatkontroll for skogbruk og miljø. Resultater fra SLFs rapportering om plantekontrollen er også gjennomgått, samt SLFs statistikk over utbetalte tilskudd og skogfond til skogkulturtiltak.

Videre belyses utfordringer ved Landbruks- og matdepartementets virkemidler for å ivareta miljøhensyn, med bakgrunn i informasjon framkommet gjennom spørreundersøkelsene, intervjuene og relevant statistikk om miljøtilskudd fra SLF. Denne informasjonen er supplert med informasjon fra relevante rapporter og utredninger.

For å belyse problemstillingen om økt avvirkning er det innhentet tallmateriale fra SLF om bruk av skogfond og tilskudd til diverse skogbruksformål, kvantitative data fra SSB og Skog og landskap og Riksrevisjonens spørreundersøkelse rettet mot skogeiere og kommuner. Videre er det innhentet synspunkter fra forvaltningen om sentrale utfordringer ved dagens virkemidler for området.

I tillegg er det gjennomført dokumentanalyse av relevante dokumenter som for eksempel oppdragsbrev fra Landbruks- og matdepartementet til IN og årsrapporter om bioenergiprogrammet og Trebasert innovasjonsprogram, Evaluering av Trebasert Innovasjonsprogram 2011 og Strategi for økt utbygging av bioenergi 2008. Det er også benyttet data fra intervjuer med Landbruks- og matdepartementet, IN, SLF, fylkesmannsembetene og andelslag.

2.3 Landbruks- og matdepartementets styringsansvar

Styringsdialogen mellom Landbruks- og matdepartementet, SLF og Innovasjon Norge (IN) er kartlagt gjennom tildelingsbrev, årsrapporter og referater fra styringsmøter, med vekt på årene 2007–2011. Styringsdialogen mellom Landbruks- og matdepartementet / SLF og fylkesmannsembetene er vurdert på bakgrunn av embetsoppdraget fra Landbruks- og matdepartementet til fylkesmannen, tildelingsbrevet fra SLF til fylkesmannen, referater fra styringsmøtene mellom Landbruks- og matdepartementet og fylkesmannsembetene, og embetenes årsrapporter.

Det er også innhentet informasjon om Landbruks- og matdepartementets styring av området gjennom gruppeintervjuer med representanter fra et utvalg fylkesmenn og spørreundersøkelsen til kommunene (se også problemstilling 3). Videre er det gjennomført intervjuer med Landbruks- og matdepartementet, SLF og IN for å klarlegge hvordan disse aktørene tolker målene på området, og hvordan deres vurdering av dagens styringsdialog er.

Det er sendt spørreliste til Miljøverndepartementet for å innhente informasjon om hvordan miljøvernmyndighetene vurderer eventuelle utfordringer knyttet til målkonflikter og overlappende ansvarsforhold mellom landbruks- og miljøforvaltningen i skogforvaltningen. Tilsvarende informasjon er også innhentet gjennom intervju med Direktoratet for naturforvaltning (DN) som er underlagt Miljøverndepartementet.

For å vurdere hvordan Landbruks- og matdepartementet ivaretar ansvaret for å sikre tilstrekkelig informasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag, er det innhentet synspunkter gjennom intervju og spørreliste fra relevante virksomheter (Landbruks- og matdepartementet, SLF, Skog og landskap, Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning og Norsk institutt for naturforskning). Det er også innhentet informasjon om informasjonstilgang og brukervennlighet på databaser gjennom spørreundersøkelsen til kommunene.

3 Status og utvikling for skogressursene i Norge

3.1 Revisjonskriterier

Det er et overordnet mål at forvaltningen av norske skogressurser skal være bærekraftig slik at ressursen utnyttes til samfunnets beste på kort og lang sikt.¹¹ Bærekraftig utvikling defineres som en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter for å tilfredsstille sine behov.¹² En bærekraftig skogforvaltning innebærer at både økonomiske, miljømessige og sosiale hensyn skal ivaretas ved bruk av ressursen.¹³

Hovedmålet for skogsektoren, slik det framgår av St.meld. nr. 17 (1998–1999) *Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren (skogmeldingen)*, jf. Innst. S. nr. 208 (1998–1999), er at verdiskapingen fra skogbaserte næringer skal økes og at skogsektoren skal bidra til å løse viktige miljøoppgaver. Viktige miljøoppgaver for skogsektoren omfatter både det å bruke skogens ressurser for å legge til rette for bærekraftig produksjon og forbruk og det å ta miljøhensyn der det drives skogbruk. Vektlegging av skogens miljøoppgaver i klimasammenheng ble forsterket ved behandlingen av St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*, jf. Innst. 100 S (2009–2010). Fra 2006 har hovedmålet for skogbruket vært formulert som følger: Bærekraftig skogbruk som grunnlag for økt verdiskaping gjennom trebruk, bioenergi og utmarksnæring.¹⁴

Rammene for skogpolitikken er gitt i lov om skogbruk (skogbruksloven), som ble fornyet i 2005, jf. Ot.prp. nr. 28 (2004–2005). Skogbruksloven¹⁵ har ifølge § 1 som formål å fremme en bærekraftig forvaltning av skogressursene i landet med sikte på aktiv lokal og nasjonal verdiskaping og å sikre det biologiske mangfoldet, omsyn til landskapet, friluftslivet og kulturverdiene i skogen.

- 11) Prop. 1 S (2009–2010) *Landbruks- og matdepartementet*, St.meld. nr. 17 (1998–1999) *Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren*, jf. Innst. S. nr. 208 (1998–1999), Lov om skogbruk (skogbrukslova) LOV 2005-05-27 nr. 31.
- 12) St.meld. nr. 46 (1998–1999) *Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*.
- 13) RESOLUTION H1 General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe. Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 16–17 June 1993, Helsinki/Finland.
- 14) St.prp.nr. 1 (2006–2007) *Landbruks- og matdepartementet*, Prop. 1 S (2009–2010) *Landbruks- og matdepartementet*, Prop 1 S (2010–2011) *Landbruks- og matdepartementet*.
- 15) Lov om skogbruk (skogbrukslova) LOV 2005-05-27 nr. 31.

3.1.1 Revisjonskriterier – ivaretagelse av økonomiske hensyn

Skogkultur og avvirkning er av Stortinget vektlagt som sentrale forutsetninger for å ivareta økonomiske hensyn i forvaltningen av skogressursene.¹⁶

Skogbruksloven stiller krav til skogeier når det gjelder foryngelse av skogen. Videre skal det ved hogst tas hensyn til skogens framtidige produksjon og foryngelse samtidig som det blir tatt hensyn til miljøverdiene.¹⁷ I Innst. S. nr. 208 (1998–1999) mener næringskomiteen at det er viktig at Norge sørger for å ta vare på skogarealene og sikrer et godt omfang på stående trevirke med god kvalitet. Et flertall i komiteen understreker viktigheten av å ivareta hensynet til kommende generasjoner gjennom en aktiv og målrettet skogkultur, innenfor miljømessig forsvarlige rammer.

Videre merker næringskomiteen seg, i samme innstilling, at utviklingen i skogsektoren på mange måter er urovekkende, blant annet som følge av at investeringsnivået er for lavt, og at kvaliteten på skogkulturarbeidet ikke holder mål. Komitéflertallet understreker hvor viktig det er å ha en aktiv og målrettet skogkultur innenfor miljømessig forsvarlige rammer. Flertallet sier seg enig i at et for lavt investeringsnivå og en for lav aktivitet i skogkultur ikke kan vedvare.

I Innst. S. nr. 208 (1998–1999) sier næringskomiteen seg enig i at det er mulig og ønskelig å øke avvirkningen av skog utover dagens nivå. Ettersom aktivitetsnivået i skogbruket for en stor del bestemmes av pris- og kostnadsforholdene i markedet, påpeker imidlertid næringskomiteen at det ikke er aktuelt å treffe politiske vedtak om omfanget av avvirkningen i det enkelte år. Næringskomiteen framhever også at det må være et mål at lauvskogressursene utnyttes og utvikles på en optimal måte for å oppnå høy kvalitet og stor verdiskaping, og at forbruket av norsk lauvtre økes betydelig. Infrastruktur er en sentral rammebetingelse som påvirker avvirkningsnivået. I Innst. S. nr. 208 (1998–1999) sier næringskomiteen seg enig i behovet for fortsatt utbygging og opprusting av skogsveier.

16) St.meld. nr. 17 (1998–1999) *Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren*, jf. Innst. S. nr. 208 (1998–99).

17) Lov om skogbruk § 6 og § 8.



Skoglandskapet er en viktig arena for friluftsliv og rekreasjon.

Foto: John Y. Larsson / © Skog og landskap

I Stortingets vedtak nr. 574 av 17. juli 2005 anmodes regjeringen om å utvikle nasjonale strategier for økt avvirking av skog.¹⁸ Bakgrunnen for initiativet var en bekymring for at manglende tilgang til trevirke skulle begrense verdiskapingen i næringen.¹⁹

3.1.2 Revisjonskriterier – ivaretagelse av miljøhensyn

Hensynet til biologisk mangfold er sentralt for å oppnå en bærekraftig forvaltning av skogressursene. I Innst. S. nr. 208 (1998–1999) viser næringskomiteen til at skogens betydning for biologisk mangfold er et viktig miljømessig hensyn. Komiteen påpeker at det er av stor betydning å skaffe oversikt over viktige nøkkelbiotoper og andre forekomster med stor biologisk betydning i skog.

Ifølge St.meld. nr. 21 (2004–2005) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand er det strategiske målet for bruk og vern av biologisk mangfold at naturen skal forvaltes slik at arter som finnes naturlig, sikres i levedyktige bestander, og slik at variasjonen av naturtyper og landskap opprettholdes og gjør det mulig å sikre det biologiske mangfoldets fortsatte utviklingsmuligheter.

18) Stortingets vedtak nr. 574 av 17. juni 2005, jf. Innst. S. nr. 240 (2004–2005) *Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005.*

19) Innst. S. nr. 240 (2004–2005).

Videre har Norge som mål å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010.²⁰

Ved behandlingen av St.meld. nr. 21 (2004–2005), jf. Innst. S. nr. 228 (2004–2005), viser et flertall i energi- og miljøkomiteen at det er helt avgjørende at det også tas hensyn til biologisk mangfold i de naturområdene som ikke er vernet, og at det derfor er nødvendig å styrke kartleggingen og overvåkingen av det biologiske mangfoldet. Komiteen bekrefter målet om å redusere spredningen av fremmede organismer, og viser til at spredning av fremmede arter omfatter både spredning av arter fra en region av landet til en annen, og spredning av arter som er kommet til Norge fra andre land.²¹

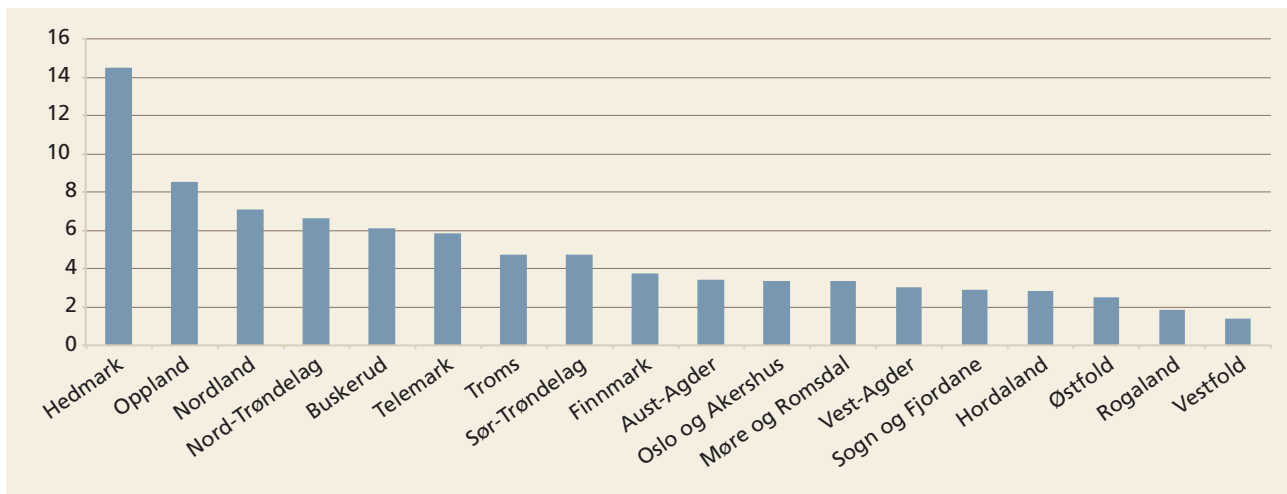
Næringskomiteen understreker de by- og tettstedsnære skogenes store betydning for friluftslivet og behovet for å tilpasse skogbruket i disse områdene utover dagens praksis, jf. Innst. S. nr. 208 (1998–1999). Ifølge komiteen er omlegging mot en større bruk av lukkede hogstformer og bevaring av stier svært viktig for ivaretagelse av opplevelseskvalitetene i skogen. Ifølge skogbruksloven skal det ved hogst sørges for at bruk av stier, løyper og andre ferdselsårer ikke blir unødige vanskeliggjort for allmennheten etter at hogsten er avsluttet.²²

20) Det strategiske målet er videre utledet gjennom syv nasjonale resultatmål som legger føringer for all aktivitet som påvirker økosystemer, arter, naturtyper og kulturminner.

21) Innst. S. nr. 228 (2004–2005).

22) Lov om skogbruk § 8.

Figur 1 Produktivt skogareal fordelt etter fylke (i mill. dekar)



Kilde: Skog og landskap, 2012

Stortinget har uttrykt mål og ambisjoner om at skogbruksforvaltningen skal bidra til å redusere nasjonale klimagassutslipp – gjennom å øke skogens opptak av CO₂, øke lagringen av karbon i varige treprodukter og satse på fornybar energi. St.meld. nr. 17 (1998–1999) legger vekt på at klimautfordringen er en av de sentrale miljøoppgavene for skogsektoren, og at skogtiltak er viktige elementer i dette arbeidet.

Skogens betydning for opptak av karbon har fått økt oppmerksomhet i de senere år, blant annet i St.meld. nr. 34 (2006–2007) *om norsk klimapolitikk*. Her går regjeringen inn for å tilrettelegge for økt skogplanting og aktiv skogkultur for økt skogproduksjon, med basis i eksisterende virkemidler og slik at tiltak som har positiv effekt både for å motvirke klimaendringer og for å bevare biologisk mangfold og andre miljøverdier prioriteres. Det påpekes at det vil være viktig at skogene forvaltes slik at ikke betydelige karbonmengder frigjøres fra disse store lagrene.

I St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*, presenteres en rekke tiltak og virkemidler for å øke skogens positive bidrag til å løse klimautfordringene. Ved Stortingets behandling av denne meldingen, jf. Innst. 100 S (2009–2010), viser næringskomiteen til at økt avvirkning, mer skogkultur og planteforedling vil øke skogenes CO₂-opptak betydelig. Komiteen understreker at økt avvirkning, mer skogkultur og planteforedling må skje på en måte som er forenlig med målene om å ta vare på naturmangfoldet. Et flertall i komiteen har merket seg at aktivt skogbruk kombinert med økt bruk av bioenergi på sikt kan redusere klimagassutslippene med opp mot 10 mill. tonn CO₂.

3.2 Skogressursene – struktur, omfang og fordeling

Det totale produktive skogarealet utgjør ca. 27 prosent av Norges landareal, dvs. 86 mill. dekar.²³ Med produktivt skogareal menes skog som kan vokse mer enn 0,1 m³ per dekar per år. Mengden produktivt skogareal varierer mellom ulike fylker og regioner.

Hedmark er i en særstilling med om lag 14,5 mill. dekar produktivt skogareal, noe som utgjør 16,8 prosent av det samlede produktive skogarealet nasjonalt (totalt 86 mill. dekar). Følgende fylker har mer enn 5 mill. dekar produktivt skogareal: Oppland, Nordland, Nord- og Sør-Trøndelag, Buskerud, Troms og Telemark.

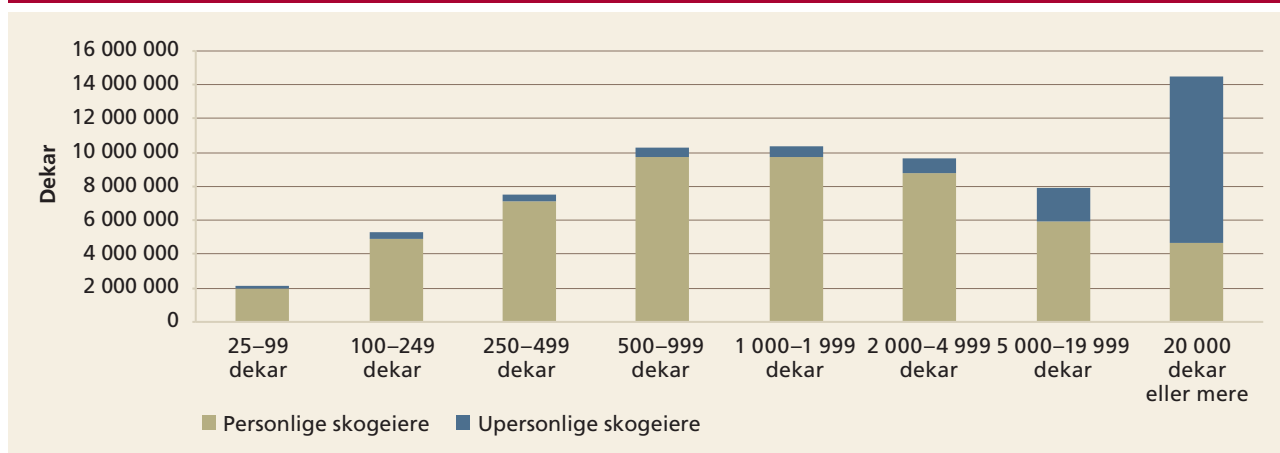
Vestlandsfylkene Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal omtales her som region 4, se Tekstboks 1. Denne regionen har til sammen 10,9 mill. dekar produktivt skogareal, noe som utgjør om lag 13 prosent av det samlede arealet nasjonalt. Nordland og Troms (region 6) har til sammen om lag 11,8 mill. dekar produktiv skog hvorav en stor andel er lauvskog.

Tekstboks 1 Regioninndeling brukt i denne rapporten

- Region 1: Østfold, Akershus, Oslo og Hedmark
- Region 2: Oppland, Buskerud og Vestfold
- Region 3: Telemark, Vest-Agder og Aust-Agder
- Region 4: Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal
- Region 5: Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag
- Region 6: Nordland og Troms

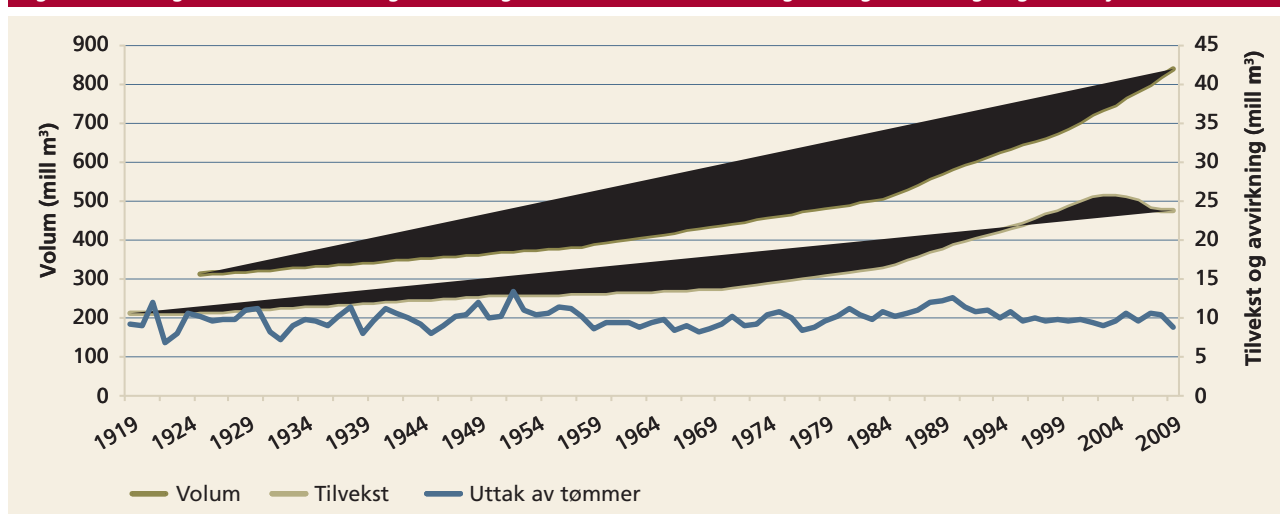
23) Skog og landskap, 2012.

Figur 2 Fordeling av produktivt skogareal etter eiendomsstørrelse og eiertype, 2010



Kilde: SSB, 2012

Figur 3 Utvikling av volum, tilvekst og avvirkning. Volum leses til venstre i figuren og tilvekst og hogst til høyre.



Kilde: Skog og landskap, 2012

Eiendomsstrukturen for skogressursene i Norge kjennetegnes av mange små eiendommer og en høy andel privateid skog. Ifølge SSBs tall eies 97 prosent av eiendommene og nærmere 80 prosent av skogarealet av personlige skogeiere (en eller flere enkeltpersoner). Resten av arealet eies av Statskog, Opplysningsvesenets fond, selskaper, kommuner, fylker, allmenninger og lignende (disse omtales som upersonlige eiere).

I 2010 var det ifølge SSB registrert om lag 118 600 skogeierdommer i Norge med minst 25 dekar produktivt skogareal. Om lag 30 prosent eiendommene er på mellom 25 og 99 dekar, men disse utgjør imidlertid kun 3 prosent av skogarealet og er derfor av liten betydning for avvirkningsnivået i Norge. 30 prosent av skogeierdommene og 25 prosent av det produktive arealet befinner seg i gruppen med eiendommer mellom 250 og 1000 dekar, mens 9 prosent av eiendommene og 30 prosent av arealet befinner seg i gruppen med

eiendommer mellom 1000 og 5000 dekar. En prosent av skogeierdommene er over 5000 dekar, men disse representerer 33 prosent av det produktive arealet.²⁴

Figur 2 viser hvordan det produktive skogarealet er fordelt etter eiendomsstørrelse og eiertype (personlig/upersonlig). Som det framgår av figuren har upersonlige skogeiere en mye større andel av skogen sin på store eiendommer sammenlignet med personlige skogeiere. Gjennomsnittsstørrelsen til eiendommer eid av enkeltpersoner er på om lag 450 dekar, mens gjennomsnittsstørrelsen til eiendommer eid av bygdeallmenninger er på 30 000 dekar.²⁵

Blant de personlige skogeierne finnes det et betydelig antall eiendommer med svært små skog-

24) SSB (2011). *Skogbruk, strukturstatistikk*. Omfatter eiendommer i Landbruksregisteret med minst 25 dekar produktivt skogareal.

25) SSB (2010). *Landbruket i Norge 2009. Jordbruk – skogbruk – jakt*.

arealer. For de personlige skogeierne befinner 44 prosent av arealet seg på eiendommene under 1000 dekar, 35 prosent av arealet befinner seg på eiendommene mellom 1000 og 5000 dekar, og 20 prosent av skogarealet befinner seg på eiendommene over 5000 dekar.

De ulike eiendomsstørrelsene fordeler seg ulikt i regionene. Spørreundersøkelsen mot personlige skogeiere viser at region 1 og region 4 har størst andel av de minste eiendommene (25–99 dekar). Eiendommer i størrelseskategorien over (100–249 dekar) fordeler seg jevnt over hele landet. Region 5 har en særlig stor andel med eiendommer i størrelsen 250–499 dekar, men er også den regionen med høyest andel eiendommer over 2000 dekar.

3.2.1 Utvikling i stående volum

Stående volum skog og alder på skogen forteller noe om biologisk potensial for avvirkning. Forholdet mellom tilvekst og ressursuttak er bestemmende for utviklingen i skogressursenes stående volum. På lang sikt vil også skogkultur og skjøtselstiltak påvirke ressursutviklingen. I et ressursøkonomisk perspektiv er skog i hogstklasse 5 gunstig å avvirke og dette omtales derfor som hogstmoden skog.

Stående volum skog er i dag på om lag 840 mill. kubikkmeter og av dette står om lag 760 mill. kubikkmeter på det produktive skogarealet, viser de siste beregningene fra landsskogstakseringen. Den samlede årlige hogsten i Norge har over de siste 80–90 årene ligget rundt 8–11 mill. kubikkmeter tømmer. Som Figur 3 viser, har avvirkningen gjennom hele perioden vært lavere enn tilveksten, noe som har gitt en utvikling med økt stående volum. Stående volum skog er i dag om lag 2,5 ganger større enn for 80 år siden.

Figur 3 viser at det særlig har vært en sterk økning i volum og tilvekst i løpet av de siste tretti årene. Den betydelige tilveksten skyldes overgang til bestandsskogbruk rundt midten av det forrige århundret og høy planteinnsats i de påfølgende tiårene, noe som har ført til at det i dag finnes store arealer med skog i sin mest produktive alder. Det er furu og lauvtrær som har hatt den største volumøkningen relativt sett, og det kommer i hovedsak av at granskogen har blitt sterkere utnyttet enn furu- og lauvskogen.²⁶

26) Meld. St. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords.

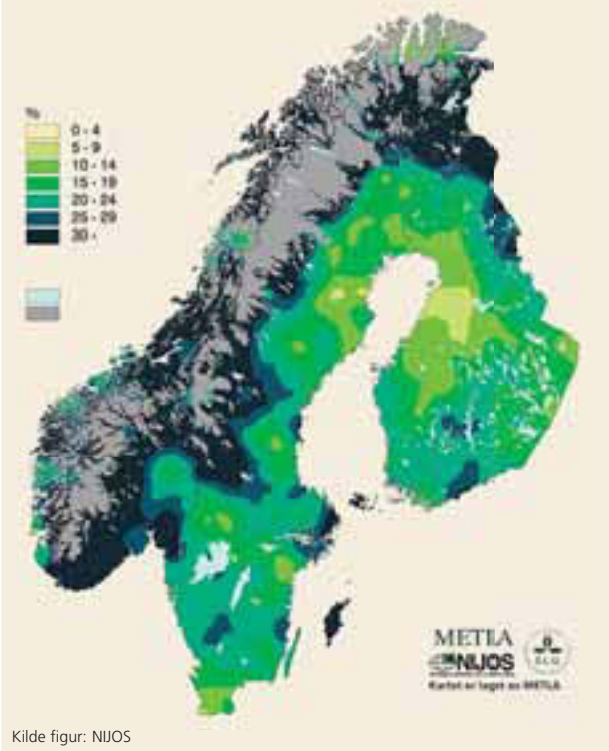
Årlig tilvekst i den produktive skogen var i 2010 på 22,8 mill. kubikkmeter.²⁷ Med dagens avvirkningsnivå vil stående volum fortsette å øke, og det vil bli en større andel eldre skog. Med en økende andel eldre skog kan det forventes at tilveksten de kommende tiår vil gå noe ned, slik at den årlige volumøkningen etter hvert avtar.²⁸

Tekstboks 2 Hogstmoden skog i Norge, Finland og Sverige

Uttaket av skogvirke gjennom avvirkning utgjør i Norge i 37 prosent av tilveksten. Utnyttelsesgraden er om lag dobbelt så høy i Sverige og Finland. I perioden 2005–2010 var den årlige volumøkningen i Norge om lag 2,1 prosent, mens den i Sverige og Finland var henholdsvis 0,17 og 0,24 prosent.

Lav avvirkning i forhold til tilveksten har ført til at Norge har mye hogstmoden skog sammenlignet med Sverige og Finland. Kartet under viser prosentandel av arealet med hogstmoden skog i henholdsvis Norge, Sverige og Finland. Mørke farger viser høy andel hogstmodent areal.

Kart: Prosentandel av arealet med hogstmoden skog i Norge, Sverige og Finland



Kilde figur: NIJOS

Data fra landsskogstakseringen viser at andelen skog i hogstklasse 5 (hogstmoden skog) har vært økende i de senere år, og den utgjør i dag om lag 40 prosent av det produktive skogarealet.²⁹

27) SSB (2011). *Mer tømmer – lavere tilvekst*. Nyhetsartikkel 31. august 2011.

28) Skog og landskap, 2012.

29) Skog og landskap, 2012.



Foryngelse og ungskog, hogstklasse 2.

Foto: John Y. Larsson / © Skog og landskap



Yngre produksjonsskog, hogstklasse 3.

Foto: John Y. Larsson / © Skog og landskap



Eldre produksjonsskog, hogstklasse 4.

Foto: John Y. Larsson / © Skog og landskap



Hogstmoden skog, hogstklasse 5.

Foto: John Y. Larsson / © Skog og landskap

Granskog utgjør 45 prosent av det stående volumet i hogstklasse 4 og 5, furu utgjør én tredel, og lauv utgjør én fjerdedel.

3.2.2 Beregninger av avvirkningspotensial

Det finnes ikke noen absolutt størrelse for avvirkningspotensialet. Avvirkningspotensialet vil avhenge av de rammer som er gitt for skogbruksvirksomheten samt forutsetninger som velges i forbindelse med beregningene. For å få en pekepinn på hvor stort jevnt uttak av trevirke det kan legges opp til ut fra dagens investeringsnivå, skogtilstand og produksjonsevne, inntil avvirkningen kan legges permanent til et nivå som tilsvarer skogens produksjonsevne, benyttes beregninger av balansekvantum og langsiktig produksjonsnivå. Balansekvantum er det høyeste, jevne hogstkvantumet som det, med en gitt skogbehandling, er mulig å hogge hvert år i en skog, uten at kvantumet behøver å senkes i framtida.³⁰

Ifølge St.meld. nr. 39 (2008–2009) vil det i praksis verken være mulig eller ønskelig å hogge helt opp til balansekvantumet. For å beregne mulig salgsavvirkning må topper og hogstavfall trekkes fra. I tillegg må det reduseres for virke til hjemmeforbruk, skog som ikke er økonomisk drivverdig, og miljøsyn. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til størrelsen på disse reduksjonene, og det finnes ikke noe entydig tall for et redusert balansekvantum.³¹

Skog og landskap utredet i 2006 potensialet og aktuelle strategier for økt avvirkning i Norge.³² Her vises det til ulike undersøkelser av avvirkningspotensialet ut fra biologiske, økonomiske og miljømessige rammer og forutsetninger. Ifølge utredningen befinner mye av potensialet for økt avvirkning seg i industrifjerne strøk med vanskelig terreng og lange driftsveilegder, i lauv- og furuskog og i områder med lav bonitet. I de vanskeligste skogområdene vil taubaner være eneste mulighet for kommersiell utnyttelse av skogressursene. Det framgår av rapporten at det relativt sett avvirknes mer gran enn furu og lauv i forhold til balansekvantumet, og at avvirkningen derfor kan økes relativt mer for furu og lauv enn for gran. Videre viser rapporten at avvirket kvantum per arealenhet er større på eiendommer over 1000 dekar, og at det derfor er et ressursmessig potensial for mer hogst på eiendommer under 1000 dekar.

Basert på landsskogstakseringens åttende takstomdrev hvor referanseåret er 2002, antyder Skog og landskap i rapporten fra 2006, et årlig nasjonalt balansekvantum (unntatt Finnmark) på 19 mill. kubikkmeter. Dette er bruttotall basert på biologisk produksjonsevne.³³ Videre antydes det her, men utgangspunkt i tidligere analyser, et mulig salgskvantum på 13,5 mill. kubikkmeter dersom balansekvantumsberegninger legges til grunn.³⁴

Skog og landskap påpeker i 2006-rapporten, at avvirkningsmulighetene ikke kun bør ses i lys av balansekvantum. Det vises i rapporten til at med de beholdningene Norge nå har av eldre og gammel skog, vil det sannsynligvis være mulig å øke avvirkningen utover nåværende balansekvantum en periode, uten at det får store konsekvenser for framtidig balansekvantum. En slik økning vil delvis kompenseres av redusert naturlig avgang, med den konsekvens at økningen av død ved vil bremses opp. Ifølge Skog og landskap tillater dagens skogtilstand, med mye eldre og gammel skog, ganske store svingninger i avvirkningskvantumet uten at det fører til reduserte avvirkninger i framtiden. Videre påpekes det i 2006-rapporten, at det må antas at det også i framtiden vil være betydelige svingninger i avvirkningen som følge av markedsforhold m.m.

Skog og landskap påpeker videre i rapporten fra 2006, at dersom man over tid avvirker mindre enn balansekvantum, vil volumet i de norske skogene fortsette å øke. Dette kan på sikt føre til en tilstand der den naturlige avgangen blir så stor at kvantumet reduseres eller stabiliseres av den grunn. Ifølge Skog og landskaps rapport fra 2006, vil dette innebære at store tømmerverdier går tapt i tillegg til at skogens betydning når det gjelder å binde karbondioksid, reduseres. Videre stilles spørsmål ved om det er mulig å opprettholde dagens beholdning av eldre og gammel skog, uten at dette fører til sammenbrudd og dramatisk øking av døde trær. Skog og landskap konkluderer derfor med at i forhold til å bruke skogen som råstoff til skogindustrien, vil det være viktig å avvirke en økende andel av den eldste skogen. Samtidig vises det til at det i denne skogen også finnes store miljøverdier, og at det er viktig å øke forskningsinnsatsen på dette området.

På bakgrunn av Skog og landskaps analyser og vurderinger av avvirkningspotensial, har

30) St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*.

31) St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*.

32) Jf. rapporten *Skogressursene i Norge 2006. Muligheter og aktuelle strategier for økt avvirkning*. Viten fra Skog og landskap 03/2006.

33) Landbruks- og matdepartementet, e-post av 12. juni 2012.

34) Skog og landskap (2006). *Skogressursene i Norge 2006. Muligheter og aktuelle strategier for økt avvirkning*. Viten fra Skog og landskap 03/2006.

Tabell 1 Sum avvirket tømmer. 2002–2011 (i 1000 m³)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
7 403	6 967	7 466	8 451	7 382	8 351	8 207	6 779	8 396	8 687

Kilde: SLF, 2012

Landbruks- og matdepartementet kommet fram til at det er mulig å øke avvirkningen til 15 mill. kubikkmeter innenfor bærekraftige rammer, jf. St.prp. nr. 69 (2007–2008) og St.prp. nr. 75 (2008–2009).

Beregninger fra Skog og landskap viser at 31 prosent av den produktive skogen i dag er berørt av ett eller flere miljøsyn som i varierende grad påvirker mulig avvirkning på arealet. Disse miljøsynene inkluderer ulike virkemidler under både miljøvernmyndighetenes og landbruksmyndighetenes forvaltning. Ifølge Skog og landskaps beregninger innebærer disse hensynene at 15 prosent av tilgjengelig volum i produktiv skog ikke kan utnyttes til uttak og omsetning som følge av miljørestriksjoner.³⁵

For den enkelte skogeier vil restriksjoner på produktivt skogareal på eiendommen variere etter regional beliggenhet og biologiske forhold. For skogeiere i områder med mye registrerte villmarkspregete områder kan reelle restriksjoner bli betydelige. Det samme gjelder for skogeiere som eventuelt vil oppleve restriksjoner fordi de har skog som tilhører utvalgte naturtyper, eller har andre biologiske verdier, der områdene blir utvalgt til å forvaltes som vernete områder.

3.3 Avvirkning i perioden 2002–2011

Avvirkningen av tømmer svinger relativt mye fra år til år og har de siste 10 årene vært i størrelsesorden 7–9 mill. kubikkmeter, se Tabell 1. I tillegg kommer hogst til husbehov slik som ved. Gjennomsnittlig årlig tømmeravvirkning for perioden 2002–2011 har vært 7,8 mill. kubikkmeter.³⁶ Dette er noe lavere enn tiårsperioden før (1992–2001), hvor gjennomsnittlig årlig avvirkning var 8,5 mill. kubikkmeter, ifølge SSB. Hogstvolumet falt med over 17 prosent fra 2008 til 2009, men har ligget betydelig over gjennomsnittet de siste to årene. Det antas at svingningene i hovedsak skyldes endringer i markedsforhold som tømmerpris og etterspørsel etter tømmer.

35) Skog og landskap (2012). *Effekter av ulike miljøsyn på tilgjengelig skogareal og volum i norske skoger*. Rapport 02/2012.

36) SLF (2012).

I den siste tiårsperioden har gran utgjort omtrent to tredeler av det totale hogstkvantumet, mens furu har ligget på i underkant av én tredel. Lauv utgjør kun 1–2 prosent av det årlige hogstkvantumet for salg til industri. Forholdet mellom de ulike treslagene med hensyn til avvirkning har vært forholdsvis stabilt gjennom hele tiårsperioden.³⁷

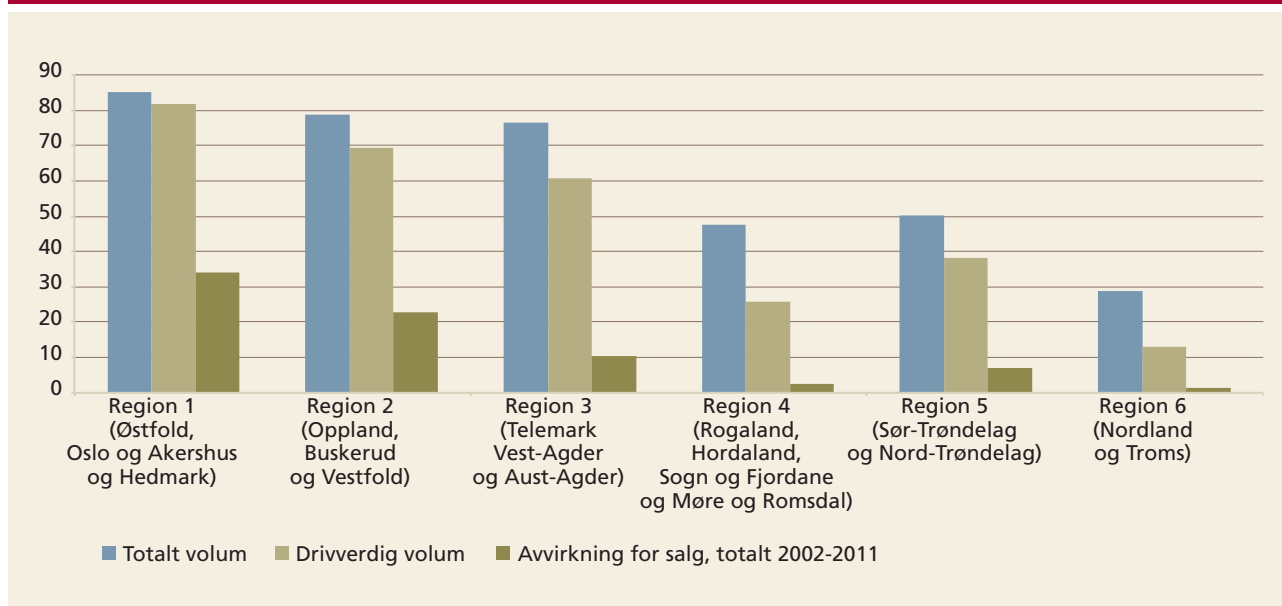
Det er stor variasjon i produktivt skogareal og avvirkningsnivå mellom fylkene. Det produktive skogarealet i Hedmark, Oppland og Buskerud utgjør ca. én tredel av det totale produktive skogarealet i Norge, og disse tre fylkene sto for litt over halvparten av den totale avvirkningen i 2002–2011.³⁸ Hedmark alene sto i samme periode for ca. en tredjedel av den totale avvirkningen. For perioden 2002–2011 har det relativt sett vært en betydelig økt avvirkning i region 4, særlig i Rogaland, Hordaland og Møre og Romsdal. Imidlertid utgjør den totale avvirkningen i denne regionen (inkluderer også Sogn og Fjordane) 3,5 prosent av den totale avvirkningen nasjonalt i samme periode.

Tømmervolumet i hogstmoden skog (hogstklasse 5) utgjør totalt 366 millioner kubikkmeter. Ifølge Skog og landskap er om lag fire femtedeler av dette volumet beregnet å være økonomisk drivverdige, dvs. at kostnadene ved å avvirke er lavere enn tømmerinntektene. Figur 4 på neste side viser at Østlandet har en høy andel av sitt hogstmodne tømmervolum på arealer som er økonomisk drivverdige, mens Vestlandet og Nord-Norge skiller seg ut i motsatt retning. Forskjellen mellom drivverdige volum og avvirkning antyder at Østlandet har en høyere utnyttelsesgrad av drivverdige volum enn resten av landet. Region 4 og 6, Vestlandet og Nord-Norge, har lavest utnyttelsesgrad når avvirkning sammenlignes med drivverdige volum skog. Statens landbruksforvaltning (SLF) bekrefter i intervju at i innlandsregionen, der det er sterke skogbrukstradisjoner, er det et mindre potensial for å øke avvirkningen. Med unntak av enkelte områder avvirknes stort sett balansekvantum i denne regionen.

37) SLF (2012). *Skogbruk – statistikk og trender/tømmeravvirkning*. SLFs statistikk om skogbruk på nett.

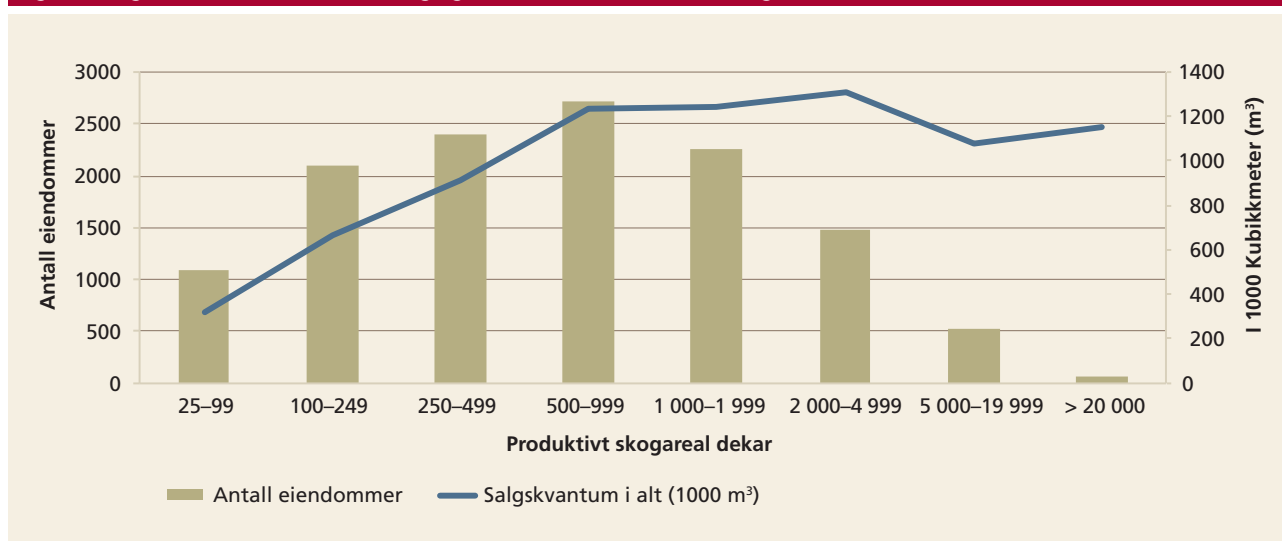
38) SLF (2012). *Skogbruk – statistikk og trender/tømmeravvirkning*. SLFs statistikk om skogbruk på nett.

Figur 4 Totalt volum og drivverdig volum i hogstklasse 5 og avvirkning for salg i perioden 2002–2011 fordelt på regioner (i mill. kubikkmeter)



Kilde: Skog og landskap, 2012

Figur 5 Skogeiendommer med avvirkning og kvantum industrivirke for salg, etter eiendomsstørrelse, 2010



Kilde: SSB, 2011

Figur 5 viser volum avvirket for salg etter ulike eiendomsstørrelser.³⁹ De store eiendommene avvirker oftere og står samlet sett for en større andel av avvirkningen enn deres areal skulle tilsi. Avvirkningen i 2010 fordelte seg som følger: om lag én tredel av volumet ble avvirket på eiendommer over 5000 dekar, én tredel av volumet ble avvirket på eiendommer mellom 1000 og 5000 dekar, og resten ble avvirket på eiendommer under 1000 dekar.

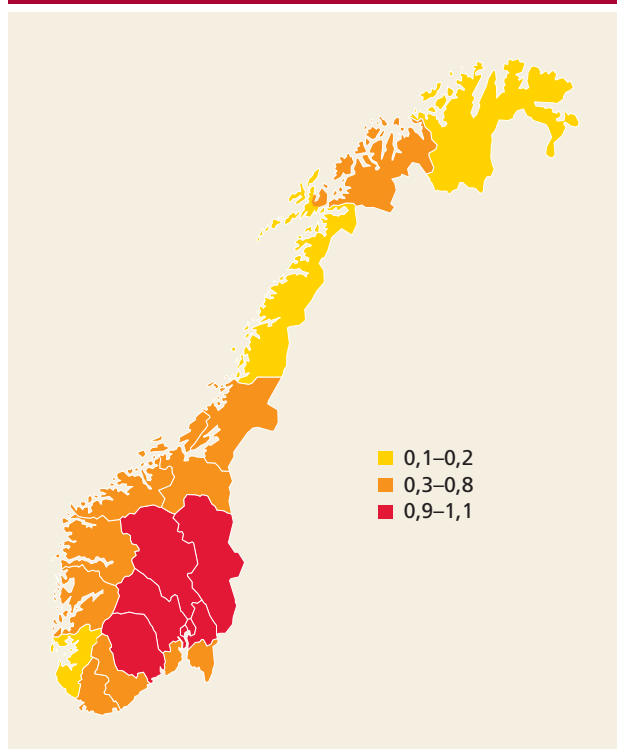
Det finnes lite data som beskriver forholdet mellom eiendomsstørrelse, ressurspotensial og

avvirkning for salg. Skog og landskaps utredning fra 2006 viste at det på større eiendommer avvirktes relativt mer enn på eiendommer under 1000 dekar. Tilbake i 2003 var salgskvantum på disse eiendommene bare 40 prosent av det reduserte balansekvantumet, mens eiendomskategoriene fra 1000 dekar og oppover avvirket mellom 60 og 70 prosent av redusert balansekvantum. Utredningen påpeker derfor at de mindre eiendommene (under 1000 dekar) har en større andel hogstmoden skog, og et ressursmessig potensial for å øke avvirkningen.⁴⁰

39) SSB (2011). *Skogbruk, strukturstatistikk*.

40) Skog og landskap (2006). *Skogressursene i Norge 2006. Muligheter og aktuelle strategier for økt avvirkning*. Viten fra Skog og landskap 03/2006.

Figur 6 Antall kilometer skogsbilvei per km² produktiv skogareal*



Kilde: Statistisk sentralbyrå
Kartgrunnlag: Statens kartverk

* Offentlige veier som går gjennom skog er ikke inkludert

3.4 Status for infrastruktur og tilgjengelighet

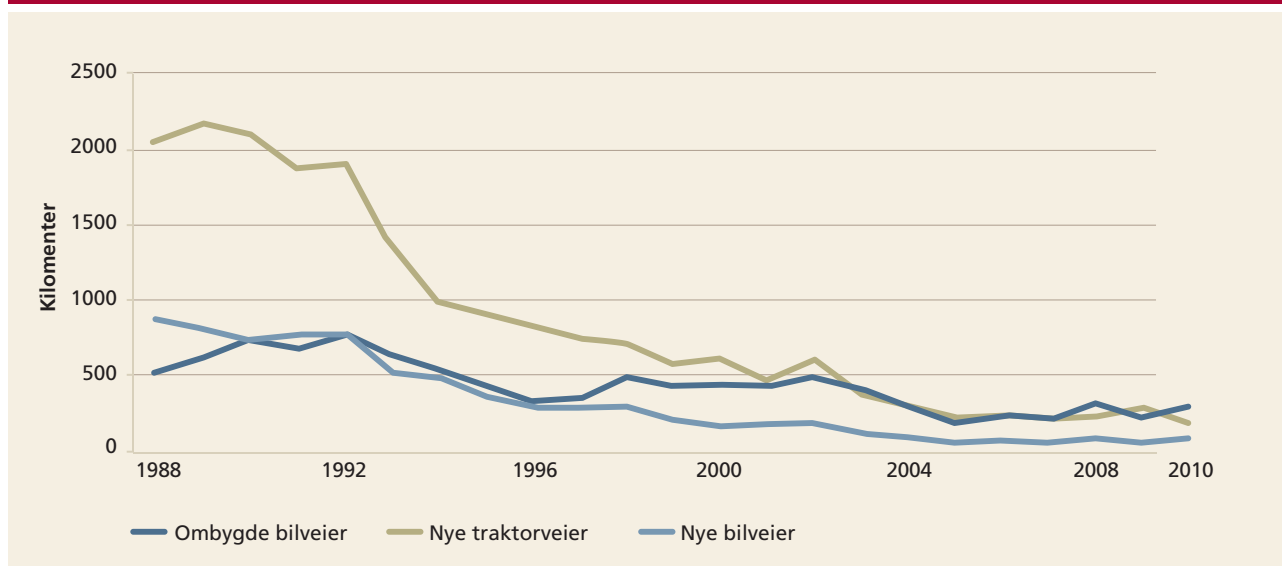
I tillegg til ressursgrunnlaget, er skogressursenes tilgjengelighet for industrien viktig for hvorvidt det er mulig å drive skogbruk innenfor lønnsomme rammer. Skogressursenes tilgjengelighet påvirkes blant annet av avstanden til eksisterende infrastruktur herunder skogsbil- og traktorveier, og ressursens terrengmessige tilgjengelighet herunder terrengets bratthet, jevnhet og bæreevne.

Totalt er det bygget 48 600 km skogsbilveier og 56 000 km traktorvei og vinterbilveier i Norge. Det er store regionale forskjeller i veitettheten, dvs. veilengde per areal i den produktive skogen.⁴¹ Som Figur 6 viser, er veitettheten størst i skogfylkene på Østlandet, herunder Hedmark, Oppland, Buskerud og Telemark.

I 2006 viste tall fra Skog og landskap at innlandet hadde en skogsveidekning på rundt 10 meter per hektar produktiv skog, mens tilsvarende tall for kystfylkene var 4 meter. Både innland og kyst hadde en traktorvei-dekning på 8 meter per hektar.⁴² Norge har den laveste skogsveitettheten i Skandinavia. Til sammenligning har Sverige om lag 21 meter per hektar i sør og synkende til 7 meter per hektar i nord.⁴³

Figur 7 viser at det har vært en nedgang i byggingen av skogsbilveier siden begynnelsen av 1990-tallet.

Figur 7 Bygging av skogsveier 1998–2010, kilometer



Kilde: SSB

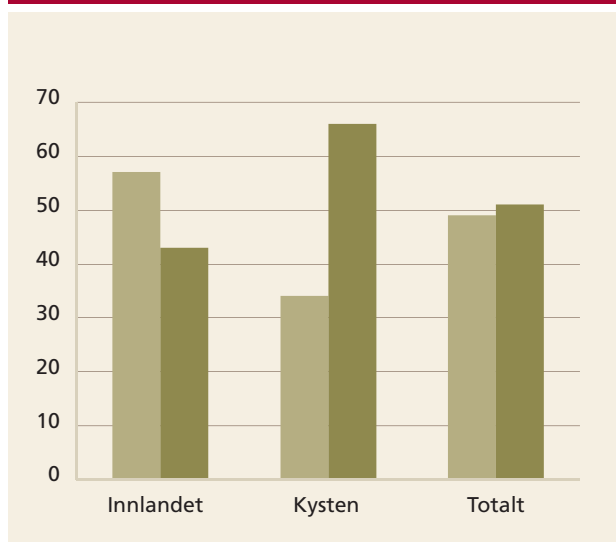
41) Meld. St. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords.

42) Skog og landskap (2006). Skogressursene i Norge 2006. Muligheter og aktuelle strategier for økt avvirking. Viten fra Skog og landskap 03/2006. Skog og landskap opplyser i intervju at disse tallene fra 2006 fortsatt er gjeldende.

43) Meld. St. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords.

Det har også vært en nedgang i ombyggingen av skogsbilveier og byggingen av nye traktorveier fram til 2004. Etter 2004 har byggingen og ombyggingen av skogsbilveier og byggingen av traktorveier vært relativt stabil. I 2011 ble det ferdigstilt 78 km helårsbilveier og sommerbilveier (skogsvai), mens 249 km skogsvai ble det ble ombygd eller om lagt. Dette er en nedgang på henholdsvis 5 og 49 km fra 2010.⁴⁴

Figur 8 Andel av hogstmodent volum som står på arealer lav/høy tilgjengelighet⁴⁵



Kilde: Skog og landskap, 2012

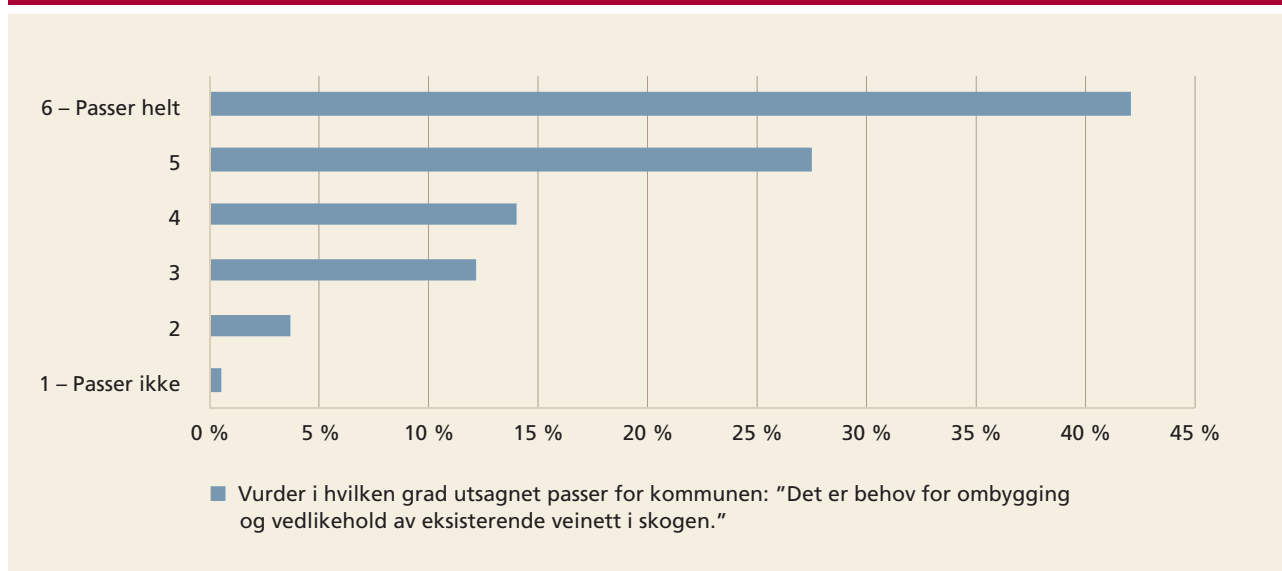
Figur 8 viser tilgjengelighet for arealer med hogstmodent skog i innlandsfylkene, kystfylkene og samlet. Tilgjengeligheten er her anslått med bakgrunn i arealenes helningsgrad og arealenes avstand fra vei (driftsveilengde). Region 1, 2 og 3 er her definert som innlandet og region 4, 5 og 6 som kysten. Arealer med høy tilgjengelighet (blå søyle) har 1 km eller mindre driftsveilengde og en hellingsprosent på maksimalt 32.

For hele landet befinner om lag halvparten av hogstmodent volum seg på arealer med høy tilgjengelighet. Regionalt er det store forskjeller, og kystfylkene har en betydelig større andel hogstmodent areal på områder med lav tilgjengelighet enn innlandsfylkene og totalt.

Riksrevisjonens undersøkelse rettet mot kommunene viser at nærmere 42 prosent av landets kommuner mener at det er behov for opprusting av veinettet til skogbruksformål i sin kommune, jf. Figur 9.

I intervju påpeker Fylkesmannens landbruksavdelinger at det er en stor utfordring å kunne sikre en god nok infrastruktur for skogbruket. Landbruksavdelingene viser til at det er ulike regionale utfordringer når det gjelder vei. I noen områder er det størst behov for opprusting av skogsbilveier og annet veinett, mens hovedutfordringen i andre regioner er å få tilgang til nye

Figur 9 Kommunenes vurdering av behovet for opprusting av veinettet til skogbruksformål i kommunene



Kilde: Riksrevisjonen, 2011

44) SSB (2012). *Liten nedgang i skogsveibyggningen*. Nettartikkel 3. mai 2012.

45) Tallene i figuren er hentet ut for tre takstomdrev, referanseår hhv 1990, 1998 og 2008. Tallene omfatter kun volum under barskogsgrensen, da dette gir best sammenligningsgrunnlag mellom de ulike årene. Tilgjengelighet er beregnet ut fra arealenes driftsveilengde og hellingsprosent.

Foryngelsen legger grunnlaget for den langsiktige skogproduksjonen. Valg av foryngelsesmetode bestemmes i stor grad av naturgitte forhold på voksestedet og ønsket treslag, og er retningsgivende for valg av hogstform. Ny skog kan etableres ved planting, naturlig foryngelse eller såing.

I Norge var bekymringer over mangelfull foryngelse etter hogst en av hovedårsakene til at bestandsskogbruket ble dominerende fra midten av forrige århundre. Planting ble da betraktet som den sikreste foryngelsesmetoden og ble den dominerende metoden ved foryngelse av gran. Naturlig foryngelse ved å sette igjen frøtrær eller tømmerstillinger har derimot alltid vært den viktigste foryngelsesmetoden for furu.

Naturlig foryngelse innebærer at det vokser opp ny skog uten aktive tiltak som planting eller såing. For å sikre en tilstrekkelig naturlig foryngelse er det ofte nødvendig med andre tiltak, herunder markberedning. I mange områder vil det ikke være mulig å satse på naturlig foryngelse. Da vil skogeier måtte sørge for foryngelse gjennom nedsetting av planter.

Resultatkontrollen for 2010 viser at planting benyttes som foryngelsesmetode for om lag halvparten av arealene etter gjennomført hogst. Rundt 10 prosent av arealet forynges ved en kombinasjon av planting og naturlig foryngelse, mens for en fjerdedel av arealet benyttes naturlig foryngelse som foryngelsesmetode. Andelen der det ikke er tilrettelagt for foryngelse var i 2010 på om lag 10 prosent. Såing benyttes i liten grad i Norge.

Markberedning vil si å blottlegge mineraljord for å bedre spirebetingelsene for naturlig foryngelse eller vending av jordsmonnet for å bedre planteforholdene. Markberedning benyttes også for å øke veksten og redusere avgangen blant de nye trærne.

Ungskogpleie er tiltak for å få de beste trærne til å utvikle seg optimalt, regulere konkurransen mellom gode framtidstrær og dempe vær- og temperaturrelaterte skader. Ungskogpleie foregår i skogbestand der middelhøyden er mellom 1,3 og 10 m. Tiltaket går ut på å fristille et nærmere definert antall av de beste trærne av ønsket treslag, jevnt fordelt på arealet.

Kilde: Skog og landskap og Landbruks- og matdepartementet

områder gjennom å bygge nye veier eller etablere andre former for infrastruktur. Andelslagene bekrefter dette bildet i intervju og viser videre til at god veiplanlegging vil sikre en mer samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging av skogsveinet. En konsekvens av for få og for dårlige veier er, ifølge andelslagene, at store hogstmaskiner kjøres lenger inn i terrenget. Videre mener de at dårlig infrastruktur kan føre til at det tas ut tømmer for tidlig i lett tilgjengelige områder, mens de hogstklare arealene blir stående urørt.

3.5 Status for skogkultur

Skogkultur og skogskjøtsel er sentrale aktiviteter for et bærekraftig skogbruk. Skogkultur er tilrettelegging og bearbeiding av areal i etterkant av avvirkning, for å legge til rette for ny skogvekst. Skogkultur inkluderer etablering av ny skog etter hogst (foryngelse), markberedning og ungskogpleie, se Tekstboks 3.

Skogbruksloven stiller krav om at skogeier skal sørge for tilfredsstillende foryngelse etter hogst, noe som omtales som foryngelsesplikten. Kravet om tilfredsstillende foryngelse er utdypet i forskrift om bærekraftig skogbruk (bærekraftforskriften). Bærekraftforskriften inneholder både et minimumskrav til plantetetthet (minste lovlig plantetetthet) og en anbefalt plantetetthet, ved etablering av ny skog etter hogst. Anbefalt plantetetthet er betydelig høyere enn minstekravet. Etableringen av planter etter hogst kan skje enten ved planting, naturlig foryngelse eller såing, se Tekstboks 3.

Tall fra SSB viser at det har vært en betydelig nedgang i antall dekar som årlig har blitt plantet og ungskogpleiet de siste 20 årene. Skogplanting er redusert med nesten to tredeler og ungskogpleie er halvert siden 1990.⁴⁶

46) SSB (2010). *Landbruket i Norge 2009. Jordbruk – skogbruk – jakt.*

Figur 10 Antall dekar hvor det er gjennomført planting og ungskogpleie, 2001–2010



Kilde: SSB

Figur 10 viser antall dekar som årlig har blitt plantet og ungskogpleiet i perioden 2001–2010. Som figuren viser var nedgangen særlig stor i 2003, trolig som et resultat av at tilskudd til planting og andre skogkulturtiltak ble fjernet dette året (se kapittel 4.4.2).

Antall dekar plantet areal har blitt redusert i perioden 2001–2010. Mens det i 2001 ble utført planting på 182 000 dekar, var tilsvarende tall for 2010 119 000 dekar. I region 3, 4 og 6, som er regionene med lavest avvirkningsnivå, ble plantet areal mer enn halvert i perioden 2001–2003. Selv om planteaktiviteten har økt noe etter denne perioden, er nivået i disse regionene fortsatt lavt sammenlignet med nivået før nedgangen.

SLFs tall for 2011 viser at det har vært en økning i plantet areal på 13 prosent fra 119 000 dekar i 2010 til 135 000 dekar i 2011. Tall for 2011 viser også at det har vært en økning i antall registrerte planter i skogfondsregnskapet fra om lag 20 mill. planter i 2010 til 23,3 mill. planter i 2011.⁴⁷

Som Figur 10 viser var det i 2003 også en betydelig nedgang i antall dekar hvor det ble gjennomført ungskogpleie, men aktiviteten har siden økt til et nivå tilsvarende 2001. De siste to årene har det imidlertid vært en nedgang i aktiviteten igjen fra 311 000 dekar i 2009, til om lag 270 000 dekar i 2010 og 2011. Den samme utviklingen gjelder for

totale kostnader til ungskogpleie for seksårsperioden 2005–2010, med en økning i kostnader til ungskogpleie i perioden 2006–2009 og deretter en nedgang i 2010.⁴⁸

Skog- og landskap påpeker i intervju at det har vært en betydelig redusert planteaktivitet gjennom de siste 15–20 årene, og at det også er plantet færre planter per dekar. Skog og landskap uttaler at denne negative trenden nå kan være snudd, siden plantesalget synes å være langsomt på vei oppover igjen. Skog og landskap peker også på at nyinvesteringer i skogkultur har vært fallende i samme periode. I intervjuet ble det gitt uttrykk for at dersom det på sikt skal opprettholde et høyt tilvekstnivå og sikre god kvalitet på framtidens skog må investeringsnivået øke. Ifølge Skog og landskap innebærer også dagens lave nivå på skogkultur at produksjonen av biomasse på lang sikt vil kunne reduseres. Denne utviklingen kan føre til en underoptimal produksjonsmessig utnyttelse av skogarealet for samfunnet og dessuten et redusert karbonopptak på mellomlang sikt.

Skogbruksmyndighetene innhenter årlig informasjon om foryngelsesarbeidet etter hogst gjennom en egen stikkprøvekontroll. Resultatene presenteres i rapporten Resultatkontroll for skogbruk/miljø, se Tekstboks 4. Gjennom kontrollen registreres foryngelsens tetthet på utvalgte kontrollflater i forhold til bærekraftforskriftens kriterier for antall etablerte planter på et areal etter hogst – både sett opp mot forskriftens minimumskrav og anbefalinger til plantetetthet.

Ifølge resultatkontrollen var foryngelsesplikten oppfylt på 75 prosent av arealet i 2009, når alle foryngelsesmetodene ses under ett (planting, såing og naturlig foryngelse). For 2010 viser resultatene noe økning – da var foryngelsesplikten oppfylt på om lag 80 prosent av det kontrollerte arealet når alle foryngelsesmetodene ses under ett.⁴⁹

47) SLF (2012). *Skogbruk – statistikk og trender/skogkultur*. SLFs statistikk om skogbruk på nett.

48) SLF (2012). *Skogbruk – statistikk og trender/skogkultur*. SLFs statistikk om skogbruk på nett.

49) Skog og landskap (2011). *Resultatkontroll skogbruk/miljø. Rapport 2010*. Oppdragsrapport 16/2011.

Tekstboks 4 Resultatkontroll for skogbruk og miljø

Resultatkontrollen for skogbruk og miljø er en landsomfattende resultatkontroll for skogbruket som skal fange opp både behovet for kontroll i tilskuddsforvaltningen og behovet for kontroll av miljøtilpasningene i skogbruket. Resultatkontrollen kontrollerer også miljø og miljøtilpasning av hogst. Kontrollen ble igangsatt i 1994 gjennom et samarbeid mellom Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet.

Resultatkontrollen for skogbruk og miljø omfatter kontroll av 1000 foryngelsesfelt årlig. Med hjemmel i skogbruksloven skal kommunen foreta stikkprøver på utvalgte kontrollfelter for å sikre at foryngelsestiltak og skogkultur er gjennomført på en tilfredsstillende måte. Fylkesmannens landbruksavdeling har ansvaret for at kontrollen blir gjennomført. Kommunene er pålagt å utføre kontrollarbeidet. Kommunene rapporterer til Fylkesmannen. Etter gjennomføring av kontrollene sammenstilles resultatene av Skog og landskap, og publiseres i en årlig rapport for å vise status på nasjonalt nivå. Resultatene skal gi en indikasjon på om etablering av ny skog etter hogst er tilstrekkelig for å oppfylle krav i lovverket. Utvalg av kontrollflater velges ved hjelp av avvirkningsstatistikk fra skogfondssystemet.

Kilde: Skog og landskap

Resultatkontrollen viser at der foryngelsesmetoden er planting oppfylles kravene i større grad, mens arealene hvor det er tilrettelagt for naturlig foryngelse har større risiko for at foryngelsen blir mangelfull. Foryngelsesplikten var i 2010 vurdert som oppfylt på 93 prosent av arealet der foryngelsesmetoden er planting, på 86 prosent av arealet som forynges ved en kombinasjon av planting og naturlig foryngelse, mens den er vurdert som oppfylt på 73 prosent av arealene der det er tilrettelagt for naturlig foryngelse.⁵⁰

Videre viser resultatkontrollen for 2010 at om lag en fjerdedel av det kontrollerte arealet hadde lavere plantetetthet enn det bærekraftforskriften anbefaler for å sikre en tilfredsstillende foryngelse. Der foryngelsesmetoden var planting hadde 22 prosent av arealet færre planter enn anbefalt i forskriften, mens tilsvarende tall var 33 prosent der det ble benyttet naturlig foryngelse.

Resultatkontrollen for 2010 viste også at om lag en sjettedel (16 prosent) av det totale foryngelsesarealet hadde et plantetall under bærekraftforskriftens minimumsnivå (minste lovlig plantetetthet). Der foryngelsesmetoden var planting hadde 4 prosent

av arealet en plantetetthet under minste lovlig. Der det var benyttet naturlig foryngelse hadde 21 prosent av arealet en plantetetthet under minste lovlig. Resultatkontrollene fra tiårsperioden 2001–2010 viser ifølge Skog og landskap at for den delen av arealet som tilplantes har andelen med for få planter totalt sett utgjort 21–28 prosent.⁵¹

Videre viser resultatkontrollen for 2010 at det ut fra et skogbruksfaglig perspektiv er behov for oppfølgingstiltak på nærmere 50 prosent av foryngelsesarealene. Det betyr at en betydelig del av arealet har behov for oppfølgingstiltak, selv om foryngelsesplikten kan være oppfylt. Resultatkontrollen viser at det særlig har vært behov for oppfølgingstiltak i form av suppleringsplanting og ugress-/vegetasjonskontroll.⁵²

I spørreundersøkelsen mot kommunene svarer 13 prosent av kommunene at foryngelsesplikten følges godt nok opp av skogeier. Halvparten av kommunene svarer at påstanden "det drives ikke med nok skogkultur til å sikre en bærekraftig og langsiktig ressurs" passer med deres erfaring.

Når det gjelder skogkultur, vurderer Landbruks- og matdepartementet for lav planteaktivitet som den største risikoen for den framtidige ressursoppbyggingen. Over tid har departementet merket seg at planteaktiviteten har vært bekymringsfull, og dagens nivå er ikke tilstrekkelig for å sikre en langsiktig bærekraftig forvaltning av skogressursene. Departementet påpeker at planteaktiviteten viser en nedadgående tendens når hogststatistikk fra skogfond sammenstilles med resultatkontrollen, og viser videre til at det også er kommet signaler om fra planteskoler, andelslag og fylkesmenn om at planteaktiviteten er for lav.

3.6 Status og utvikling for miljøverdier i skogen

Skogbruk har innvirkning på miljømål for biologisk mangfold, friluftsliv og klima. Som sektormyndighet har Landbruks- og matdepartementet et selvstendig ansvar for å ivareta miljøhensyn der det kan drives skogbruk jf. skogbruksloven. Dersom skog er definert bevaringsverdig av myndighetene og krever vern etter annet lovverk, forvaltes dette av Miljøverndepartementet. Vernet skogsareal under Miljøverndepartementets ansvarsområde hvor det ikke er tillatt med

50) Skog og landskap (2011). *Resultatkontroll skogbruk/miljø. Rapport 2010*. Oppdragsrapport 16/2011.

51) Skog og landskap (2012).

52) Skog og landskap (2011). *Resultatkontroll skogbruk/ miljø. Rapport 2010*. Oppdragsrapport 16/2011.

skogsdrift, utgjør i 2012 om lag 2,6 prosent av produktivt skogareal.⁵³

3.6.1 Biologisk mangfold

Skog er den naturtypen i Norge der man finner flest arter, og det er også her man finner flest truede og nær truede arter. Kartlegginger viser at om lag 60 prosent av Norges kjente fastlandsarter er knyttet til skog.⁵⁴

Miljøverndepartementet mener ivaretagelse av truede og nær truede arter den viktigste utfordringen når det gjelder å ivareta miljømålene innen dagens skogbruk.

Norsk rødliste er en oversikt over plante- og dyrearter som på en eller annen måte er truet av utryddelse, er utsatt for betydelig reduksjon eller er naturlig sjeldne. Ifølge rødlista for arter fra 2010 har lag 50 prosent av alle nær truede eller truede arter sitt leveområde i skog, noe som utgjør litt over 1800 arter. Om lag 85 prosent av disse artene er vurdert å være negativt påvirket av tidligere eller nåværende arealendringer knyttet til skogbruksaktiviteter. Det er særlig effekter av flatehogst som er angitt som negativt, men plukkhogst er også antatt å ha virket negativt inn på leveområdene til relativt mange av disse artene. Rødlisteartene i skog er dominert av sopp, biller, tovinger, lav og sommerfugler, og mange av disse artene er knyttet til død ved, eldre skog med naturskogpreg og mye død ved i ulike nedbrytningsfaser og brannflater i skog.⁵⁵

Ifølge rødlista for 2010 har det siden 2006 vært en bedring i bestandene for tre hakkespettarter, og disse er derfor tatt ut av rødlista siden forrige rapport i 2006. Videre er hønsehauken nedgradert fra kategorien sårbar i rødlista for 2006 til nær truet i rødlista for 2010. Ifølge Artsdatabanken er det dermed sannsynlig at bestanden av hønsehauk i Norge vil stabilisere seg i årene framover.⁵⁶ For mange artsgrupper har en imidlertid begrenset med bestandsdata å støtte seg til, og det påpekes i rødlista for 2010 at det derfor vil være vanskelig å kunne antyde reelle bestandsendringer over en såpass kort tidsperiode som 4 år.

Det er nylig utarbeidet en naturindeks for Norge som skal beregne tilstand og utvikling for biologisk mangfold i de store økosystemene.⁵⁷ Direktoratet for naturforvaltning (DN) har ledet arbeidet på oppdrag fra Miljøverndepartementet, og en rekke ulike fagmiljøer inkludert Skog og landskap har deltatt i arbeidet med indeksen. Indeksen skal bidra til å måle om tapet av biologisk mangfold tiltar eller avtar. I naturindeks for Norge 2010 har skog som økosystem blitt vurdert å være i dårlig tilstand sammenlignet med andre økosystemer.⁵⁸ Det er relativt lite regionale variasjoner, selv om resultatene indikerer noe dårligere tilstander i fylkene Hedmark, Møre og Romsdal og Trøndelag.

Ifølge naturindeksrapporten er det imidlertid for tidlig å gi en samlet framstilling av utviklingen over tid for skog-indikatorerne i naturindeksen. Dette skyldes at fem indikatorer valgt ut som nøkkelementer (blåbærdekning, eldre lauvsuksessjoner, gamle trær, stående død ved og liggende død ved), kun er registrert med data (eller tilstandsverdier) i 2010. Det framgår av rapporten at disse indikatorerne utgjør hele 50 prosent av naturindeksen i skog i 2010. Indikatorerne er basert på registreringer av ulike livsmiljøer i landsskogstakseringen, omtalt som MiS-indikatorer, se Tekstboks 5.⁵⁹ Landbruks- og matdepartementet viser til at disse indikatorerne om noen år vil gi et godt grunnlag for å vurdere utviklingen, når naturindeksen i framtiden skal oppdateres.

Skog og landskap påpeker i intervju at naturindeksen fortsatt er i en tidlig fase, og at begreper og metodikk som brukes er noe omdiskutert mellom landbruks- og miljøvernforvaltningen. Landbruks- og matdepartementet viser til at naturindeksen for skog er vurdert ut fra en referansetilstand som er lite menneskepåvirket naturskog. Store deler av skogarealet har imidlertid ikke hatt denne tilstanden i nyere tid. Videre viser departementet til at det er viktig å være varsom med å sammenligne tilstanden i de ulike økosystemene direkte ut fra indekstallet, ettersom referansetilstandene er definert på forskjellig måte for ulike indikatorer og økosystemer.

53) Skog og landskap (2012).

54) Direktoratet for naturforvaltning (2010). *Naturindeks for Norge 2010*. DN-utredning 3–2010.

55) Artsdatabanken (2010). *Norsk Rødliste for Arter 2010*.

56) Artsdatabanken (2010). *Stort mangfold av truede arter i skog*. Nettartikkel 9. november 2010.

57) Direktoratet for naturforvaltning (2010). *Naturindeks for Norge 2010*. DN-utredning 3–2010.

58) Skogen har verdien 0,4–0,5 på en verdiskala fra 0 til 1, der 1 beskriver referansetilstanden for alle de utvalgte indikatorerne.

59) Direktoratet for naturforvaltning (2010). *Datagrunnlag for Naturindeks 2010*. DN-utredning 4–2010.

Tekstboks 5 MiS-indikatorer i landsskogtakseringen

Miljøregistreringer i skog (MiS), er en metode for å registrere viktige livsmiljøer for biologisk mangfold i skog. Metoden er utviklet av Skog og Landskap. Fra 2003 ble MiS-livsmiljøer tatt inn i landsskogtakseringens registreringsopplegg. Dataene som registreres, vil på sikt gjøre det mulig å beskrive utviklingen for viktige livsmiljøer i skog. MiS-livsmiljøene er svært relevante i forhold til forvaltningen av skogarealene fordi samme registreringsmetode er brukt til kartlegging av miljøverdier på den enkelte skogeiendom og inngår i skognæringens sertifiseringssystem.

Kilde: Skog og landskap

Død ved er viktig for artsmangfoldet i skogen. Ifølge Rødlista for 2010 er 17 prosent av alle rødlistarter avhengig av død ved. På bakgrunn av data fra landsskogtakseringen har Skog og landskap beregnet utviklingen for mengden med død ved i norske skoger. Beregningene viser at mengden død ved i produktiv skog i Norge var rundt 93 mill. kubikkmeter i 2010, noe som ifølge Skog og landskap tilsvarer en økning på 54 prosent i løpet av de siste 14 årene. Ifølge Skog og landskap viser dette at situasjonen for artene som lever på eller av dødt trevirke har blitt bedre.⁶⁰ Ifølge Rødlista 2010 vil en fortsatt økning av mengden død ved og gammelskogarealer, legge et godt grunnlag for en positiv utvikling for mange rødlistearter i skog i årene som kommer.⁶¹

En stor del av det biologiske mangfoldet er knyttet til gammel skog. Arealene med gammel skog i Norge har vært økende over lang tid. Skog og landskap viser i sin rapport *Effekter av ulike miljøhensyn på tilgjengelig skogareal og volum i norske skoger*⁶² til at det i dag benyttes mange ulike definisjoner av gammelskog ved beregninger av omfang og utvikling. Uavhengig av definisjon viser statistikken, ifølge Skog og landskap, at andelen gammelskog øker. Ut fra definisjonen som benyttes i rapporten, er 9 prosent av all produktiv skog biologisk gammel skog. Biologisk gammel skog er i rapporten definert på bakgrunn av treslag og bonitet, og har en totalalder som ligger vesentlig over vanlig hogstmodenhetsalder (hogstklasse 5).⁶³ Videre viser rapporten at om

60) Skog og landskap (2011). *Mengde og utvikling av død ved i produktiv skog i Norge*. Oppdragsrapport fra Skog og landskap nr. 15/2011

61) Artsdatabanken (2010). *Norsk Rødliste for Arter 2010*.

62) Skog og landskap (2012). *Effekter av ulike miljøhensyn på tilgjengelig skogareal og volum i norske skoger*. Rapport 02/2012.

63) Rapporten benytter samme definisjon av gammel skog som er benyttet blant annet i bakgrunnsarbeidet til naturindeksen. I analysen ligger nedre grense for biologisk gammelskog mellom 80 (lauvskog høy bonitet) og 180 år (furuskog lav bonitet).



Stor tørrgran med hakkespetthull.

Foto: John Y. Larsson / © Skog og landskap

lag halvparten av dette arealet er underlagt ulike krav til miljøhensyn.

Ifølge Norsk institutt for naturforskning (NINA) mangler det i dag en landsdekkende oversikt over omfang og lokalisering for "gjenværende rester av ikke flatehogget gammelskog". NINA påpeker at dette er skogarealer som kan ha svært stor betydning for framtidig forvaltning av biologisk mangfold knyttet til skog. En Skog og landskap-rapport fra 2006 anslår at 45 prosent av all skog (areal/produktiv skog) på daværende tidspunkt hadde blitt flatehogd.⁶⁴ Skog og landskap oppgir i 2012 at selv om slike beregninger er heftet med stor usikkerhet, er det rimelig å anta at andelen flatehogd areal under barskoggrensen i dag har steget til rundt 50 prosent av arealet.

64) Skog og landskap (2006). *Skogressursene i Norge 2006. Muligheter og aktuelle strategier for økt avirkning*. Viten fra Skog og landskap 03/2006.



Produktiv skog som er mer enn 160 år gammel utgjør lite areal i Norge. Ormtjernkampen nasjonalpark, Oppland.

Foto: John Y. Larsson / © Skog og landskap

Norsk rødliste for naturtyper ble publisert for første gang i 2011. Lista omfatter 80 naturtyper, hvorav halvparten er å regne som truede i dag. Seks av disse er naturtyper i skog (se Tekstboks 6).⁶⁵

Tekstboks 6 Sårbare naturtyper og arter i skogen

- Kystgranskog, temperert kystfuruskog og olivinskog betraktes som sterkt truet.
- Kalkrik bøkeskog og kalklindeskog kategoriseres som sårbare pga. beliggenhet i pressområder.
- Lågut-kalkskog er også kategorisert som sårbar pga. tilstandsreduksjon forårsaket av flatehogst.
- Tre kontinentale naturtyper, mandelpilkratt, dogpilkratt og skogbekkekløfter, kategoriseres som nær truet.
- Antall rødlistearter er høyest i barskog.
- Edellauskogen har den høyeste konsentrasjonen av rødlistearter.

Kilde: Artsdatabankens Norsk rødliste for naturtyper 2011 og Miljøforhold og påvirkninger på rødlistearter. Kålås et. al. (2010).

65) Artsdatabanken (2011). *Norsk rødliste for naturtyper 2011*.

Naturtypekartlegging ligger under Miljøverndepartementets ansvarsområde, og omfatter en rekke ulike naturtyper både i og utenfor skog, som anses som viktige for biomangfoldet. Naturtypekartleggingene registreres i DN's fagsystem naturbase. I følge NINA har imidlertid denne kartleggingen i begrenset grad blitt benyttet i skog pga. lite ressurser til slik kartlegging i mange kommuner. Videre opplever NINA at naturtypekartlegginger har blitt nedprioritert i mange kommuner når MiS eller nøkkelbiotopregistreringene allerede er gjennomført.

DN har utarbeidet en indikator for såkalte *inn-grepsfrie naturområder* (INON) som gir et bilde av utviklingen i store sammenhengende naturområder uten større tekniske inngrep i Norge, se Tekstboks 7. En utredning om INON og skogsbilveier fra 2010, utarbeidet av SLF og DN⁶⁶, viser at for perioden 2003–2008 sto landbruket for 30 prosent av bortfallet av INON-områder, hovedsakelig pga. bygging av skogsveier.⁶⁷ Landbruks- og matdepartementet viser til at i denne perioden ble arealet med inngrepsfri natur redusert med over 1000 kvadratkilometer, eller 0,3 prosentpoeng av landarealet – fra 44,8 til 44,5 prosent. Hogst og uttak av tømmer regnes ikke som tyngre tekniske inngrep, og det er derfor bare veibygging som bidrar til bortfall av INON-områder.

Tekstboks 7 Inngrepsfrie naturområder (INON)

INON ble etablert som en indikator på utviklingen av arealbruken og status for natur uten tyngre tekniske inngrep i Norge. I praksis er INON kartfesting av inngrepsfri natur der naturområdene er definert som områder som ligger mer enn 1 kilometer fra tekniske inngrep. Kartfestingen skiller mellom områder som ligger mer enn 1, 3 og 5 kilometer fra inngrepene. Dette gir grunnlaget for å beregne bortfall av inngrepsfri natur. Villmarkspreget natur er natur som ligger fem kilometer eller mer i luftlinje fra tyngre tekniske inngrep. Rundt det forrige århundreskiftet var om lag halvparten av Norges areal villmarkspreget. Per januar 2008 var rundt 12 prosent villmarkspreget. Områder som ligger nærmere enn én kilometer fra tyngre tekniske inngrep betegnes som inngrepsnære områder eller bufferzoner.

Kilde: Statens landbruksforvaltning og Direktoratet for naturforvaltning, 2010

66) SLF og Direktoratet for naturforvaltning (DN) (2010). *Skogsveibygging og hensynet til inngrepsfrie områder i Norge (INON). Vurderinger og anbefalinger til Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet*.

67) Hogst og uttak av tømmer regnes ikke som tyngre teknisk inngrep. Det er derfor bare veibygging i skogen som bidrar til bortfall av INON-områder.



Skiløyper gjennom vinterskogen

Foto: John Y. Larsson / © Skog og landskap

3.6.2 Friluftsliv

Når det gjelder skogbruk og friluftsliv, påpeker Skog og landskap i intervju at det foreligger få nasjonale data.

Levende Skog-standarden omfatter prinsipper for ivaretagelse av friluftslivshensyn. Ifølge en rapport fra 2008 er Levende Skog-standarden som omhandler friluftsliv godt egnet til å ivareta friluftslivets generelle interesser på skogsmark.⁶⁸

Gjennom resultatkontrollen (se Tekstboks 4) innhentes opplysninger om utvalgte indikatorer for hvordan skogbruken påvirker friluftslivsverdier på nasjonalt nivå, blant annet rydding av stier etter hogst og fjerning av spor etter hogstmaskiner. Resultatkontrollen for 2010 viser at rydding av bekker og stier i all hovedsak er gjennomført tilfredsstillende. 82 prosent av det kontrollerte arealet hadde ubetydelige kjøreskader, mens 3,4 prosent av arealet fremdeles hadde kjøreskader som krevde utbedring.⁶⁹

En spørreundersøkelse gjennomført av Skog og landskap viser at 78 prosent av de 25 største byene

i landet har kommunale skoger hvor hensynet til friluftsliv og verneinteresser prioriteres framfor økonomisk avkastning.⁷⁰

3.6.3 Klima

Skogen har stor betydning i klimasammenheng. Trær og planter bruker CO₂ i fotosyntesen og lagrer karbonet i biomassen (stamme, greiner, bar, røtter, frø og frukter). Samtidig slipper skogen også ut CO₂. Det skjer når trærne dør og råtner fordi de er gamle, blåser over ende, blir utsatt for sopp- og insektangrep eller brenner opp. Utslipp og opptak av klimagasser i skogen blir påvirket av en rekke faktorer, slik som skogens alderssammensetning, nivået på avvirkning, omfang av nyplanting, gjødsling, plante-tetthet, tynning og andre skogskjøtselstiltak.

Lavt uttak av tømmer kombinert med mye skog i god vekst gjør at norske skoger binder store mengder CO₂ hvert år. De fem siste årene viser klimagassregnskapet et nettoopptak på mellom 25 og 30 mill. tonn CO₂, noe som tilsvarer rundt halvparten av klimagassutslippene fra andre sektorer i Norge.

68) Gundersen, V. & H. M. Christensen (2008). *Skogbruk og friluftsliv i bynære skoger: Hvilke ønsker har dagens brukere av utmark?* NORSKOG Rapport 1/08.

69) Skog og landskap (2011). *Resultatkontroll skogbruk/ miljø. Rapport 2010*. Oppdragsrapport 16/2011.

70) Skog og landskap (2012). *Effekter av ulike miljøhensyn på tilgjengelig skogareal og volum i norske skoger*. Rapport 02/2012.

4 I hvilken grad bidrar virkemiddelapparatet til å sikre en bærekraftig forvaltning av skogressursene?

4.1 Revisjonskriterier

Landbruks- og matdepartementet har det overordnede ansvaret for skogbruksforvaltningen i Norge. Det innebærer at departementet har ansvar for å sikre at mål oppnås og resultatkrav oppfylles, og at ressursbruken er effektiv, jf. økonomiregelverket § 4. Herav følger et implisitt ansvar for å utforme hensiktsmessige virkemidler som bidrar til god måloppnåelse, og sikre riktig bruk av disse virkemidlene. Departementet har også ansvar for å utvikle og sikre det faglige grunnlaget for politiske avgjørelser og styring og oppfølging av virksomhetene.⁷¹

Landbruks- og matdepartementet skal legge til rette for at Statens landbruksforvaltning (SLF), Fylkesmannen, kommuner og private aktører kan utføre sine oppgaver og ivareta sitt ansvar innenfor skogbruksområdet. Departementet har delegert myndighet for forvaltningen av sentrale virkemidler til SLF, som igjen delegerer sentrale oppgaver videre til Fylkesmannen og kommunene. Ved behandling av St.prp. nr. 1 (2007–2008), jf. Budsjett-innst. S. nr. 8, viser flertallet i næringskomiteen til behovet for å styrke arbeidet i forbindelse med desentralisering av ansvar og myndighet til kommunene og dessuten styrke Fylkesmannens funksjon som kompetansesenter innen næringsutvikling, bosetning, arealforvaltning og miljøarbeid.

Skogbruksloven er det sentrale juridiske virkemidlet for å sikre en bærekraftig forvaltning av skogressursene.⁷² Som øverste skogbruksmyndighet har Landbruks- og matdepartementet ansvar for å sikre at loven følges. Departementet skal også sikre riktig bruk av loven gjennom veiledning og opplæring og gi retningslinjer og instruksjoner som er nødvendige for å nå lovens formål.

Næringskomiteen har påpekt at det i skogpolitikken skal legges vesentlig vekt på miljødimensjonen knyttet til skogbruket, og at det er nødvendig at skogpolitikken har en klar og tydelig miljøprofil.⁷³ Landbruks- og matdepartementet har et selvstendig

ansvar for å ivareta miljøhensyn der det drives skogbruk, i tråd med prinsippet om sektoransvar.⁷⁴ Skogeier skal ha oversikt over miljøverdiene i egen skog og ta hensyn til disse ved gjennomføring av alle tiltak i skogen, jf. skogbruksloven.

4.2 Virkemiddelapparatet som skal sikre bærekraftig forvaltning

Virkemiddelapparatet som skal sikre bærekraft i skogbruket, består av en rekke juridiske, økonomiske og administrative virkemidler. Skogbruksloven med tilhørende forskrifter setter rammer for skogeiers forvaltningsansvar med det formål å sikre en bærekraftig forvaltning av skogressursene. Skogbruksloven er en rammelov for all skogbruksaktivitet, og loven beskriver også skogeiers ansvar for skogeiendommen han forvalter. Skogbruksloven regulerer skogbrukets aktiviteter, gjennom bestemmelser i loven, gjennom bestemmelser i forskrifter hjemlet i loven eller gjennom prinsippet frihet under ansvar. De viktigste virkemidlene som er hjemlet i skogbruksloven, er skogfond, skogbruksplanlegging med registrering av miljøverdier, forskrift om bærekraftig skogbruk og tilskudd til nærings- og miljøtiltak (se Tekstboks 8).

Landbruks- og matdepartementet har operasjonalisert bærekraftig forvaltning av skogressursene gjennom forskrift om bærekraftig skogbruk. I formålsparagrafen legges det vekt på å fremme et bærekraftig skogbruk som sikrer miljøverdiene i skogen, aktiv foryngelse og oppbygging av ny skog og god helsetilstand i skogen, jf. skogbruksloven § 1.

Kravene i forskriften er i tillegg operasjonalisert gjennom Levende Skog-standarden, som bygger på en avtale mellom skogbruksnæringen og miljøvernorganisasjoner (se kapittel 4.5.1). I forskriften heter det blant annet at føre-var-tiltak nedfelt i Levende Skogs standarder skal legges til grunn ved hogst i områder der det ikke er gjort miljøregistreringer. Videre heter det at skogeier ved gjennomføring av skogbrukstiltak skal sørge for at verdiene i viktige livsmiljø og nøkkelbiotoper blir

71) St.prp. nr. 1 (2007–2008) Landbruks- og matdepartementet.

72) Lov om skogbruk §§ 1 og 2. Loven gjelder selv om et område er vernet etter naturvernloven eller i plan etter plan- og bygningslova er lagt ut til andre formål enn landbruk, så sant ikke annet følger av verne- eller planvedtaket eller av forskrifter knyttet til vedtaket.

73) Innst. S. nr. 208 (1998–1999).

74) St.meld. nr. 58 (1996–1997) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida*, jf. Innst. S. nr. 150 (1997–1998), St. meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007).

tatt vare på i samsvar med retningslinjene i Levende Skog. Levende Skog-standarden angir hva som kreves for at skogbruket forvalter ressursen på en bærekraftig måte.

De økonomiske virkemidlene som skal bidra til et bærekraftig skogbruk består av skogfond og ulike tilskuddsordninger, se Tekstboks 8. Gjennom skogfondet plikter skogeier å sette av midler ved alt salg av tømmer og biobrensel. Hver skogeiendom har en egen fondskonto, og skogfondsmidlene er knyttet til skogeiendommen. Når pengene tas ut igjen fra fondet gir det et skattefritak. Per 2012 er den skattefrie andelen av utbetalt skogfond 85 prosent, og alle tiltak som kan dekkes med skogfond gir skattefordel (med unntak av merverdiavgift).

I alle saker må skogeier forholde seg til kommunen som er skogbruksmyndighet i første instans. Det innebærer at kommunen har ansvaret for å behandle saker etter skogbruksloven. Kommunen fører tilsyn med at lovens bestemmelser overholdes. Videre er det kommunene som har saksbehandlingsansvaret for tilskuddene, og som lager retningslinjer for tilskudd. Retningslinjene utarbeides i dialog med Fylkesmannen og de lokale næringsorganisasjonene i skogbruket. Fylkesmannen har ansvar for å følge opp kommunenes saksbehandling.⁷⁵

4.3 Innretning og bruk av sentrale virkemidler

4.3.1 Skogfond

Hensikten med skogfond er å gi skogeier et bedre grunnlag for å finansiere tiltak med sikte på en bærekraftig forvaltning, jf. skogbruksloven § 14. Midlene skal brukes til langsiktige investeringer til fordel for skogen, i første rekke skogkultur, skogbruksplanlegging, skogproduksjon, skogsveier og tiltak som tar sikte på å sikre viktige miljøverdier i skogen, jf. skogbruksloven § 15.

Skogfondsmidlene benyttes i hovedsak til skogkultur og skogsveier. I 2011 utgjorde disse to tiltakene 87 prosent av utbetalingene, fordelt på 162 mill. kroner til skogkultur og 93 mill. kroner til skogsveier. Utbetalinger til skogsbruksplan sto for 12,5 mill. kroner (4,3 prosent) og bioenergi 0,9 mill. kroner (0,3 prosent). 24,7 mill. kroner gikk til "diverse" som i hovedsak består av merverdiavgift, forsikring, grensearbeid, kurs og frigittemidler.⁷⁶

75) SLF (2012).

76) SLF (2012). *Skogbruk – statistikk og trender/skogfond*. SLFs statistikk om skogbruk på nett.

Spørreundersøkelsen til personlige skogeiere viser at en betydelig andel skogeiere ikke har kjennskap til skogfundsordningen. Som det framgår av Tabell 2, svarer 45 prosent at de ikke kjenner til skogfundsordningen (verdiene 1 og 2 på svarskalaen). Disse skogeierne eier 28 prosent av det produktive skogarealet. Andelen av personlige skogeiere som kjenner til skogfond, øker med størrelsen på skogeiendommen. Av dem med eiendommer over 1000 dekar er det 20 prosent som oppgir at de ikke kjenner til ordningen. Skogeiers kjennskap til skogfond er lavere i region 4 og 6 (for regionoversikt, se Tekstboks 1).

Av de personlige skogeierne som kjenner til skogfond, svarer litt over én tredel at de ikke benytter seg av skogfond. Andelen som bruker ordningen øker med størrelsen på eiendommen. Om lag 30 prosent av skogeierne med eiendommer mellom 250 og 1000 dekar oppgir at de ikke benytter seg av skogfond, mens for eierne av eiendommer over 1000 dekar er tilsvarende tall 20 prosent. Andelen som ikke benytter skogfond er betydelig lavere i region 4 (50 prosent) og region 6 (60 prosent).

Spørreundersøkelsen viser at skogeier ønsker mer informasjon og veiledning om skogfond. Om lag 30 prosent av skogeierne mener de ikke får tilstrekkelig informasjon og veiledning om skogfundsordningen. Disse skogeierne eier 16 prosent av det produktive skogarealet. For eiendommene der det drives skogbruk, er det 22 prosent som mener de ikke får tilstrekkelig informasjon og veiledning om ordningen. Av skogeiere med eiendommer over 1000 dekar mener 26 prosent at de ikke får tilstrekkelig informasjon og veiledning om ordningen. Totalt svarer over 20 prosent av skogeierne at ordningen ikke er brukervennlig, mens 45 prosent mener den er brukervennlig. Skogeieres erfaring med skogfond er gjennomgående mindre positiv i region 6 og region 4. Av de som kjenner til skogfond, svarer 12 prosent at de bruker nettbaserte løsninger i forbindelse med skogfond.

I spørreundersøkelsen til kommunene svarer én femtedel at skogfundsordningen ikke er et effektivt virkemiddel i deres kommune. Dette gjelder særlig kommuner i region 4 og region 6. Om lag én tredel av kommunene mener skogeierne setter av for lite penger på skogfondskontoen.

Både SLF og Fylkesmannens landbruksavdelinger viser i intervju til at det er store variasjoner i hvordan skogeier benytter seg av skogfond. Ordningen benyttes mest av og er særlig viktig

for aktive skogeiere. Det bekreftes også i intervju med andelslagene. Fylkesmannens landbruksavdelinger peker på at en hovedutfordring er å utvikle virkemidler for å nå de små og passive skogeierne. De viser til at dagens økonomiske virkemidler er gode, men vanskelig å kommunisere ut til passive skogeiere. Det er ifølge landbruksavdelingene en økende utfordring ettersom flere og flere skogeiere ikke driver skogen aktivt og derfor har lite kunnskap om egen skog og skogforvaltning. Når skogen utgjør en liten del av inntekten, har skogeier, ifølge landbruksavdelingene, få insentiver til å skaffe seg kjennskap til skogfond og tilskuddsordninger. Landbruksavdelingene påpeker at mange skogeiere har et høyt utdanningsnivå, men ikke innen skogbruk, og at det er behov for å finne virkemidler som treffer den "nye skogeieren" bedre.

Landbruksavdelingene påpeker at særlig skogfondensordningen er for lite brukervennlig, og at det er en utfordring å informere de mer inaktive skogeierne om økonomiske fordeler ved ordningen.

Utfordringer når det gjelder brukervennlighet og innretning av skogfond, bekreftes i intervju med andelslagene, som framhever følgende årsaker til at skogfond ikke benyttes i stor nok grad:

- Skogfond er en komplisert ordning å forstå og sette seg inn i. Å få en skattefordel i ettertid er antagelig ikke et godt nok insentiv for skogeierne til å investere i skogen.
- Små, passive eiere som avvirker sjelden har lite midler stående i fondet. Flere og flere skogeiere har blitt en del av denne gruppen. Videre er det vanskelig for passive eiere å sette seg inn i ordningen.

Tekstboks 8 Landbruks- og matdepartementets virkemidler for å sikre en bærekraftig forvaltning av skogressursene

Skogbruksloven er en rammelov for all skogbruksaktivitet, og beskriver skogeiers ansvar for skogeiendommen. Skogbruksloven skal fremme bærekraftig forvaltning av skogressursene. I tillegg gir loven hjemmel for et forskriftsverk som regulerer skogfond, tilskudd, skogbruksplanlegging med miljøregistrering og bærekraftig skogbruk.

Formålet med forskrift om bærekraftig skogbruk er å fremme "eit bærekraftig skogbruk som sikrar miljøverdiane i skogen, aktiv forynging og oppbygging av ny skog, og god helsetilstand i skogen", jf. skogbruksloven § 1. Kravene i forskriften er i tillegg operasjonalisert gjennom Levende Skog-standarden. Standarden angir hva som kreves for at skogbruket forvalter ressursen på en bærekraftig måte.

Forskrift for planlegging og bygging av landbruksvei har til formål å sikre at planlegging og bygging av veier for landbruksformål skjer på en måte som gir landbruksfaglige helhetsløsninger. Det skal samtidig legges vekt på hensynet til miljøverdier knyttet til naturmiljø, landskap, kulturminner og friluftsliv og andre interesser som blir berørt av veiframføringen. Kommunen er saksbehandler og vedtaksmyndighet. Landbruks- og matdepartementet arbeider med en revisjon av regelverket for planlegging og bygging av sogsveier.

Skogfond er en tvungen fondsavsetning som skal gi skogeier et bedre grunnlag for å finansiere tiltak med sikte på en bærekraftig forvaltning (skogbruksloven § 14). Den delen av tømmerinntekten som avsettes til skogfond, blir ikke tatt til inntekt og beskattet. Inntektsføring skjer når pengene tas ut igjen fra fondet. Det er her skattefordelen oppstår, fordi en andel av dette uttaket er skattefritt når pengene brukes til formål med skattefordel. Ordningen er hjemlet i skogbruksloven. SLF skal forvalte skogfondensordningen med unntak av rentemidlene etter gjeldende regelverk, og har herunder ansvar for å etablere og vedlikeholde fagsystem som gir nødvendig regnskapsmessig kontroll og statistisk spesifisering av skogfondensforvaltningen. Fylkesmannen er tildelt ansvar for revidert regnskap for avsetning og bruk av skogfond i sitt fylke, for plassering av midlene og for korrekte utbetalingsrutiner.

Tilskudd til nærings- og miljøtiltak, såkalte NMSK-tilskudd, har som formål å utfra regionale og lokale prioriteringer stimulere til økt verdiskaping i skogbruket, samtidig som miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner blir ivaretatt og videreutviklet. Det kan gis tilskudd til følgende tiltak: skogkultur, veibygging, miljøtiltak i skog, drift med taubane, hest o.a., uttak av virke til bioenergi og andre tiltak som bidrar til å utvikle skogbruket. Tildelingen av midlene er fordelt mellom Fylkesmannen og kommunene.

Tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer har som formål å fremme bærekraftig skogbruk med aktiv næringsmessig utnyttelse av skog- og utmarksressursene på kort og lang sikt, og slik at biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner i skogen blir ivaretatt og videreutviklet. Ifølge skogbruksplanforskriften omfatter en skogbruksplan, i tillegg til ressursoversikten, også summarisk informasjon og en plan for forvaltning av skogressursene på eiendommen. Det er skogeier som må ta beslutning om innhold i og omfang av skogbruksplanen slik at den er tilpasset den enkeltes behov. Skogeier må også ta stilling til om ekstern bistand er ønskelig når det gjelder prioriteringer i forbindelse med forvaltning av skogen.

Tabell 2 Personlige skogeieres kjennskap til skogfond og tilskuddsordningene i skogbruket i prosent. I parentes angis hvor stor andel av skogarealet i utvalget disse skogeierne representerer

Svar:	Jeg har kjennskap til tilskuddsordningene for skogbruket (N = 992)	Jeg kjenner til skogfondsordningen (N = 994)
Passer ikke i det hele tatt	54 (35)	40 (24)
2	9 (7)	5 (4)
3	13 (19)	7,5 (6)
4	12 (16)	15 (16)
Passer helt	13 (23)	33 (50)

Kilde: Riksrevisjonen, 2011

Andelslagene mener derfor at det er behov for mer veiledning og informasjon om ordningen for å få skogeierne til å benytte fondet i større grad.

To andelslag som representerer kystfylker, påpeker i intervju at skogfondet er et viktig og godt virkemiddel, men at dagens utforming ikke passer like godt ved kysten som i innlandet. Det skyldes at store deler av kystskogen ikke har vært avvirket ennå, og at skogeiere derfor har begrensede midler i fondet. Andelslagene mener av den grunn at skogfond i større grad må tilpasses kystskogbruket dersom det skal være et godt virkemiddel også her.

Landbruks- og matdepartementet viser i denne sammenheng til at skogfondsordningen åpner for at skogeier kan investere først, deretter hogge og avsette deler av inntekten til skogfond og til slutt dekke investeringen med midler fra skogfondet, og oppnå full skattefordel.

Landbruks- og matdepartementet viser videre til at de økonomiske virkemidlene er regionalt tilpasset, ved at skogfond og tilskudd er nyttig i ulike områder og utfyller hverandre. Skogfond er ifølge departementet nyttig i områder med lange skogbrukstradisjoner og høy avvirkning, mens i områdene med mindre tradisjoner for å drive skogbruk, hvor avvirkningen har vært lav, særlig i kystfylkene, vil tilskudd være et viktigere virkemiddel enn skogfond. Tilskuddene er i tillegg innrettet slik at kystfylkene relativt sett får en høyere andel tilskudd enn innlandsfylkene, se 4.3.2.

4.3.2 Tilskudd

De største tilskuddsordningene for skogbruket er tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK), etterfulgt av tilskudd til skogbruksplan med miljøregistreringer og tilskudd til bioenergiformål. I 2011 ble det utbetalt 119 mill. til NMSK-tilskudd som i hovedsak gikk til tilskudd til skogs-

veier og skogkultur. Videre ble det utbetalt 21 mill. til skogbruksplanlegging med miljøregistrering.⁷⁷ Tilskudd til bioenergiformål, herunder bioenergi-programmet og uttak av energivirke omtales nærmere i kapittel 5.3.2.

SLF fordeler NMSK-tilskudd til nærings- og miljøtiltak etter en egen fordelingsnøkkel hvor kystfylkene får en relativt sett større andel tilskudd enn innlandsfylkene. Kystfylkene, som omfatter fylkene fra Vest-Agder til Finnmark, har i tillegg en egen tilskuddspott på 10 mill. kroner over jordbruksavtalen som skal gå til å avhjelpe særskilte utfordringer i skogbruket i kystfylkene.

Spørreundersøkelsen til personlige skogeiere viser at mange skogeiere ikke kjenner til tilskuddsordningene for skogbruket. Som det framgår av Tabell 2, oppgir 63 prosent av skogeierne at de ikke har kjennskap til tilskuddsordningene for skogbruket (verdiene 1 og 2 på svarskalaen). Disse skogeierne eier 42 prosent av det produktive skogarealet. Andelen som kjenner til tilskuddsordningene øker med størrelsen på skogeiendommen. Av de med eiendommer over 1000 dekar er det 39 prosent som oppgir at de ikke har kjennskap til disse ordningene. Av de med eiendommer på mellom 250 og 1000 dekar er det nærmere 58 prosent som oppgir at de ikke har kjennskap til tilskuddsordningene. Andelen som ikke kjenner ordningen, er høyere for skogeiere i region 4 (71 prosent) og region 6 (73 prosent) enn for skogeiere i resten av landet.

Det framgår av spørreundersøkelsen at skogeier ønsker mer informasjon og veiledning om tilskuddsordningene. Av de som kjenner til tilskuddsordningene, svarer 53 prosent at de benytter seg av tilskuddene. Denne gruppen eier 44 prosent av det produktive skogarealet. Videre svarer 28 prosent

⁷⁷ SLF (2012). *Skogbruk – statistikk og trender/tilskudd*. SLFs statistikk om skogbruk på nett.

at de ikke får tilstrekkelig informasjon og veiledning fra kommunen om tilskuddsordningene. For eiendommer der det drives skogbruk, er det 22 prosent av eierne som mener de ikke får tilstrekkelig informasjon og veiledning fra kommunen. Andelen fornøyde skogeiere øker noe med størrelsen på eiendommen. Av de med eiendommer på mellom 250 og 1000 dekar er det 31 prosent som mener de ikke får tilstrekkelig informasjon og veiledning fra kommunen, mot 21 prosent i gruppen av de med eiendommer over 1000 dekar. Videre er det 39 prosent som mener tilskuddene er brukervennlige, og 21 prosent som mener at tilskuddene ikke er brukervennlige. Også her øker andelen fornøyde med størrelsen på eiendommen – 54 prosent av de med eiendommer over 1000 dekar mener tilskuddene er brukervennlige.

I spørreundersøkelsen til kommunene svarer litt over halvparten av kommunene at tilskudd er det viktigste virkemidlet for skogeiere, mens 43 prosent mener at skogfond er det viktigste virkemidlet. 52 prosent av kommunene bekrefter at tilskudd er viktig for å sikre aktivitet på små skogeiendommer, mot 6 prosent som avviser påstanden. 60 prosent av kommunene erfarer at tilskuddssystemet treffer godt med tanke på kommunens utfordringer, mens kun 5 prosent avviser denne påstanden. Her er det noe variasjon mellom regionene. I trøndelags- og vestlandsfylkene svarer en noe større andel av kommunene bekreftende på at tilskudd treffer godt for kommunens utfordringer.

Fylkesmannens landbruksavdelinger uttaler i intervju at tilskudd er et effektivt virkemiddel for å påvirke skogeierne. Landbruksavdelingene mener tilskudd, sammenlignet med skogfond, er lettere å sette seg inn i og benytte for mindre aktive skogeiere. Det påpekes imidlertid at tilskuddene rettet mot skogbruket er små. Andelslagene opplyser i intervju at de anser tilskudd som et nødvendig virkemiddel for å utløse investeringer i skogbruket. De to andelslagene som representerer kystfylkene, opplyser i intervju at per i dag er det tilskudd som er best egnet for å utløse aktivitet hos skogeierne som ikke har avvirket ennå.

SLF uttaler i intervju at de statlige virkemidlene innen skogbruket er mer begrenset enn de statlige virkemidlene innen jordbrukssektoren. SLF mener at de virkemidler som finnes, fungerer godt og blir brukt av skogeierne. Innenfor de gitte virkemidlene opplever SLF at etaten gjør det som forventes, og at virkemidlene forvaltes på en god måte.

Landbruks- og matdepartementet påpeker i intervju at virkemidlene for skogressursene retter seg mot alle skogeiere, det er ingen nedprioritering av særskilte grupper. Tvert imot er det, ifølge departementet, mange initiativ for å utløse aktivitet også hos mindre skogeiere. I kystskogbruket er nettopp dette ett av innsatsområdene, og arbeidet støttes av sentrale midler. Det vises også til at Skogbrukets kursinstitutt har mange kurstilbud og informasjonstiltak for å nå skogeiere over hele landet og i alle grupper. Departementet opplyser at skogpolitikkenes hovedlinjer er å se til at virksomheten er bærekraftig. De tradisjonelle virkemidlene med tilskudd til langsiktige investeringer er utformet for å dempe risikoen for den enkelte skogeier som investerer for avkastning om to-tre generasjoner.

4.3.3 Skogbruksplanlegging med miljøregistreringer

Skogbruksplanleggingens hovedoppgave er ifølge Skog og landskap å framskaffe nødvendig kunnskap om skog- og miljøverdiene på eiendomsnivå og å lage hensiktsmessige skogbruksplaner for den enkelte eiendom som bidrar til at skogeierne driver et bærekraftig skogbruk (se også Tekstboks 8).⁷⁸ Det er den enkelte skogeier som bestiller skogbruksplan på den enkelte eiendom. Myndighetene stiller ikke krav om at det skal foreligge skogbruksplan, men det finnes et krav om at hogst normalt bare kan skje der det er gjort miljøregistreringer.⁷⁹ Det er etablert en tilskuddsordning til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer som, ifølge departementet, er en av de viktigste støtteordningene med tanke på å sikre god bærekraft og riktige avveinger mellom næring og miljø.⁸⁰ Miljøregistreringer i skog (MiS) omtales nærmere i kapittel 4.5.2.

Tall fra SSB viser at i 2003 hadde om lag 29 prosent av alle skogeiere en skogbruksplan som var 15 år eller nyere. Disse planene dekket til sammen 55 prosent av det produktive skogarealet. Skog og landskap oppgir at det ikke finnes nyere tall på området.⁸¹

I spørreundersøkelsen til personlige skogeiere oppgir 57 prosent av skogeierne at det er utarbeidet en skogbruksplan for hele eller deler av eiendommen. Disse eier 76 prosent av det produktive

78) Skog og landskap (2012). *Skogbruksplanlegging*. <http://www.skogoglandskap.no/temaer/skogbruksplanlegging>

79) Forskrift om tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer. FOR 4. februar 2004 nr. 449.

80) Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords*.

81) Skog og landskap (2012).



Veing av heltre.

Foto: Leif Kjøstelsen / © Skog og landskap

skogarealet som dekkes av spørreundersøkelsen. 15 prosent oppgir at planen er eldre enn 15 år. Andelen skogeiere som oppgir å ha en skogbruksplan, er markert lavere for skogeiere i region 4 (40 prosent) og region 6 (34 prosent) enn for resten av landet. Av de skogeierne som har en plan oppgir 58 prosent at planen er benyttet i forbindelse med avvirking, og 29 prosent at planen er benyttet i forbindelse med andre tiltak i skogen.

I spørreundersøkelsen til kommunene svarer 62 prosent at tilskudd til skogbruksplan med miljøregistreringer bidrar til et mer bærekraftig skogbruk. Fylkesmannens landbruksavdelinger viser i intervju til at skogbruksplaner øker skogseiers bevissthet om skogressursene, gir et godt kartverk og bidrar generelt til å øke aktiviteten i skogen. Landbruksavdelingene påpeker imidlertid at det er store variasjoner i kvaliteten på skogbruksplanene mellom ulike skogeiere. I dag er hovedinntrykket, ifølge landbruksavdelingene, at skogbruksplanene brukes mer som ressursoversikter enn som aktive planleggingsverktøy. Det påpekes at dagens skogbruksplanlegging kunne vært utviklet til et mer effektivt virkemiddel hvis planene i større grad hadde blitt tilpasset dagens skogeier og blitt et aktivt verktøy for den som forvalter skogen.

Andelslagene påpeker i intervju at skogbruksplanlegging er et viktig virkemiddel for å kunne drive et økonomisk og miljømessig rasjonelt

skogbruk. Tilskuddsordningen til skogbruksplanlegging er, ifølge andelslagene, viktig for å få skogeier til å skaffe en driftsplan. Andelslagene mener at ressurskartleggingen gjennom skogbruksplanleggingen også gir en mer bærekraftig drift.

SLF opplyser i intervju at det arbeides med en gjennomgang av virkemidlet skogbruksplanlegging med miljøregistreringer.

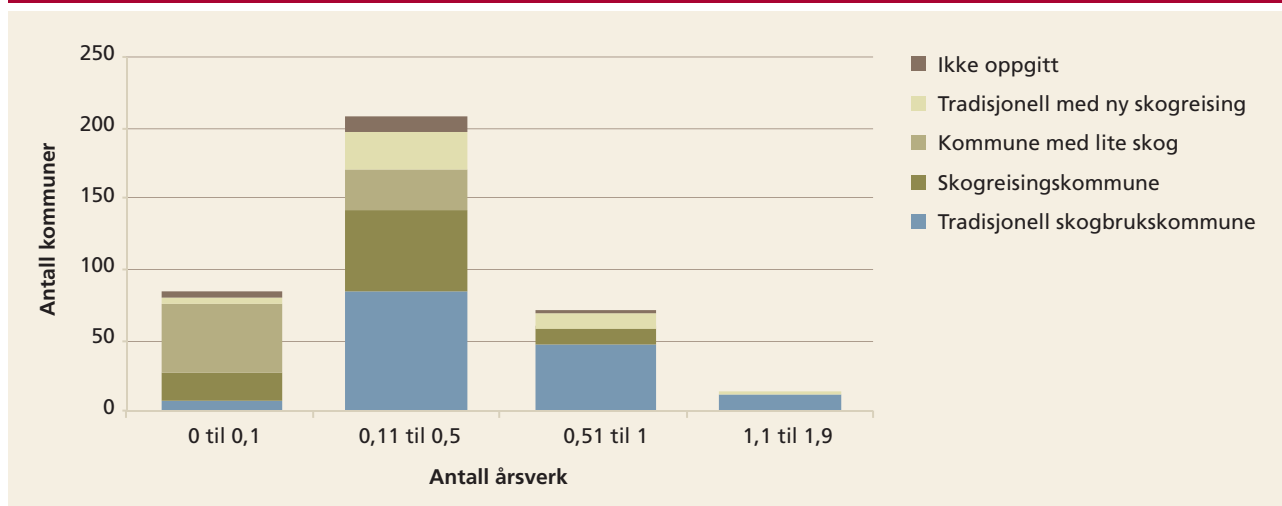
4.3.4 Kommunenes rolle som lokal skogbruksmyndighet

De lokale landbrukskontorene ble overført fra staten til kommunen i 1994, og kommunen fikk da ansvaret for en del nye oppgaver også innen skogbruk. Fra 2004 ble ytterligere oppgaver overført til kommunal skogbruksmyndighet, blant annet skogbruksloven og flere tilskuddsordninger.⁸²

Ifølge Landbruks- og matdepartementet er kjerneoppgavene til den lokale skogbruksmyndigheten å påse at regelverket følges, og å veilede og informere om den offentlige politikken og virkemidlene. Både fylkesmannen og kommunene har i tillegg en pådriverrolle for et aktivt og bærekraftig skogbruk. Oppgaver knyttet til veiledning og informasjon overfor skogeier om skogsdriften som skogoppsynets tidligere tok seg av, ligger nå hos næringen selv.

82) SLF (2007). *Kontroll av tilskudd i landbruket*. Rapport nr. 13/2007.

Figur 11 Kommunenes eget anslag over hvor mange årsverk kommunen bruker på skogbruksforvaltningen (N = 375)



Kilde: Riksrevisjonens, 2011

Når det gjelder kommunenes tilgang til ulike kompetanse i skogbruksforvaltningen, oppgir 80 prosent av kommunene i spørreundersøkelsen at de har tilgang til ansatte med høyere skogbruksfaglig utdanning for å løse oppgaver i skogbruksforvaltningen. Nærmere 40 prosent oppgir at de har tilgang til ansatte med høyere miljøfaglig utdanning, og om lag 20 prosent oppgir at de har tilgang til ansatte med planfaglig høyere utdanning. Om lag 30 prosent oppgir at de har tilgang til ansatte med kurs i veiplanlegging.

Kompetanse må ses i lys av ressurstilgang. Spørreundersøkelsen til kommunene viser at om lag 80 prosent av de spurte oppgir at de bruker 0,5 årsverk eller mindre på skogbruksforvaltning, se figur 11. Av kommunene som regner seg som tradisjonelle skogbrukskommuner, anslår over halvparten (56 prosent) at de bruker 0,5 årsverk eller mindre på skogbruksforvaltning. Under 5 prosent av disse kommunene oppgir at de bruker mer enn 1 årsverk på skogbruksforvaltning. Av kommuner som regner seg som skogreisningskommuner, oppgir nærmere 90 prosent at de bruker 0,5 årsverk eller mindre på skogbruksforvaltning.

På spørsmål om det er oppgaver de ikke har kapasitet til å utføre som følge av ressursmangel, er de vanligste svarene fra kommunene kontroll, veiledning og oppfølging.

I spørreundersøkelsen til personlige skogeiere svarer 39 prosent at de ikke får tilstrekkelig informasjon om offentlige virkemidler fra kommunen, og det er like mange som mener at de får tilstrekkelig informasjon. En tredel av skogeiere med eiendommer over 1000 dekar oppgir at de ikke

får tilstrekkelig informasjon om offentlige virkemidler fra kommunen. I tråd med dette uttaler SLF i intervju at det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder i hvilken grad de ivaretar veiledningsrollen. SLF erfarer at det er store forskjeller i hvordan kommunene prioriterer skogbruksforvaltningen sin. SLF viser til gode erfaringer når det gjelder hvordan arbeidsoppgavene ivaretas der det er organisert felles landbrukskontor for flere kommuner.

Fylkesmannens landbruksavdelinger påpeker i intervju at skogbrukskompetansen på kommunalt nivå har sunket betraktelig de siste 10–15 årene. Det vises til at antallet ansatte i den kommunale skogbruksforvaltningen er mer enn halvert i løpet av denne perioden. Landbruksavdelingene mener nedgangen fører til at mange kommuner mangler ressurser og kompetanse på skogområdet, noe som kan føre til mangelfull oppgaveløsning og redusert rettssikkerhet for skogeier. Det vil også gå utover kommunens pådriverrolle overfor skogbruker, ettersom det å opptre som pådriver ikke er en lovpålagt oppgave. Landbruksavdelingene er bekymret for konsekvensene av nedgangen i skogbrukskompetansen på kommunalt nivå, og de mener at denne nedgangen er en av hovedutfordringene i dagens skogbruk. De samme signalene kommer også fram i fylkesmannens rapportering til embetsoppdraget og referater fra styringsmøter mellom Landbruks- og matdepartementet og fylkesmannen.

Fylkesmannens landbruksavdelinger påpeker også i intervju at kompetanse og ressurser i den kommunale forvaltningen varierer mye mellom ulike regioner, og at det er store forskjeller spesielt mellom innlandsfylkene og kystfylkene.

Fylkesmannens landbruksavdelinger viser i intervju til at kommunenes behov for veiledning er stort, som følge av at mange kommuner mangler ressurser og kompetanse på skogbruksområdet. Veiledning av kommunene er en av de viktigste arbeidsoppgavene til fylkesmannen. Det er en tidkrevende oppgave, men den prioriteres høyt. Landbruksavdelingene arrangerer årlig faste sesjoner og dagsseminarer for kommunene om relevante temaer, og har ellers daglig kontakt med skogbrukssjefer. Landbruksavdelingene ser det imidlertid som en utfordring å drive god informasjonsformidling når mange kommuner mangler ressurser og kompetanse.

Fylkesmannens landbruksavdelinger viser til at fylkesmannen ikke kan stille krav til kommunene om kompetanse og kapasitet i skogbruksforvaltningen etter at kompetansekravene ble fjernet. Fylkesmannen kan kun gripe inn dersom kommunene ikke gjør de oppgavene de er pålagt å gjøre. Landbruksavdelingene oppgir at de i stedet prøver å påvirke kommunenes ressurs- og kompetansesituasjon på skogbruksområdet gjennom dialog med administrativ og politisk ledelse i kommunene.

I spørreundersøkelsen til kommunene svarer over halvparten av kommunene at fylkesmannens landbruksavdelinger i høy grad fyller sin rolle som kompetansesenter for den lokale skogbruksforvaltningen. Kommunene mener også at de gjennomgående mottar tilstrekkelig informasjon om ulike områder innen skogbruksforvaltningen. For områder som klimatiltak, inngrepsfrie naturområder i Norge (INON), informasjonsverktøy og databaser er kommunene noe mindre positive – her svarer rundt 20 prosent at de ikke mottar nok informasjon.

Andelslagene mener skogbruksforvaltningen har fått en mindre tydelig rolle i den regionale og kommunale forvaltningen. Videre har den offentlige skogbruksforvaltningen samlet sett ikke god nok kompetanse om skogbruk som følge av en sterk reduksjon i antall ansatte på fylkes- og kommunenivå. Denne situasjon får blant annet konsekvenser for oppgaveløsningen. Ofte er regionale og lokale myndigheter avhengig av bistand fra næringen for å kunne følge opp styringssignaler fra Landbruks- og matdepartementet. Andelslagene erfarer at de over de siste 10–20 årene har overtatt mye av ansvaret fra det offentlige når det gjelder veiledning av skogeier. Det gir økte kostnader for næringen. For eksempel har det ofte

vært opp til andelslagene å initiere planleggingsprosesser dersom nye veier skal utvikles.

Også i Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords* blir det påpekt at skogadministrasjonen i kommunene i en årrekke har blitt sterkt redusert, og at det i betydelig grad har påvirket kapasiteten og evnen hos kommunene til å følge opp lovpålagte skogoppgaver, blant annet håndheving av, tilsyn med og kontroll av regelverk, og å formidle skogpolitikken. Det framkommer i intervju at Landbruks- og matdepartementet er bekymret over manglende kapasitet og ressurser hos de kommunale skogbruksmyndighetene og over at skogbruket ikke prioriteres tilstrekkelig. Departementet påpeker at omorganiseringen av den offentlige skogbruksforvaltningen tidlig på 1990-tallet kan ha ført til at ressursinnsatsen innen den lokale landbruksforvaltningen noen steder er endret. Slike prioriteringer er imidlertid underlagt kommunens beslutningsmyndighet. Departementet viser til at det i en årrekke har vært en nedgang i antall søkere på skogbruksfag ved Universitetet for miljø- og biovitenskap, og at det generelt kan føre til en dårligere skogbrukskompetanse også i forvaltningen.

Landbruks- og matdepartementet påpeker i intervju til at det er naturlig med bistand fra næringen for å kunne følge opp styringssignalene fra myndighetene, og at det er en ønsket politikk at næringen selv i større grad tar ansvar for veiledning. I Meld. St. 9 (2011–2012) vises det imidlertid til at det er behov for å finne gode løsninger der både offentlige myndigheter og privat skogsektor samhandler om oppfølging av skogpolitikk og sikrer verdiskaping og bærekraftige løsninger. Departementet varsler derfor en gjennomgang av rollefordelingen mellom offentlig og privat veilednings- og rådgivningstjeneste i skogbruket.⁸³

4.4 Virkemidler rettet mot skogkultur

Plikten til å drive skogkultur og forynge skogressursen utløses av avvirkning på skogeiendommen. De viktigste virkemidlene som regulerer og stimulerer skogkulturtiltak er skogbruksloven med forskrifter, NMSK-tilskudd og skogfond.

4.4.1 Skogbruksloven og bærekraftforskriften

Landbruks- og matdepartementet påpeker i intervju at det er et offentlig ansvar å sikre den langsiktige oppbyggingen av skogen. Skogbruksloven er

83) Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords*.

viktig for å sikre en langsiktig ivaretagelse av skogressursene, og det er myndighetenes oppgave å påse at skogbruket drives i tråd med regelverket. Departementet påpeker at myndighetene ikke kan styre hvor mye som avvirkes. Skogeier har ingen plikt til å avvirke, men har en plikt til å forynge etter hogst. Myndighetene skal påse at foryngelsen etter hogst er tilfredsstillende.

Krav om foryngelse etter hogst

Skogbruksloven setter krav om at skogeier sørger for tilfredsstillende foryngelse etter hogst, og for at det er sammenheng mellom hogstform og metode for foryngelse. Nødvendige tiltak for å legge til rette for foryngelse skal settes i gang innen 3 år etter hogsten, og fristen kan utsettes til 5 år der det er forsvarlig, jf. skogbruksloven § 6.

Kravet til foryngelse er ytterligere konkretisert i forskrift for bærekraftig skogbruk (bærekraftforskriften), der det fastsettes både et *minimumsnivå* for etablerte planter (minste lovlig plantetetthet) og et *anbefalt* plantetall som er høyere. Anbefalt tetthet varierer med bonitet og treslag. Videre handler tilfredsstillende foryngelse om at det foryngete arealet må være tilrettelagt for produksjon av virke når det gjelder både volum og kvalitet.

Ifølge Ot.prp. nr. 28 (2004–2005) er *anbefalt* plantetetthet i forskriften basert på faglige anbefalinger for hvilken tetthet som gir best produksjon både kvalitetsmessig- og volummessig. Minimumsnivået i forskriften for etablerte planter gir grunnlag for å gripe inn mot den enkelte skogeier og gi pålegg om tiltak, og denne grensen må ifølge Ot.prp. nr. 28 (2004–2005) ligge betydelig lavere enn faglige anbefalinger for optimal tetthet.

I spørreundersøkelsen til kommunene svarer 23 prosent at skogbruksloven med tilhørende forskrifter er uklar når det gjelder krav om foryngelse. Fylkesmannens landbruksavdelinger viser i intervju til at forskrift om bærekraftig skogbruk kan være krevende for kommunene å følge opp, spesielt når det gjelder foryngelsesplikten. Landbruksavdelingene mener det er behov for å tydeliggjøre krav om tiltak for å sikre tilfredsstillende foryngelse, og viser til at det for tiden pågår en faglig diskusjon om hva som er riktig plantenivå. Landbruksavdelingene ser det også som en utfordring at bærekraftforskriftens minstekrav til plantetetthet ikke er tilstrekkelig for å sikre en bærekraftig foryngelse. Minste lovlig plantetetthet bidrar heller ikke til å utnytte skogens potensial for opptak av CO₂.

I intervju påpeker andelslagene at i kystskogen oppfyller skogeier ofte bare minimumskravet for planting. Det skyldes at mange skogeiere er usikre på hvordan det skal drives foryngelse. Mange har ikke tidligere avvirket på skogeiendommen. Samtidig mener andelslagene at det har kommet ulike signaler fra myndighetene om hva slags arter som kan plantes i denne delen av landet.

Fylkesmannens landbruksavdeling peker på at det også er en utfordring at noen skogeiere ikke følger opp foryngelsesplikten i loven, og videre at kommunene ikke følger opp dette kravet godt nok overfor skogeier. Landbruksavdelingene påpeker at mange kommuner har for lite kjennskap til bærekraftforskriften og i liten grad kontrollerer hvordan skogeier følger opp forskriften. Ifølge landbruksavdelingene har heller ikke fylkesmannen fulgt opp kommunene tilstrekkelig i dette arbeidet.

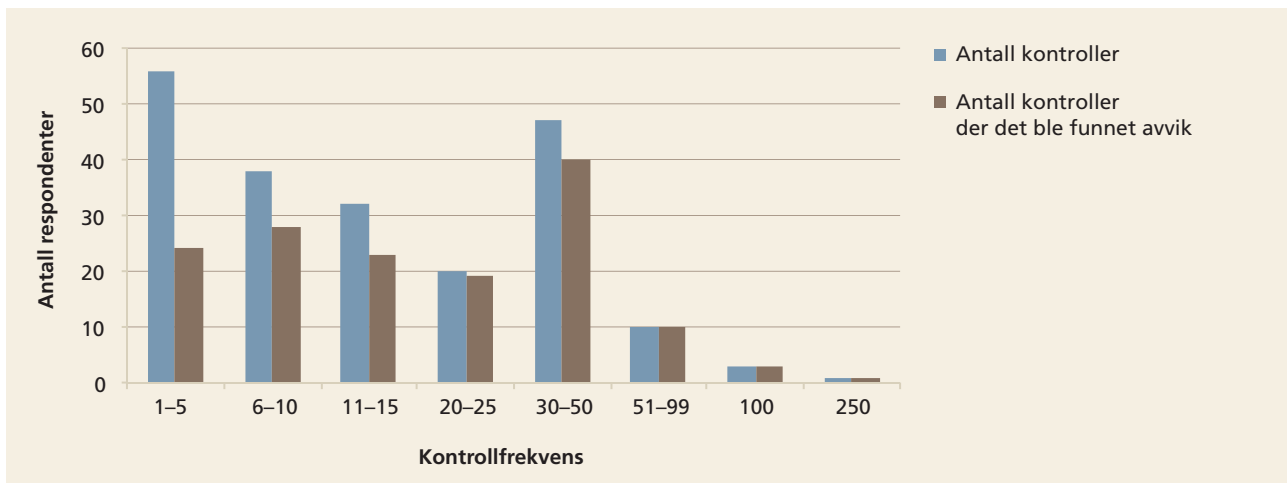
Fylkesmannens landbruksavdelinger peker videre på at det tidligere var en egen hjemmel i skogbruksloven for omdisponering av areal, men at denne nå har falt bort. En konsekvens av at det ikke lenger er noen slik hjemmel i skogbruksloven, er at det i dag er lettere å omdisponere skogareal til andre formål enn skogbruk, for eksempel til beiteområder. I områder der behovet for beitearealer er betydelig, mener landbruksavdelingene at mulighetene for en slik omdisponering er en utfordring for målet om bærekraftig utnyttelse av skogen. Om lag halvparten av kommunene i spørreundersøkelsen oppgir at "omdisponering av arealet til andre formål" er én av flere årsaker til manglende foryngelse i deres kommune.

Kommunenes kontroll av foryngelse

Kommunen skal føre tilsyn med at bærekraftforskriftens forutsetninger og vedtak blir fulgt, jf. § 15. Gjennom stikkprøver skal kommunen kontrollere om nødvendige foryngelsestiltak er gjennomført, og om foryngelsen er tilfredsstillende etablert. Dersom foryngelsen ikke er tilfredsstillende, kan kommunen fatte vedtak om tiltak på skogeiers regning eller fatte vedtak om tvangsmulkt som løper fram til tilfredsstillende foryngelse er iverksatt.

Kommunene gjennomfører også kontroll med foryngelse gjennom den årlige resultatkontrollen, se Tekstboks 4 i kapittel 3.5. Resultatkontrollen som gjelder foryngelse og miljø, er imidlertid kun en kontroll på nasjonalt nivå for å innhente datagrunnlag på noen utvalgte indikatorer. SLF opplyser at det ikke er meningen at kommunene

Figur 12 Antall foryngelseskontroller i kommunene de siste 5 årene (N = 243)



Kilde: Riksrevisjonens, 2011

skal bruke denne kontrollen for å pålegge tiltak overfor skogeier, men det er en del kommuner som informerer skogeier om resultatet av kontrollen.⁸⁴

I spørreundersøkelsen til kommunene er kontroll den oppgaven som flest kommuner oppgir å ikke ha kapasitet til å utføre som følge av ressursmangel. Spørreundersøkelsen mot kommunene viser at 52 av kommunene ikke har gjennomført foryngelseskontroll i løpet av de siste fem årene.

I spørreundersøkelsen til kommunene ble alle respondentene bedt om å oppgi antall foryngelseskontroller de siste 5 årene. Figur 12 viser svarfordelingen og gjengir antall oppgitte kontroller og registrerte avvik både for enkeltkommuner og landbrukskontorer som dekker flere kommuner. Av dem som har gjennomført kontroller, har 39 prosent gjennomført 1–10 kontroller de siste fem årene. Andelen avvik øker med antall gjennomførte kontroller.

126 kommuner oppgir at de ikke har registrert brudd på foryngelsesplikten. Høyest antall brudd oppgitt i en enkeltkommune de siste 5 årene er 100. For alle kommunene er det i gjennomsnitt registrert 6 brudd på foryngelsesplikten.

Spørreundersøkelsen til kommunene viser at kommunene i svært liten grad benytter sanksjoner når det avdekkes brudd på foryngelsesparagrafen. Ingen kommuner har oppgitt å bruke tvangsmulkt, og i mindre enn ti kommuner har skogbruksforvaltningen iverksatt tiltak på skogeiers regning. 52 prosent av kommunene mener det er vanskelig å sanksjonere en skogeier som ikke har

sørget for foryngelse etter hogst. Imidlertid oppgir 303 kommuner at det ved brudd på foryngelsesplikten har blitt iverksatt veiledning overfor skogeier som har resultert i en tilfredsstillende foryngelse.

Plantebrevet

I 2010 tok Landbruks- og matdepartementet initiativ til å skjerpe skogbruksmyndighetenes kontroll og oppfølging av foryngelsesplikten i skogbruksloven og forskrift om bærekraftig skogbruk. Bakgrunnen var bekymring for en vedvarende nedadgående planteaktivitet i skogbruket. I brev til fylkesmannsembetene av 7. juli 2010 (omtalt om plantebrevet), ber departementet fylkesmennene om å følge opp kommunenes pålagte ansvar på dette området. Fylkesmannen ble bedt om å utarbeide kommunevise rapporter med oversikt over sammenhengen mellom avvirket gran og skogplanting på den enkelte eiendom i siste 5-års periode. Kommunene ble bedt om å iverksette flere kontroller på avvirket areal, på eiendommer der avvirkningen var over et visst volum og avvirket mellom hogst og planting var størst.⁸⁵ Dokumentgjennomgang viser at SLF i etterkant av dette har utarbeidet instruksjoner til kommunene om rutiner for gjennomføring av kontroll og rapportering. Her er det også lagt inn utvalgsriterier for å sikre en mer risikobasert kontroll.

Gjennom intervju framkommer det imidlertid at flere sentrale aktører er positive til det iverksatte kontrolltiltaket. Fylkesmannens landbruksavdelinger uttaler i intervju at plantebrevet ga et tydelig

84) SLF, 2012.

85) Landbruks- og matdepartementet. Økt innsats på kontroll og håndhevelse av foryngelsesbestemmelsene i forskrift om bærekraftig skogbruk. Brev fra Lars Peder Brekk til fylkesmennene 5. juli 2010.

og nyttig signal som har ført til økt oppmerksomhet rundt behovet for å følge opp foryngelsesplikten hos skogeier. Tydelige signaler fra sentrale myndigheter kan ifølge landbruksavdelingene gjøre det lettere for kommunene å kontrollere skogeier. Også andelslagene sier i intervju at de ser positivt på den skjerperte oppfølgingen av foryngelseskravet i skogbruksloven. Andelslagene erfarer imidlertid at de fleste skogeierne ønsker å bruke ressursene best mulig, og at det kun er et fåtall som unnlater å plante etter hogst. Det kan være andre årsaker til at skogeier ikke sørger for foryngelse etter hogst, som at skogeierne har drevet med tynning eller utført hogst på beiteareal der det ikke skal plantes igjen. Andelslagene mener også at det i noen skogregioner er like viktig at myndighetene følger opp andre skogbruksaktiviteter som ungskogpleie, slik at skogressursene kan ivaretas over lang tid.

SLF opplyser i intervju at de i løpet av de to siste årene har arbeidet målrettet for å følge opp foryngelsesplikten under skogbruksloven. Fylkesmenn og kommuner har vært sentrale i dette arbeidet, men kommunene har varierende kapasitet til å følge opp foryngelsesplikten. I spørreundersøkelsen til kommunene oppgir 54 prosent at de i løpet av de to siste årene har iverksatt tiltak for å følge opp foryngelsesplikten.

SLF har samlet inn informasjon om effekten av den skjerpede kontrollen av foryngelsesplikten.⁸⁶ Ifølge statusrapporten fra foryngelseskontrollen i 2011 har ressursene i kommunene i 2011 vært rettet mot å identifisere misforhold mellom hogst og planting. Rapporten viser at ikke alle kommuner har kommet i gang med en utvidet foryngelseskontroll.⁸⁷ Sogn og Fjordane og Nordland oppgir at de ikke har ressurser til å gjennomføre foryngelseskontrollen. Det vises til at noen kommuner sliter med å frigjøre ressurser til å gjennomføre kontrollen. Spørreundersøkelsen til kommunene bekrefter dette inntrykket.

SLF konkluderer i rapporten med at foryngelseskontrollen har satt søkelyset på skogeiers plikt til å forynge etter hogst, og at kontrollen er godt mottatt både i næringen og i forvaltningen. Videre mener SLF at rutinegjennomgangen har skapt større klarhet i hvordan kontroll etter skogbruksloven skal gjennomføres, og hvordan virkemidlene skal brukes.

86) Statens landbruksforvaltning (2012). *Status for foryngelseskontroll 2011*. Rapport 16/2012.

87) I Troms og Finnmark var det ikke noen skogeiere med granavirkning over 250 m³, som er kravet for å bli trukket ut for kontroll.

Som nevnt i kapittel 3.5 viser foreløpige tall fra skogfondsregnskapet for 2011 en oppgang i antall kjøpte skogplanter sammenlignet med 2010. Det er for tidlig å si om dette er et resultat av den økte plantekontrollen.

4.4.2 Økonomiske virkemidler

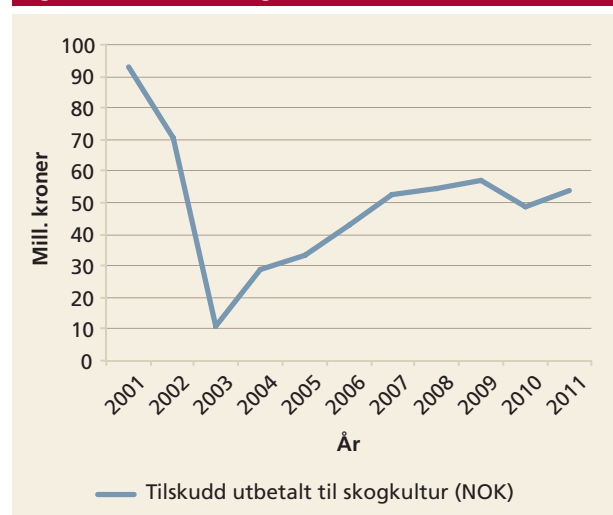
De viktigste økonomiske virkemidlene rettet mot skogkultur er tilskudd til nærings- og miljøtiltak (NMSK) og skogfond.

Tilskuddsmidler til skogkultur

Tilskudd til nærings- og miljøtiltak (NMSK) i skogbruket kan brukes til skogkulturtiltak. For å stimulere til utvikling av kvalitetsskog kan det gis tilskudd til ungskogpleie og andre kvalitetsfremmende tiltak. Det omfatter også tilskudd til skjøtsel av skog i kantsoner og i sammenheng med kulturminner.⁸⁸ Det er kommunen selv som prioriterer hva NMSK-tilskuddet skal gå til. Totalt i 2011 gikk 45 prosent (54 av 119 mill.) av NMSK-tilskuddene til skogkulturtiltak.⁸⁹

Figur 13 viser utbetalte tilskuddsmidler til skogkulturtiltak i perioden 2001–2011. Utbetalte tilskuddsmidler til skogkultur var størst i 2001–2002, og gikk betydelig ned i 2003 etter at det statlige plantetilskuddet ble tatt vekk. I 2004 ble NMSK-tilskuddet innført, og etter det har utbetalte tilskudd til skogkultur økt igjen. Utbetalte midler til skogkultur har siden 2007 vært mellom 50 og 60 mill. kroner årlig.

Figur 13 Tilskudd til skogkultur (NOK)

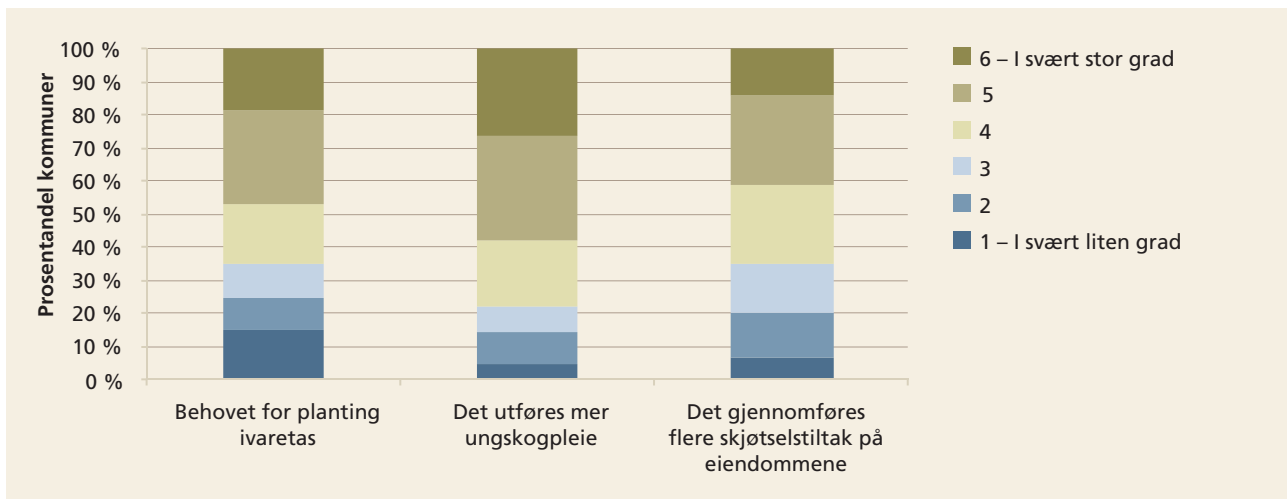


Kilde: SLF

88) Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 4. FOR 4. februar 2004 nr. 447

89) SLF (2012). *Skogbruk – statistikk og trender/tilskudd*. SLFs statistikk om skogbruk på nett.

Figur 14 Kommunenes vurdering av i hvilken grad NMSK-midler bidrar til ulike skogkultur- og skjøtselstiltak (N = 388)



Kilde: Riksrevisjonen, 2011

Som vist i kapittel 3.5 ble nivået for planting og skogkultur kraftig redusert i perioden 2001–2003. Det indikerer en direkte sammenheng mellom utbetalte tilskudd og skogeiers gjennomføring av slike tiltak.

Spørreundersøkelsen viser at kommunene gjennomgående er positive til NMSK-tilskuddenes bidrag til skogkultur. Nær halvparten av kommunene mener at NMSK-midlene i stor grad bidrar til at behovet for planting ivaretas, se figur 14. Videre mener 41 prosent at NMSK-midlene i stor grad bidrar til at det gjennomføres fleres kjøtselstiltak på eiendommene, og 58 prosent mener at NMSK-midlene i stor grad bidrar til at det utføres mer ungskogpleie.

I tråd med dette opplyser fylkesmannens landbruksavdelinger i intervju at tilskudd er et effektivt virkemiddel for å påvirke skogeierne. Landbruksavdelingene mener imidlertid at dagens tilskuddsnivå til NMSK er for lavt til å sikre tilstrekkelige investeringer i framtidsskogen. Det påpekes videre at begrensede midler fører til at kommunene må nedprioritere å gi tilskudd til en del typer tiltak.

Skogfond

Skogkulturtiltak som kan dekkes av skogfond, er planting, såing, for- og etterarbeid, ungskogpleie og tynning.⁹⁰

SLFs statistikk over benyttete midler fra skogfondskonti viser at uttak til investeringer i skogkultur har utgjort mellom 30 og 40 prosent av midlene i tiårsperioden 2001–2010. Det er totalt

utbetalt 1,2 mrd. kroner fra skogfondskonti i denne perioden. I 2011 utgjorde skogfondsmidler benyttet til skogkulturtiltak 55 prosent. Det er imidlertid store fylkesvise variasjoner. Hedmark, Oppland og Buskerud er de fylkene hvor skogeier har benyttet mest midler til skogkulturtiltak i tiårsperioden. Sammenlignet med de andre fylkene er det brukt lite midler til skogkulturtiltak i Hordaland og Sogn og Fjordane.

Både SLF og fylkesmannens landbruksavdelinger framhever i intervju at skogfond er et av de viktigste virkemidlene for å sikre framtidige skogressurser, særlig gjennom skogkulturtiltak. Resultater fra spørreundersøkelsen til personlige skogeiere og intervjuer indikerer at ordningen benyttes mest og er særlig viktig for aktive skogeiere i tradisjonelles kogbruksfylker.



Maskinell tynning i furuskog. Foto: Leif Kjøstelsen / © Skog og landskap

90) Landbruks- og matdepartementet. *Skogbruk – Forskriftsendringer som følge av statsbudsjettet for 2007*. 2. februar 2007. Rundskriv M-1/2007.

Andelslagene uttaler i intervju at skogfondets minimumsnivå for avsetning på 4 prosent kan være for lavt for å sikre framtidige skogressurser. Mange skogeiere har for liten kjennskap til kostnadene ved skogbrukstiltak, blant annet fordi det går lang tid mellom hver avvirkning. Andelslagene mener at uten denne kjennskapen er det risiko for at skogeierne setter av for lite midler til investeringer. De peker imidlertid på at det ikke er avsetningsnivået til skogfond som er det største problemet, men at investeringsnivået i skogbruket generelt er for lavt.

4.5 Virkemidler for å ivareta miljøhensyn

Viktige miljøhensyn som skal ivaretas innenfor et bærekraftig skogbruk er biologisk mangfold, landskaps- og kulturverdier og friluftsliv, jf. skogbruksloven § 1. Skogen er dessuten viktig i klimasammenheng, og tiltak for å øke klimaeffekter gjennom høyere karbonbinding i skog står sentralt i den nasjonale skogpolitikken.

Landbruks- og matdepartementets viktigste virkemidler for å ivareta miljøhensyn i skogbruket er i dag skogbruksloven med tilhørende forskrifter, tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer og tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK). I tillegg har skogbruksnæringen i samarbeid med miljøvernorganisasjoner utarbeidet en miljøstandard, nemlig Levende Skog, og et tilhørende sertifiseringssystem. Også naturmangfoldloven og frivillig vern⁹¹ er sentrale virkemidler som legger rammer for skogbruket, men disse virkemidlene forvaltes av Miljøverndepartementets.

4.5.1 Kontroll med miljøkrav i bærekraftforskriften

Gjennom bærekraftforskriften har myndighetene konkretisert hvilke miljøhensyn skogeier skal ta ved hogst. Skogeier skal se til at det blir tatt nødvendige hensyn til biologisk mangfold og friluftsliv, og påse at de som utfører arbeid i skogen, tar slike hensyn (§ 3). Ved gjennomføring av skogbrukstiltak skal skogeier sørge for at verdiene i viktige livsmiljøer og nøkkelbiotoper blir tatt vare på i samsvar med retningslinjene i Levende Skog-standard (§5), se Tekstboks 9.

91) Ordningen med frivillig skogvern har vært praktisert siden 2003. Den innebærer at skogeierne selv tilbyr utvalgte områder for vern, og forvaltningen følger opp de av områdene som blir vurdert som faglig interessante.

Tekstboks 9 Levende Skog og miljøsertifisering i skogbruket:

Skognæringen har retningslinjer for miljøhensyn som ble utviklet gjennom Levende Skog-standard, skogbrukets miljøstandard. Standarden består av 25 kravpunkter som skal sikre et bærekraftig skogbruk ved å ivareta økonomiske, miljømessige og økologiske og sosiale interesser.

Levende Skog-standard ble utarbeidet av skogbruksnæringen i samarbeid med miljøvernorganisasjoner. Miljøvernorganisasjonene trakk seg fra samarbeidet i 2010. Bruddet skyldtes at partene ikke kom til enighet om kravpunktet om skogreising og treslagsskifte. Miljøstandard har i etterkant av dette blitt videreført som Norsk PEFC skogstandard. Denne standarden har imidlertid fortsatt Levende Skog-standard av 2006 som kravbeskrivelse.

Levende Skog-standard er implementert og kvalitets-sikret skogsertifiseringsstandard PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes). PEFC standarden inneholder både krav til ledelsessystemer og produktstandarder. I Norge består standarden av ISO 14001 og de krav som det ble enighet om ved revisjonen av Levende skog i 2006 – det vil si at dersom disse to standardene er oppfylt får man et PEFC-sertifikat. Ifølge DNV er om lag 100 prosent av norsk skogbruk er PEFC sertifisert.

Det finnes også en annen ordning for miljøsertifisering av skog, Forest Stewardship Council (FSC). Foreløpig er det få skogeierdommer i Norge som har denne sertifiseringen. I følge DNV har PFC-standard sammenlignet med FSC-standard, mer fokus på at det er etablert systemer for å sikre forbedringer. Brudd på miljøkrav vil innenfor PEFC-systemet ikke automatisk føre til at man mister sertifikatet så lenge man har rutiner/systemer for å sikre forbedring. FSC-standard er i hovedsak en produktstandard og kravene er mer absolutte, dvs. at dersom bestemte miljøkrav ikke er oppfylt får man heller ikke et sertifikat.

Kommunene skal føre tilsyn med at bærekraftforskriftens forutsetninger og vedtak blir fulgt jf. forskriftens § 15. Landbruks- og matdepartementet uttaler i intervju at myndighetene baserer seg på at det er en egenkontroll av miljøkravene i næringen, og at kontroll av miljøhensyn i forbindelse med hogst, utover resultatkontrollen, i stor grad skjer gjennom sertifiseringskontrollen.

I spørreundersøkelsen mot kommunene oppgir nærmere 40 prosent av kommunene ikke har gjennomført kontroll av miljøhensyn ved hogst de siste 5 årene. I kommuner hvor det er gjennomført kontroll, varierer antallet kontroller fra 1 til 100. Mer enn halvparten av kommunene som

oppgir at de har utført kontroller, har utført 1 til 10 kontroller. Der det ble gjennomført kontroller, er det registrert avvik i 16 prosent av tilfellene. Kommunene ble også spurt om de har oppdaget hogst i MiS-figurer de siste 5 årene. 80 prosent av de kommunene som har utført kontroller svarer at det ikke er avdekket brudd på bestemmelsen om hogst i MiS-figurer.

Det foreligger per mars 2012 ikke aggregert informasjon på fylkes- eller landsbasis om hvordan Levende Skog-standarden følges opp i skogbruket. Landbruks- og matdepartementet varsler i Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords* at det skal fastsettes en forskrift med hjemmel i skogbruksloven § 20 som skal gi retningslinjer for kommunenes kontroll og rapportering. Etter samme paragraf skal det også innhentes informasjon fra skognæringens sertifiseringsrapporter.

I intervju opplyser SLF at de nylig har bedt om at fylkesmenn og SLF får tilgang til resultatene fra skognæringens egne revisjonsrapporter. Bakgrunnen er at det nylig er avdekket hogst i MiS-figurer, og at alle registrerte MiS-figurer, ifølge andelslagene, skal sjekkes opp. SLF har ikke innhentet slike rapporter tidligere, men ser nå behovet for en tettere oppfølging på området.

Det Norske Veritas (DNV), et av sertifiserings-selskapene, opplyser i intervju at feil og mangler som avdekkes gjennom DNVs kontroll med Levende Skog-standarden særlig er knyttet til bevaring av kantsoner, hogst i fuktskog/myrskog, gjensetting av livsløpstrær og tørretrær/høgstubber, utbedring av terrengskader og dokumentasjon ved utfylling av miljørapportskjema/kart.

Fylkesmannens landbruksavdelinger uttaler i intervju at Levende Skog-standarden har bidratt til en mer bærekraftig forvaltning av skogressursene, og at sertifiseringssystemet er på samme nivå som lovverket eller noe strengere. Landbruksavdelingene har inntrykk av at dette sertifiseringssystemet fungerer veldig godt, men påpeker at det likevel er viktig at kommunene er bevisst sitt ansvar for å følge opp lovverket med forskrifter.

Miljøverndepartementet viser til at Levende Skog har vært drivende for bedringen av miljøhensyn i skogbruket. Departementet viser til at skogeierne og miljøorganisasjonene sommeren 2010 brøt Levende Skog-samarbeidet pga. uenighet om fremmede treslag i skogbruket. Bruddet innebærer at dynamikken mellom disse partene har blitt

borte, og det samme har muligheten for å videreutvikle miljømessig bedre løsninger med hensyn til fremmede treslag og andre viktige miljøtemaer. Departementet påpeker at bruddet har vært relativt langvarig, og at myndighetenes ansvar for å videreutvikle miljøhensynene i skogbruket øker i denne situasjonen.

Det Norske Veritas (DNV) mener at det har skjedd forbedringer i løpet av de siste 10–20 årene når det gjelder å ivareta miljøverdier innenfor norsk skogbruk. Næringen har blant annet vært i forkant av myndighetene med å utvikle prinsipper for bærekraftig forvaltning i skogbruket, og fortjener ros for det. Det har særlig blitt mye større oppmerksomhet rundt det å ivareta miljøverdiene innenfor et aktivt skogbruk. Samtidig mener DNV det fortsatt er rom for forbedringer, og at status ennå ikke er tilfredsstillende. Det er blant annet et potensial for å legge til rette for bedre etterlevelse av Levende Skog-standarden, eventuelt etablere andre former for standardisering som sikrer god markedsadgang gjennom de organisasjonene som bidrar til allment anerkjent bærekraftig drift av skog (for eksempel FSC Forest Management).

Det gjennomføres også miljøvurderinger av hogst og foryngelse i forbindelse med den årlige resultatkontrollen for skogbruk og miljø (se Tekstboks 4). Som nevnt i kapittel 4.4.1 er imidlertid resultatkontrollen en kontroll på nasjonalt nivå for å innhente datagrunnlag, og ikke en kontroll som skal benyttes for å pålegge eventuelle tiltak overfor skogeier.⁹² Gjennom den årlige resultatkontrollen er det ifølge SLF ikke rapportert om store svakheter ved skogeiers evne til å ivareta miljøhensyn på de kontrollerte flatene, men det er påvist et forbedringspotensial når det gjelder gjensetting av kantsoner, hogst i nøkkelbiotoper og utbedring av sporskader.⁹³

4.5.2 Skogeiers kjennskap og tilgang til informasjon om miljøverdier

Skogbruksloven § 4 sier at skogeier skal ha oversikt over miljøverdier i skogen sin og ta hensyn til disse ved tiltak. Kommunen som skogbruksmyndighet skal føre tilsyn med at kravene i skogbruksloven følges, og veilede og informere om offentlige virkemidler overfor skogeier.

I spørreundersøkelsen til kommunene kommer det fram at nesten 60 prosent av kommunene erfarer at skogeiere ikke kjenner godt nok til kravene om å ha oversikt over miljøverdier i egen

92) SLF, 2012.

93) SLF (2012). *Miljøstatus i landbruket 2012*. Rapport-nr.: 8/2012



Skogli med mye hengelav, Begnadalen

Foto: John Y. Larsson / © Skog og landskap

skog. I spørreundersøkelsen til personlige skogeiere svarer 43 prosent av skogeierne at de er godt kjent med hvilke miljøverdier de har på eiendommen, mens 38 prosent opplyser at de ikke er godt kjent med disse. Der det drives skogbruk på eiendommen, er andelen som opplyser at de er godt kjent med miljøverdiene, høyere (om lag to tredeler). Totalt oppgir 53 prosent at de ikke har behov for informasjon om miljøverdier, mens 29 prosent oppgir at de har behov for veiledning for å kunne ivareta miljøverdiene på sine eiendommer.

I spørreundersøkelsen til personlige skogeiere svarer 42 prosent av skogeierne at de ikke opplever å få nok informasjon fra kommunene om sitt ansvar for å ha oversikt over miljøverdier på skogeiendommen. Disse skogeierne eier én tredel av skogarealet som dekkes i spørreundersøkelsen.

Gjennom spørreundersøkelsene til skogeiere og kommuner, og dessuten gjennom intervjuer med fylkesmenn og andelslag, framkommer det også at informasjonen om skogressursene og miljøverdier i skogen i dag ikke er tilstrekkelig tilgjengelig og brukervennlig for dem som skal forvalte ressursen. Dette omtales nærmere i kapittel 6.5.3.

4.5.3 Miljøregistreringer i skog (MiS)

Ifølge bærekraftforskriften § 4 kan hogst normalt bare skje i områder der det er gjennomført miljøregistreringer. Ved hogst i områder der slike registreringer ikke er gjennomført, skal de førevar-tiltakene som er nedfelt i Levende Skog-standarden, legges til grunn.

For å stimulere til et godt kunnskapsgrunnlag og gode avveinger mellom næringsmuligheter og miljøverdier, gis det tilskudd til miljøregistreringer som en del av skogbruksplanleggingen. Det er et krav at miljøverdiene som framkommer gjennom skogbruksplanleggingen, skal være offentlig tilgjengelige.⁹⁴ Landbruks- og matdepartementet viser til at det i første rekke er påkrevd å registrere miljøverdier på de arealene hvor det er aktuelt å hogge, dvs. det produktive skogarealet.

Tekstboks 10 Miljøregistreringer i skog (MiS)

Prosjektet "Miljøregistrering i Skog – biologisk mangfold" ble startet i februar 1997, på initiativ fra og ved finansiering av Landbruksdepartementet. Prosjektet ble lagt til Norsk institutt for skogforskning (Skogforsk), nå Skog og landskap. Prosjektet har også hentet inn kompetanse fra en rekke andre fagmiljøer, herunder universiteter, forskningsinstitutter, høyskoler, takstinstitusjoner og skogeierforeninger.

Et registreringsverktøy ble presentert i 2000, og har siden blitt revidert i 2001 og 2002. Miljøregistreringene startet som en integrert del av skogbruksplanleggingen i 2001. Fra 2004 har det vært en forutsetning for å motta tilskudd at data fra registreringene skal sendes til Skog og landskap og forvaltes i en nasjonal database.

Kilde: Skog og landskap

⁹⁴ Skog og landskap (2011). *Miljøregistreringer i skog – tilgjengelig i Kilden*. Nettartikkel 19. oktober 2011.

I skogbruksplanleggingen registreres miljøverdier etter opplegget Miljøregistreringer i skog (MiS), se Tekstboks 10. MiS har ifølge Skog og landskap to hovedmål: Å bedre kunnskapen om miljøverdier i form av biologisk mangfold og kulturminner i skog, og å utvikle metoder for registrering og overvåking av disse. Kartleggingen har til hensikt å gi skogeier informasjon om arealer med miljøer som er særlig viktige å ta vare på.⁹⁵

Med basis i MiS-registreringene velges de miljøverdier som skogeier skal ivareta, ut. Registrerte livsmiljøer blir rangert etter hvor verdifulle de er, og det danner grunnlag for å velge ut de områdene hvor det skal tas særlige hensyn – for eksempel ved å la områdene ligge urørt eller ved å tilpasse hogsten slik at miljøverdiene bevares. Rangeringen av livsmiljøer skal skje i samråd med biolog, men det er skogeier som velger hvilke tiltak som skal prioriteres på egen eiendom.⁹⁶

Ifølge Skog og landskap er det per februar 2012 avsluttet takster med miljøregistreringer på et areal som dekker 37 mill. dekar produktiv skog, mens 18 mill. dekar er under arbeid. Med totalt takstareal for Norge på 77 mill. dekar⁹⁷ blir andel avsluttet takst med MiS-registrering 48 prosent og andel takstareal under arbeid 23 prosent.

I spørreundersøkelsen til personlige skogeiere oppgir 51 prosent av skogeierne at det ikke er gjort miljøregistreringer på skogeiendommene, noe som utgjør 28 prosent av arealet. Der det drives skogbruk på eiendommen, er det om lag én tredel som oppgir at det ikke er gjort miljøregistreringer. Andelen eiendommer hvor det er gjort miljøregistreringer, er markert lavere for skogeiere i region 4 (62 prosent) og region 6 (77 prosent) enn for skogeiere i resten av landet.

Det Norske Veritas (DNV) viser i intervju til at de gjennom sine kontroller har erfart at MiS-registreringene ikke alltid er gode nok – dvs. ikke i henhold til MiS-metodikken som er beskrevet i veiledningene.

Skog og landskap opplyser i intervju at MiS som kartleggingsmetode fungerer godt for å kartlegge de verdiene skogbruket skal ivareta som følge av sitt sektoransvar for miljø, inklusiv biologisk

mangfold. De opplyser at MiS i mange områder også har vært grunnlaget for vurdering av frivillig vern-områder. Metodikken ble sist revidert i 2002. Skog og landskap viser videre til at Fylkesmannen skal være formelt involvert i den praktiske gjennomføringen av MiS-registreringen ved at det enkelte prosjekt skal godkjennes for bruk av offentlige tilskuddsmidler. Kommunen skal bidra med lokal fagkompetanse. Resultatet av MiS-registreringen i form av digitale kart med avgrensning av figurer og egenskaper knyttet til den enkelte figur oversendes Skog og landskap i forbindelse med at det lokale takstprosjektet avsluttes.

Miljøverndepartementet viser til at kunnskapsgrunnlaget generelt er klart forbedret siden 1990-tallet, både når det gjelder viktige naturverdier i skog og skogbrukets effekter på miljøverdier. Når det gjelder MiS mener Miljøverndepartementet at metodikken kan forbedres ved at en i mindre grad legger opp til lokal tilpasning og ved systematisk registreringer av arter. Det ville etter Miljøverndepartementets syn økt nytteverdien av disse registreringene for forskning og forvaltning. Videre ville det etter Miljøverndepartementets vurdering vært gunstig med sentrale føringer gjennom forskrift eller rundskriv om utvelgeseskomiteens sammensetning og prosedyrer for komiteens arbeid når denne skal velge ut MiS-figurer. Departementet mener også at omfanget av arealer med miljøverdier som avsettes til ikke-hogst ikke er tilstrekkelig for å sikre bestander av truede og nær truede arter, også når arealet ses i sammenheng med arealer avsatt til områdevern. Videre mener både Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Norsk institutt for naturforskning (NINA) det er behov for å harmonisere MiS og DNs naturtypekartlegging, blant annet for å sikre en mer helhetlig vurdering av miljøverdiene som det skal tas hensyn til på hver eiendom.

Landbruks- og matdepartementet understreker at MiS-registreringene skal munne ut i frivillige miljøhensyn for å ivareta skogsektorens sektoransvar m.m. Etter at registrerte forekomster av livsmiljøer er rangert etter metodikken som er utviklet i MiS-prosjektet, skal skogeier i hvert enkelt tilfelle velge ut de områdene hvor vedkommende mener at det er mest hensiktsmessig å ta særlige hensyn, i tråd med gjeldende politikk, Levende Skogs standarder, egne preferanser og egne driftsopplegg.

Landbruks- og matdepartementet viser videre til at en total kartlegging av alle arter i skog er en umulighet, både fordi kunnskapen om artene ikke

95) Skog og landskap (2012). *Miljøregistrering i skog*.

96) Skog og landskaps (2007). *Kartlegging av miljøkvaliteter*. Nettartikkel 26. juni 2007.

97) Skog og landskap oppgir at totalt takstareal er det arealet fylkesmennene for ca. 10 år siden betraktet som relevant for skogbruksplanlegging. I dag er totalt takstareal, ifølge Skog og landskap, trolig noe lavere.

er tilstrekkelig, og fordi det rent registreringsmessig er en uoverkommelig oppgave. Ved å registrere livsmiljøer som er dokumentert viktige for rødlistearter, kan det ifølge departementet tas hensyn til artene. Departementet viser også til at de deltar i det interdepartementale samarbeidet for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold, og at de har et nært samarbeid med Artsdatabanken når det gjelder konkret kunnskap knyttet til skoglevende arter.

Tilgang til informasjon om registrerte og utvalgte MiS-figurer

I 2011 ble MiS-registreringer tilgjengelig på nett i kartløsningen *Kilden* hos Skog og landskap. Skog og landskap viser i intervju til at de i dag mottar data fra alle MiS-kartlegginger (både "brutto- og nettolister"). *Kilden* gir innsyn til de MiS-figurene som skogeier gjennom utvalgsprosessen har valgt som arealer med spesielle miljøhensyn.

Miljøverndepartementet, DN og NINA etterlyser bedre tilgang til MiS-registreringene. Miljøverndepartementet viser til at nettdata har begrenset nytteverdi, ettersom disse ikke gir et representativt bilde av de potensielle miljøverdiene i skogen. Miljøverndepartementet mener derfor det ville vært nyttig om også bruttodata ble allment tilgjengelige. DN og NINA opplever at databasen ikke inneholder alle relevante data fra MiS-registreringene.

Skog og landskap opplyser i intervju at de MiS-registreringene som ikke er lagt ut i databasen (*Kilden*), er tilgjengelig for innsyn ved forespørsel til Skog og landskap. Skog og landskap vurderer derfor tilgjengeligheten på MiS-registreringene som god. Landbruks- og matdepartementet viser i tillegg til at kommunene kan skaffe seg tilgang til alle data fra skogbruksplanleggingen i sin arealforvaltning.

Skog og landskap påpeker imidlertid at informasjon om hvordan MiS-figurene skjottes over tid, kun følges opp i *Kilden* når nye takstprosjekter ajourfører og nyregistrerer MiS-figurer lokalt. Ifølge Skog og landskap er det behov for mer løpende ajourføring, og instituttet er i dialog med næringsorganisasjonene om et praktisk opplegg for dette.

4.5.4 Iverksetting av naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven av 2009 legger rammer for skogbruket både gjennom lovens generelle miljøprinsipper, nye virkemidler som prioriterte arter

og utvalgte naturtyper, regler om utsetting av fremmede organismer og regler om områdevern. Naturmangfoldloven stiller også klare krav til kunnskapsgrunnlaget ved utøving av offentlig myndighet, se Tekstboks 11.

Tekstboks 11 Naturmangfoldloven §§ 8 til 12

Naturmangfoldloven av 2009 har blant annet som formål å ta vare på naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold samt økologiske prosesser ved bærekraftig bruk og vern. Loven er en sektorovergripende lov som gjelder for alle ressurser, også de ressursene som reguleres gjennom sektorlover.

Ifølge naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Dette er krav som også gjelder i den offentlige forvaltningen av skogbruket.

Prinsippene i §§ 8 til 12 stiller krav til at offentlige beslutninger skal baseres på et rimelig kunnskapsgrunnlag om artsmangfoldet, føre-var-prinsippet og en økosystemtilnærming med vurdering av samlet belastning. Videre skal kostnadene ved miljøforringelse bæres av tiltakshaver (§ 11), og det skal tas utgangspunkt i miljøforsvarlige metoder og teknikker (§ 12).

Forskriftene om *utvalgte naturtyper* og *prioriterte arter* har hjemmel i naturmangfoldloven §§ 52 og 53. Ordningen med utvalgte naturtyper innebærer at noen naturtyper får en status som er viktigere enn andre utenfor verneområdene, og at disse naturtypene skal forvaltes likt uavhengig av hvilken samfunnssektor som påvirker naturtypen. Prioriterte arter er arter som krever at det tas spesielle hensyn i arealforvaltningen for at de skal ha tilstrekkelige betingelser for å kunne overleve. Ifølge forskriften skal artenes funksjonsområde ivaretas.

Hvis skogbrukstiltak berører utvalgte naturtyper, pålegger naturmangfoldloven § 54 tiltakshaver en meldeplikt (søknadsplikt) til kommunen for skogbrukstiltak som vanligvis ikke krever tillatelse etter skogbruksloven. Tilbakemelding fra kommunen skal foreligge før tiltaket utføres. Finner kommunen at tiltaket kan medføre forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand, kan kommunen nekte tiltaket eller gi nærmere pålegg om hvordan tiltaket skal gjennomføres i samsvar med reglene i skogbruksloven.

Kilder: Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), LOV 19. juni 2009 nr. 100; Direktoratet for naturforvaltning. *Veileder til forskrift om utvalgte naturtyper*. DN-håndbok 31-2011; Bugge, Norsk lovkommentar 13. mars 2012.

Det kommer fram i intervju at Fylkesmannens landbruksavdelinger opplever at kommunenes saksbehandling etter skogbruksloven i hovedsak ivaretar miljøhensyn på en god måte. Landbruksavdelingene påpeker imidlertid at dagens system gjør det krevende for kommunen å sjekke om det foreligger en tilstrekkelig dokumentasjon av miljøverdiene. Som tidligere nevnt framkommer det av undersøkelsen at informasjonen om skogressursene og miljøverdier i skogen i dag ikke er tilstrekkelig tilgjengelig og brukervennlig for dem som skal forvalte ressursen. Dette omtales nærmere i kapittel 6.5.3.

Landbruksavdelingene viser videre til at det er uklart hvordan naturmangfoldlovens krav om miljøinformasjon skal praktiseres i skogsaker. I tillegg mener landbruksavdelingene det er uklare knyttet til vurdering av miljøhensyn ved skogsveibygging og Inngrepsfrie naturområder i Norge (INON). Avdelingene erfarer at usikker informasjon og uklare mål kan føre til handlingslammelse hos skogeier, ettersom skogeiere ikke ønsker å gjøre feil i form av å hogge i områder med registrerte miljøverdier.

Fylkesmannens miljøvernnavdelinger uttaler i intervju at manglende avklaring om naturmangfoldloven sentralt fører til utfordringer for regionale og lokale myndigheter. Andelslagene peker i intervju på at det er for lite samordning mellom naturmangfoldloven og skogbruksloven, også på forskriftsnivå, og at framtidige avklaringer vil påvirke hvordan skogbruksloven vil fungere.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) opplyser i intervju at de har ansvar for å lære opp fylkesmannens miljøvernnavdelinger i bruk av naturmangfoldloven, og disse avdelingene skal igjen drive opplæring av kommunene på miljøområdet. Tilsvarende har SLF ansvar for opplæring av fylkesmannens landbruksavdelinger, som igjen skal drive opplæring av kommunens skogbruksforvaltning. DN opplever at det i de fleste tilfeller er et godt samarbeid mellom landbruks- og miljøvernnavdelingene hos fylkesmannen. Utfordringer på opplæringssiden i kommunene skyldes først og fremst manglende praksis for saker i henhold til naturmangfoldloven.

Miljøverndepartementet uttaler at det etter at naturmangfoldloven trådte i kraft, tok tid før forvaltningen forstod at naturmangfoldloven § 7 stilte helt nye krav til behandlingen av lover etter sektorlovverk. En utfordring har vært at regelverket kan oppfattes som vanskelig tilgjengelig.

Det varierte i hvilken grad kommunene oppdaterte sin kompetanse på området. Etter enkelte klagesaker er det departementets oppfatning at loven etter hvert i større grad legges til grunn. Det har vært holdt og skal fortsatt holdes kurs for fylkesmenn og kommuner for å styrke og oppdatere kompetansen.

4.5.5 Veibygging og inngrepsfrie naturområder (INON)

En hensiktsmessig infrastruktur er avgjørende for å kunne drive skogbruk innenfor lønnsomme rammer, se kapittel 3.4. Veibygging og andre infrastrukturtiltak i skogbruket er imidlertid ofte er gjenstand for interessekonflikter mellom miljøhensyn og næringsinteresser.

Ifølge skogbruksloven (§ 7) skal planlegging, bygging og ombygging av skogsveier skje på en måte som tar hensyn til viktige miljøverdier. Det er en egen forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål (landbruksveiforskriften), som er hjemlet i skogbruksloven og jordloven. Formålet med forskriften er å sikre at planlegging og bygging av veier for landbruksformål skjer på en måte som gir landbruksfaglige helhetsløsninger. Samtidig skal hensynet til miljøverdier knyttet til naturmiljø, landskap, kulturminner og friluftsliv, og andre interesser som blir berørt av veiframføringen vektlegges. Kommunen godkjenner veisøknadene etter en høringsrunde, og setter eventuelle vilkår.

Videre inneholder også forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) bestemmelser om miljøhensyn ved bruk av midler til veibygging og uttak av tømmer med hest- og taubane. Jf. § 5 skal det ikke gis tilskudd til permanente veier som fører til reduksjon av villmarkspreget områder. Videre kan det bare gis tilskudd til veier som er godkjent etter den til enhver tid gjeldende forskrift om planlegging og godkjenning av veier til landbruksformål, eller etter plan- og bygningslovens bestemmelser. Tilskudd til drift med taubane, hest o.a. kan bare gis der det er foretatt registreringer av miljøkvaliteter i området, jf. § 7.

Ifølge Landbruks- og matdepartementet pågår det et arbeid med å revidere regelverket knyttet til skogsveier, miljøhensyn og tilskuddsforvaltning. Revisjonen skal skje i nær kontakt med Miljøverndepartementet og ses i sammenheng med bestemmelser i plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. Ifølge departementet vil revisjonen føre til behov for endringer i virkemiddelbruk

knyttet til både skogsveier og alternative driftsformer som supplement til veibygging. Arbeidet må derfor ses i sammenheng med utforming av veiledningsmaterieil til naturmangfoldsloven og spørsmål knyttet til INON. Landbruks- og matdepartementet har videre varslet at de vil be SLF om økt kontroll av skogsveinettet og tilskuddsforvaltningen knyttet til dette.⁹⁸

Skogbruksnæringen har, ifølge Landbruks- og matdepartementet, store næringsmessige interesser innenfor såkalte inngrepsfrie naturområder (INON-områder) og omkringliggende bufferzoner, se Tekstboks 7.⁹⁹ Det fører til at det oppstår interessekonflikter mellom målsettingen om økt bruk av skogressursene og behovet for bevaring av inngrepsfrie naturområder i Norge. Som vist i kapittel 3.6.1 er bygging av skogsbilveier en viktig årsak til at INON-områdene reduseres. Samtidig er en betydelig andel produktiv skog berørt av hensynet til INON og omkringliggende bufferzoner, spesielt i kystfylkene.

Med bakgrunn i disse utfordringene fikk SLF og Direktoratet for naturforvaltning (DN) i 2009 i oppdrag av Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet, å legge fram forslag til hvordan skogbrukets behov for skogsveier skal balanseres opp mot bevaring av INON. Forslagene ble lagt fram i rapporten *Skogsveibyging og hensynet til inngrepsfrie naturområder i Norge (INON)* som ble lagt fram i april 2010.

Ifølge INON-utredningen fra SLF og DN ligger 6 prosent av de produktive skogarealene innenfor INON-områdene, og 26 prosent ligger i bufferzonene rundt på 1 km. Når bufferzonen inkluderes, vil derfor INON-områdene berøre 32 prosent av det produktive skogarealet på landsnivå. Utredningen viser imidlertid til at mye av bufferzonene rundt skogsveiene vil være tilgjengelig for skogsdrift uten at det må bygges nye veier. Med denne forutsetningen vil INON reelt berøre 13 prosent av den produktive skogen. Når andelen produktiv skog innenfor INON, som utgjør 6 prosent, legges til, berøres reelt om lag 19 prosent av det produktive skogarealet på landsnivå av INON. Her vil det imidlertid ifølge utredningen være regionale forskjeller avhengig av skog- og terrengforholdene.

Utredningen fra SLF og DN viser at det er klare regionale forskjeller når det gjelder INON-områdenes betydning for skogbruket. Kystfylkene har en større andel produktiv skog innenfor INON og bufferzonene enn innlandsfylkene. Ifølge rapporten er det disse områdene som spesielt opplever utfordringer knyttet til INON. Kystfylkene vil også framover få mye hogstmoden skog samtidig som dekingen av skogsbilvei i dag er lav. I tråd med det som kommer fram i rapporten, viser andelslagene i intervju til at INON-områdene setter skranker for bygging av skogsbilveier, og at det særlig er en utfordring for noen kystskogfylker.

Spørreundersøkelsen til kommunen viser at 35 prosent av kommunene i stor grad opplever at det er målkonflikter mellom landbruks- og miljøvernmyndigheter når det gjelder INON. 38 prosent av kommunene opplever at målkonflikter på dette området har hatt konsekvenser for saksbehandlingen, og konfliktene har blant annet vanskeliggjort veiledningsoppgaver overfor skogbruker.

Fylkesmannens miljøvernavdelinger uttaler i intervju at forvaltningen av INON-områdene er et område hvor henholdsvis landbruks- og miljøvernavdelingene hos Fylkesmannen mottar ulike signaler om virkemidler fra Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet. Miljøvernavdelingene får tydelige styringssignaler fra DN om at de skal ivareta hensynet til INON-områder der det oppstår konflikt om veibygging i skogbruket. Miljøvernavdelingene bruker derfor INON som innsigelsesgrunn ved behandling av veisaker. Avdelingene opplever at signalene fra Landbruks- og matdepartementet til landbruksavdelingene om hvordan INON skal vektlegges i veisaker, er ikke i samsvar med Miljøverndepartementets signaler (gjennom DN) til miljøvernavdelingene. Definisjonen av begrepet er imidlertid nå bedre avklart mellom sektormyndighetene etter at saken ble løftet til direktoratsnivå.

Miljøverndepartementet erfarer at søknader om bygging av skogsveier i stor grad innvilges, selv om byggingen fører til at inngrepsfri natur blir redusert. Videre er det departementets inntrykk at det er betydelige regionale forskjeller når det gjelder i hvilken grad hensynet til inngrepsfrie naturområder vektlegges i saksbehandlingen knyttet til skogsveibyging. Miljøverndepartementet venter at den varslede revisjonen av Landbruks- og matdepartementets regelverk for bygging av landbruksveier vil avklare hensynet til inngrepsfrie naturområder ved skogsveibyging.

98) Meld. St. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords.

99) Meld. St. 9 (2011–2012) Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords.



Granskog og skogsbilvei.

Foto: John Y. Larsson / © Skog og landskap

Landbruks- og matdepartementet viser til at det per mai 2012 ikke har vært grunnlag for å avslutte oppfølgingen av denne rapporten, både som følge at den berører temaer som ikke har vært avklart på regjeringsnivå, og i påvente av Miljøverndepartementets veileder om saksbehandling i saker etter naturmangfoldsloven.

4.5.6 Tilskudd til miljøtiltak gjennom NMSK

Formålet med tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) er at det ut fra regionale og lokale prioriteringer blir stimulert til økt verdiskaping i skogbruket, samtidig som miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner blir ivaretatt og videreutviklet.¹⁰⁰ Det kan gis tilskudd til skogkultur, miljøtiltak, veier, tynning, drift i vanskelig terreng og tiltak som har som mål å øke aktiviteten og ressursutnyttelsen i og fra skogen, jf. forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket.

Tilskudd til miljøtiltak reguleres av § 6 i forskriften. Her heter det at i områder der det drives skogbruk, kan det gis NMSK-tilskudd for å ivareta og videreutvikle miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner. Det kan i denne forbindelse gis tilskudd til følgende tiltak:

- dekke merkostnader eller tap ved å gjennomføre skjøtselstiltak for å ivareta og utvikle miljøverdier

- delvis dekke økonomiske tap knyttet til langsiktig bevaring av spesielle miljøverdier, der hensyn til disse krever at skogeier avstår fra hogst eller legger om skogsdriften
- dekke merkostnader ved skogsdrift for å unngå veibygging som vil redusere "villmarkspregede områder"

Tall fra SLF viser at miljøtilskudd utgjør en liten andel av de samlede NMSK-midlene. For 2011 utgjør miljøtilskudd 6 prosent av de samlede utbetalte NMSK-midlene. Tilskudd til skogsveier og skogkultur utgjorde til sammen 83 prosent av NMSK-utbetalingene i 2011. Videre har NMSK-tilskuddene samlet sett økt i perioden 2004–2010, mens de utbetalte tilskuddene til miljøtiltak i samme periode har vært jevnt nedadgående. Utbetalinger til miljøtiltak gjennom NMSK-tilskudd er redusert fra 10 mill. kroner i 2004 til 3 mill. kroner i 2010. I 2011 økte imidlertid utbetalte NMSK-tilskudd til miljøtiltak til 7 mill. kroner.¹⁰¹

42 prosent av kommunene svarer at NMSK-midlene i liten grad bidrar til at miljømessig verdifulle områder blir ivaretatt. 55 prosent mener at midlene i liten grad bidrar til at det unngås bygging av vei som reduserer villmarkspregete områder.

Fylkesmannens landbruksavdelinger uttaler i intervju at NMSK-midlene er svært små, og tiltakene som prioriteres i kommunene i første

100) Forskrift om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket. FOR 4. februar 2004 nr. 447.

101) SLF (2012). *Skogbruk – statistikk og trender/tilskudd*. SLFs statistikk om skogbruk på nett.

rekke, er planting og noe ungskogpleie. Fylkesmannens miljøvernavdelinger påpeker i intervju at tilskudd til miljøtiltak i skog ikke har en praktisk funksjon når det gjelder å ivareta miljøverdier, fordi beløpene er så små.

Fylkesmannens miljøvernavdelinger påpeker i intervju at tilskudd i enkelte tilfeller kan bidra til negative miljøeffekter, dette gjelder tilskudd til drift i bratt terreng, skogflisordningen og tilskudd til veibygging. På Vestlandet kan det være positivt for miljøverdiene å ta ut gran med taubane, hvis det skjer i områder som ble tilplantet på 50-tallet. Miljøvernavdelingene peker på at det kan være behov for å gjøre regionale tilpasninger i tilskuddet til drift i bratt terreng.

Miljøverndepartementet viser til at skogbrukets økonomiske virkemidler i stor grad er næringsrettede og i liten grad rettet mot bevaring av naturmangfold. Miljøverndepartementet påpeker videre at tilskudd til bygging av nye skogsveier og skogsdrift i vanskelig terreng (inkludert taubanedrift etc.) kan være miljømessig problematisk. Tilskuddene kan bidra til at det skapes kunstig lønnsomhet ved hogst av gammelskog der det ofte finnes viktige miljøverdier. Det er derfor ifølge Miljøverndepartementet, viktig at gode miljöhensyn er innarbeidet i disse ordningene. Departementet viser til at konvensjonen for biologisk mangfold i 2010 vedtok at subsidier til skade for biologisk mangfold skal være avskaffet, faset ut eller endret innen 2020 med sikte på å minimalisere eller unngå negative konsekvenser. Miljøverndepartementet anser tilskudd til drift i vanskelig terreng og tilskudd til bygging av nye skogsveier som slike miljøskadelige subsidier, så lenge tilfredsstillende miljöhensyn ikke er innarbeidet i regelverket.

4.6 Virkemidler for å utnytte skogens betydning for klimaet

I de senere år har det blitt lagt økende vekt på skogens betydning i klimasammenheng, blant annet gjennom St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*, Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords* og Stortingets behandling av disse meldingene. Skog er viktig i forbindelse med opptak av CO₂ fra atmosfæren, lagring av karbon, bruk av trevirke som erstatning for bygningsmaterialer med større klimagassutslipp og til produksjon av bioenergi til substitusjon for fossil energi.

De viktigste virkemidlene innen departementets ansvarsområde for å utnytte skogens potensiale i klimasammenheng er i dag bioenergiprogrammet, energiflisordningen, Trebasert Innovasjonsprogram. Disse virkemidlene beskrives nærmere i kapittel 5.3.

Landbruks- og matdepartementet viser til at NMSK-midlene bidrar til å styrke karbonopptaket i skog gjennom tilskudd til skogkultur, men virkemidlet er ifølge Landbruks- og matdepartementet per i dag ikke dimensjonert for å utnytte skogens potensial i klimasammenheng.

I St.meld. nr. 39 (2008–2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen* er det synliggjort flere mulige tiltak rettet mot primærskogbruket som kan bidra til økt karbonopptak i norske skoger. Tiltakspakken i St.meld. nr. 39 (2008–2009) har i ettertid blitt utredet i skograpporten til Klimakur 2020, som ble publisert i 2010. Disse tiltakene har så langt ikke blitt iverksatt i påvente av klimameldingen som ble lagt fram i april 2012, og Stortingets behandling av denne.

I klimameldingen som ble lagt fram i april 2012, Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk*, går regjeringen inn for følgende tiltak for å øke skogressursenes positive bidra i klimasammenheng:

- Øke det produktive skogarealet gjennom redusert avskoging og skogforringelse og gjennom en aktiv bærekraftig politikk for økt tilplanting på nye arealer. Som en del av dette, vil regjeringen presentere en strategi for økt skogplanting. Samtidig må det utvikles miljøkriterier for dette. Kommunene bør gjennom arealplanleggingen søke å redusere avskogingen
- Opprettholde eller øke karbonlagret gjennom aktiv, bærekraftig skogpolitikk blant annet gjennom styrket innsats innen skogplanteforedling, økt plantetetthet og gjeninnføring av forbudet mot hogst av ungskog samt å styrke skogvernet
- Utrede en ordning med frivillige klimatiltak og samarbeidsavtaler med grunneiere om etablering av klimaskoger
- Bedre insentivene til uttak av råstoff fra skogen til bioenergi, med særlig vekt på skogsavfall (GROT) slik at blant annet tiltak med kort tilbakebetalingstid for CO₂ prioriteres
- Bidra til økt karbonopptak gjennom målrettet gjødsling av skog. Samtidig må det utvikles miljøkriterier for dette

5 I hvilken grad bidrar virkemidlene til å legge til rette for økt avvirkning?

5.1 Revisjonskriterier: legge til rette for økt avvirkning

Stortinget har ved flere anledninger uttrykt ønske om å øke avvirkningen utover dagens nivå, jf. Innst. S. nr. 208 (1998–1999) og Stortingets vedtak nr. 574 av 17. juli 2005.¹⁰² Landbruks- og matdepartementet har det overordnede ansvaret for å utforme hensiktsmessige virkemidler som bidrar til god måloppnåelse også for disse vedtakene.

Stortingets vedtak nr. 574 av 17. juli 2005 ble fulgt opp av Landbruks- og matdepartementet i St.prp. nr. 1 (2006–2007), hvor regjeringen legger opp til en mer offensiv skogpolitikk gjennom et styrket og utvidet virkemiddelapparat.¹⁰³ Ved behandling av budsjettproposisjonen, jf. Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007), gir næringskomiteen sin støtte til en slik opptrapping. Et flertall i komiteen viser til at det er nødvendig med regionale strategier og målrettede tiltak for å legge til rette for økt avvirkning. Videre påpeker flertallet i komiteen at en særlig utfordring er å motivere til økt aktivitet på de små skogeierdommene, og at det her trengs en målrettet skogeierpolitikk som inneholder veiledning, samdriftstiltak, kompetanseutvikling mv., hvor både kommuner og fylker vil være sentrale medhjelpere i utformingen og gjennomføringen.

I Innst. S. nr. 208 (1998–1999) viser næringskomiteen til at det er behov for statlig innsats for å vedlikeholde og utvikle skogressursene i kyststrøkene. Komiteen mener at det er et mål å gjøre disse områdene mer selvforsynte med trevirke. Ved behandling av budsjettproposisjon nr. 1 (2006–2007) og (2007–2008), jf. Budsjett-innst. S. nr. 8, bekreftes mål om å styrke arbeidet knyttet til skogbruk i kyststrøk. Flertallet i næringskomiteen ber om at innsatsen for utvikling av regionale avvirkningsplaner i kystskogbruket intensiveres, og at det i denne sammenheng legges vekt på bedret tilgjengelighet og fraktkapasitet for skogbruket langs kysten.

Næringskomiteen har ved flere anledninger framhevet behovet for å styrke satsingen på produksjon av bioenergi.¹⁰⁴ Næringskomiteen viser i Innst. 100 S (2009–2010) til at den delen av skogen som ikke går til tømmer, papirproduksjon og kjemiske produkter, annet skogsvirke og virke fra gjengrodde arealer, utgjør enorme ressurser som kan utnyttes til bioenergi. For å utnytte denne ressursen er det etter komiteens mening et stort behov for logistikkinvesteringer, veiplanlegging og miljøriktige veier, koblingspunkter med jernbane og hensiktsmessige kaianlegg.

Ved behandling av St.meld. nr. 34 (2006–2007) om norsk klimapolitikk, jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008), uttrykker miljø- og energikomiteens flertall enighet om å sikre målrettet og koordinert virkemiddelbruk for økt utbygging av bioenergi med inntil 14 TWh innen 2020. I behandlingen av St.meld. nr. 39 (2008–2009) viser næringskomiteen til dette målet og understreker hvor viktig videreføring og videreutvikling av dagens virkemidler er.

5.2 Målet om økt avvirkning

Målet om økt avvirkning er omtalt i en rekke stortingsdokumenter fra lang tid tilbake.¹⁰⁵ Landbruks- og matdepartementet understreker i intervju at det ikke er satt et kvantitativt produksjonsmål for skogbruket. Stortingets anmodningsvedtak om å vurdere mulighetene for økt avvirkning må forstås som en ambisjon og et ønske om økt aktivitet og verdiskaping i skogbruket med utgangspunkt i markedsutviklingen for skogprodukter, men Stortinget har ikke pekt på et konkret, tallfestet mål. En slik aktivitetsøkning må også skje innen rammene av en bærekraftig forvaltning av skogressursene.

Landbruks- og matdepartementet viser til at Skog og landskap utarbeidet et bakgrunnsdokument om muligheter og aktuelle strategier i forbindelse med Stortingets anmodningsvedtak i 2005 om å

102) Stortingets vedtak nr. 574 av 17. juni 2005, jf. Innst. S. nr. 240 (2004–2005) *Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005.*

103) St.prp. nr. 1 (2006–2007) Landbruks- og matdepartementet.

104) Innst. S. nr. 208 (1998–1999), Budsjett-innst. S. nr. 8 (2001–2002), Budsjett-innst. S. nr. 8 (2005–2006) og Budsjett-innst. S. nr. 8 (2007–2008).

105) St.meld. nr. 110 (1974–1975), St.meld. nr. 18 (1984–1985), St.meld. nr. 17 (1998–1999), Innst. S. nr. 208 (1998–1999), Stortingets vedtak nr. 574 av 17. juni 2005, jf. Innst. S. nr. 240 (2004–2005).

legge fram nasjonale strategier for økt avvirkning. På dette tidspunktet var det nødvendig å få en politisk avklaring for økt satsing i skogbruket og for balansen mellom avvirkning og bevaring av miljøverdier. Med grunnlag i utredningen fra Skog og landskap og data fra landsskogtakseringen fastslo departementet at det ville være fullt mulig å øke avvirkningen til ca. 15 mill. kubikkmeter i året innenfor miljømessig forsvarlige rammer.

Landbruks- og matdepartementet viser videre til at det i St.prp. nr. 1 (2006–2007), som et svar på Stortingets anmodningsvedtak, ble lagt fram flere tiltak for å "gjenreise" skogpolitikken, som bedre skattebetingelser ved bruk av skogfond, økte tilskudd til blant annet planting og initiativ til en ny forskrift om bærekraftig skogbruk. I tillegg ble det lagt opp til at fylkene skulle utarbeide regionale strategier for økt avvirkning, og det ble bevilget penger til dette. Senere er det bevilget egne midler til kystskogbruket. Det foreligger ingen særskilt samlet nasjonal strategi for økt avvirkning i form av et strategidokument med mål, resultatindikatorer og virkemidler, men spørsmålet er behandlet i Meld. St. nr. 9 (2010–2011), som er ferdigbehandlet i Stortinget. Landbruks- og matdepartementet viser til at bakgrunnen for dette er at det ikke er hensiktsmessig å legge opp til et avvirkningsnivå som ikke harmonerer med markedets etterspørsel. Rapporteringen til Stortinget skjer på vanlig måte gjennom de årlige budsjettproposisjonene

Meld. St. 9 (2010–2011) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords* omfatter også skogbruk. Landbruks- og matdepartementet understreker at ambisjonen om økt avvirkning fortsatt gjelder. I meldingen heter det nå at "dersom etterspørselen øker, skal det legges til rette for økt avvirkning". Myndighetene tar utgangspunkt i at dette er en næring som er avhengig av å selge sine produkter i nasjonale og internasjonale markeder.

Landbruks- og matdepartementet understreker videre at det er økt verdiskaping som er det viktigste målet. Økt avvirkning er følgelig en avledet ambisjon – et middel for å øke verdiskapingen. Samfunnsverdien ligger nettopp i verdiskapingen, noe som kanskje er spesielt viktig i distriktene.

5.3 Landbruks- og matdepartementets virkemidler for å legge til rette for økt avvirkning

Som vist i kapittel 3 har avvirkningen av skog har vært relativt stabil de siste 10–20 årene, med en svak nedgang i den siste tiårsperioden. Samtidig har det vært en økning i volum hogstmoden skog.

Spørreundersøkelsen mot personlige skogeiere viser at økonomien er den viktigste begrensende faktoren for hvorfor ikke skogeiere avvirker mer. Skogeierne oppgir som de tre viktigste årsakene til at det ikke avvirkes i det hele tatt eller ikke avvirkes mer enn det gjør, at "det på nåværende tidspunkt ikke er lønnsomt å avvirke", at "hogsten ligger på et riktig nivå", og at "det ikke er hogstmoden skog". I gruppeintervju med landbruksavdelingene hos Fylkesmannen framkommer det at det er en utfordring å finne virkemidler for å øke avvirkningen i de ulike regionene. De store svingningene i avvirkningsnivå skyldes konjunkturer, og Fylkesmannens virkemidler kan i liten grad påvirke disse svingningene.

Landbruks- og matdepartementet bekrefter i intervju at det ut fra et ressursperspektiv er et potensial for å øke avvirkningen utover dagens nivå, men at høyere etterspørsel er en forutsetning for å gjøre det. Videre mener departementet at tilgangen på norsk tømmer har kunnet tilfredsstillende etterspørselen i markedet det siste tiåret. Departementet viser til at bildet er komplekst ettersom det er ulike markeder som er avhengig av hverandre, og at etterspørselssituasjonen i dag for eksempel er positiv for sagtømmer, mens det er mer utfordrende å få avsetning for massevirke (treforedlingsindustri).

Landbruks- og matdepartementet påpeker i intervju at myndighetene har et svært begrenset handlingsrom for å øke avvirkningen og verdiskapingen ettersom det er markedet som styrer avvirkningsnivået, og det slår raskt ut i de ulike verdikjedene ved lavkonjunkturer. Skogbruk er en svært langsiktig næring, og når tømmerprisene er lave, vil skogeier enten la skogen stå eller hogge mer for å kompensere for lave priser.

Departementet påpeker også at det er særskilte utfordringer knyttet til å øke forbruket av lauvskog. Utredninger viser at store deler av lauvskogen står i vanskelig tilgjengelig terreng. Selv om lauvtrevolumet er stort, og økende, er viktige skranker for økt utnyttelse blant annet manglende lønnsomhet og avsetning på råstoffet. Industrien, i

hovedsak noen spredte aktører innen sagbruksindustrien, etterspør sagtømmer av primært bjørk, eik og bøk. Sagtømmer av disse tresortene utgjør ifølge departementet et svært begrenset kvantum med høye kostnader og logistikkutfordringer, og importandelen er høy. Departementet påpeker derfor at importandelen opprettholdes fordi norsk lauvtre ikke er konkurransedyktig prismessig.

Ifølge departementet er deres viktigste virkemidler for å påvirke avvirkningsnivået å gjøre skogressursene mer tilgjengelige gjennom infrastrukturtiltak (skogsveier, kaianlegg etc.) ved bruk av skogfond og tilskuddsmidler. I enkelte perioder med lavkonjunkturer har også Landbruks- og matdepartementet gått inn med ekstraordinære virkemidler i skogbruket. Videre til Trebasert Innovasjonsprogram og bioenergiprogrammet på sikt skape mer etterspørsel etter trevirke og råstoff til bioenergi. Begge programmene skal stimulere umodne, men framtidrettede næringer. Trebasert Innovasjonsprogram bidrar til å framskaffe dokumentasjon og standarder om treets potensiale som erstatter for andre bygningsmaterialer, og til å presentere gode piloter innen trebaserte bygninger. Departementet viser til at dette er tiltak som både har en positiv klimaeffekt og som kan føre til økt etterspørsel av norsk trevirke. Bioenergiprogrammet stimulerer til økt bruk av bioenergi gjennom etablering av småskala bioenergianlegg, og har derfor en positiv klimaeffekt.

Statens landbruksforvaltning (SLF) understreker i intervju at det er ønskelig å øke avvirkningen, men det er mange faktorer som påvirker avvirkningsnivået, for eksempel etterspørselen på verdensmarkedet, utfordringene i norsk skogindustri, lave strømpriser, eiendomsstruktur med mange passive skogeiere og målkonflikter. Langs kysten er det et potensial for å øke avvirkningen i de neste årene, men det er utfordringer når det gjelder manglende infrastruktur og mange passive skogeiere med lite erfaring fra og tradisjon for skogbruk.

SLF mener de viktige tiltakene som kan påvirke avvirkningsnivået, er tilrettelegging av infrastruktur, som bygging/ombygging av skogsveier, oppgradering av veistandard for tømmerbiler og bygging av kaianlegg. De statlige virkemidlene er mer begrenset enn i jordbrukssektoren. Videre erfarer SLF at de virkemidlene som finnes, fungerer godt og blir brukt av skogeierne.



Bestandskant etter avvirkning av 65–70 år gamle plantefelt i Nordland.
Foto: Arne Steffenrem / © Skog og landskap

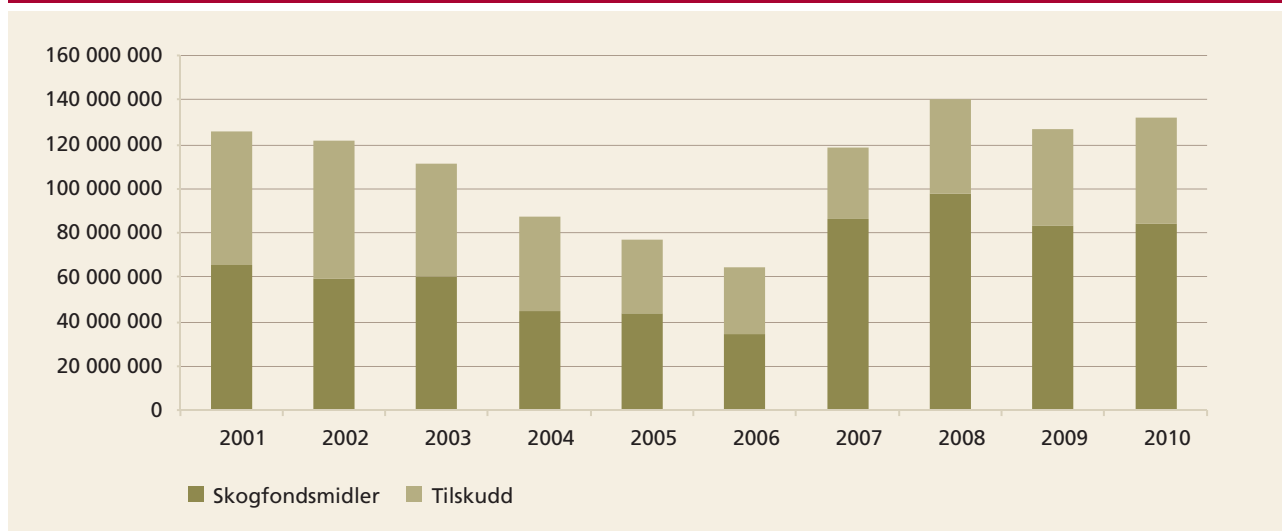
5.3.1 Virkemidler for å bedre infrastrukturen i primærskogbruket

I kapittel 3 framkommer det at mange aktører mener det er behov for opprusting og nybygging av veier dersom mål om økt avvirkning skal realiseres.

I intervju viser landbruksavdelingene hos Fylkesmannen til at tilskuddsmidlene som settes av til veiformål og andre infrastrukturtiltak, i dag er altfor små. Landbruksavdelingene påpeker at prisene for veibyggning har doblet seg på få år samtidig som tilskuddene ikke har endret seg. Avdelingene ser det også som en utfordring at mange kommuner har for dårlig kompetanse innen veibyggning.

Andelslagene viser i intervju til at en hovedutfordring er å få skogeierne til å samarbeide om å investere i vei. Økonomisk støtte er ifølge andelslagene avgjørende for å få sikret nødvendig veibyggning i skogsektoren, men behovet for å bygge ut og ruste opp skogsveinettet er langt større enn det de statlige midlene som avsettes til slike formål, kan dekke. Videre erfarer andelslagene at regionale og kommunale myndigheter mangler

Figur 15 Skogfondsmidler og tilskudd utbetalt til veiformål i perioden 2001–2010 (i kroner)



Kilde: SLF, 2011

kompetanse om veiplanlegging og utbygging av skogsveier. Ifølge andelslagene mangler myndighetene også kompetanse om etablering av infrastruktur for skogbruket i bratt terreng, og de ser det som en klar mangel at det ikke settes av ressurser til veiplanlegging på fylkesnivå.

Bruk av skogfond til infrastruktur

Bruk av skogfond til veiformål er et virkemiddel innrettet direkte mot skogeier for å legge til rette for økt avvirkning. Skogfond kan benyttes til bygging, ombygging og vedlikehold av skogsveier, noe som innebærer at denne typen investeringer gir skattefritak. Skattefordelen ved bruk av skogfondsmidler til nybygging av skogsveier ble fjernet i 2003, men den ble gjeninnført fra og med 2007 og samtidig gjort gjeldende for vedlikehold av skogsveier. Samtidig økte den skattefrie andelen fra 60 til 85 prosent.

Landbruks- og matdepartementet viser at skogfundsordningen gir en skattefordel når den brukes til definerte tiltak. Skattefordel knyttet til vedlikehold gjelder kun skogsbilveier som inngår i permanent veinett og velteplasser, ikke traktorveier. Det er også mulig å iverksette større tiltak som veibygging, der skogfond i ettertid dekker utgiftene til tiltaket (jf. § 12 i forskrift om skogfond av 2006).

Skogfond benyttes i hovedsak til skogkulturtiltak og skogsveibygging – i 2011 ble 55,3 prosent av utbetalte midler benyttet til skogkultur og 31,7 prosent benyttet til skogsvei (se også kapittel 4.3.1). Figur 15 viser utbetalte midler til veiformål via skogfond og tilskudd i perioden 2001–2010.

Skogfondsmidler utbetalt til veiformål gikk ned fra ca. 65 mill. kroner i 2001 til ca. 35 mill. kroner i 2006. I perioden 2007–2010 har bruken av skogfondsmidler til veiformål (inklusive veivedlikehold) økt igjen, og den har ligget på mer enn 80 mill. kroner per år. 2008 var et toppår, da nesten 100 mill. kroner av skogfond ble brukt til ulike veiformål. Økt aktivitet i skogen og gunstiger skatteregler kan bidra til å forklare den sterke økningen av skogfondsmidler fra 2006.¹⁰⁶

Tall fra SLF viser at det er store regionale forskjeller i hvor mye skogfondsmidler de ulike regionene har stående på skogfond, og følgelig kan bruke til investeringer i vei.¹⁰⁷ Hedmark hadde den største summen innestående skogfond i 2010 med 206 mill. kroner, etterfulgt av Buskerud med 145 mill. kroner og Oppland med 140 mill. kroner. Til sammen sto disse tre fylkene for 45 prosent av den innestående summen skogfond i Norge. Vestlandsfylkene Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland hadde mellom 11 og 15 mill. kroner. Flere av kystfylkene har derfor små skogfondsmidler å benytte til for eksempel veiformål de neste årene.

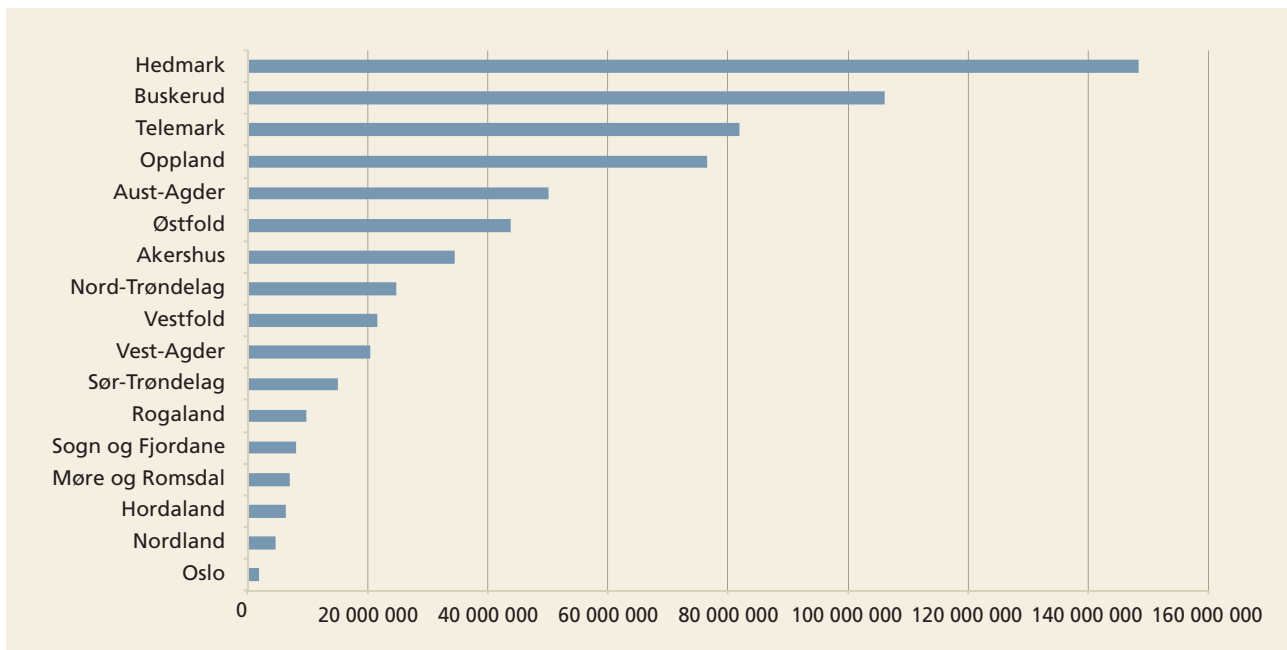
Figur 16 viser at fylkene med store midler stående på skogfond også har brukt mest skogfondsmidler til veiformål i tiårsperioden 2001–2010.¹⁰⁸ Hedmark har brukt nærmere 150 mill. kroner,

106) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, NILF (2009). *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2009*.

107) SLF (2012). *Skogbruk – statistikk og trender/skogfond*. SLFs statistikk om skogbruk på nett.

108) Troms og Finnmark var ikke med i den nasjonale statistikken før 2009 pga. at de førte skogfundsregnskapet manuelt, og at aktiviteten var lav i Troms og Finnmark, jf. vedlegg til brev fra Landbruks- og matdepartementet av 30. mai 2012.

Figur 16 Utbetalinger fra skogfond til veiformål fordelt fylkesvis totalt i perioden 2001–2010 (i kroner)



Kilde: SLF, 2011

Buskerud om lag 100 mill. kroner, Telemark 80 mill. kroner og Oppland litt over 75 mill. kroner. Til sammenligning har Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland brukt mellom 6 og 10 mill. kroner hver til veiformål fra skogfond.

Som det framgår i kapittel 4.3.1 mener mange av kommunene i region 4 og 6 at skogfundsordningen ikke er et effektivt virkemiddel i deres kommune. Her er også andelen som benytter skogfond, betydelig lavere enn i andre deler av landet, og andelslagene fra kystfylkene mener skogfondet i større grad må tilpasses kystskogbruket dersom det skal være et godt virkemiddel også her. Videre kommer det fram i kapittel 4.3.1 at det er et potensial for å bedre informasjonen og veiledningen om skogfond overfor skogeiere, spesielt blant skogeiere i region 4 og 6, blant mindre aktive eiere og blant skogeiere med eiendommer under 1000 dekar.

Tilskudd til infrastruktur

Formålet med tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK) er at det ut fra regionale og lokale prioriteringer blir stimulert til økt verdiskaping i skogbruket samtidig som miljøverdier blir ivaretatt. Det gis tilskudd til skogkultur, miljøtiltak, veier, tynning, drift i vanskelig terreng og tiltak som har som mål å øke aktiviteten og ressursutnyttelsen i og fra skogen.¹⁰⁹ Tilskudd til vei og drift i vanskelig terreng er viktig for å oppnå økt tilgjengelighet som igjen skal legge til

109) SLF (2012).

rette for økt avvirkning. I 2007 ble vedtaksmyndigheten flyttet fra kommunen til Fylkesmannen for disse tilskuddene, med den begrunnelse at vei og taubaneprosjekter oftest er store prosjekter som omfatter flere skogeiere. For de øvrige NMSK-midlene er det kommunen som er førsteinstans.¹¹⁰

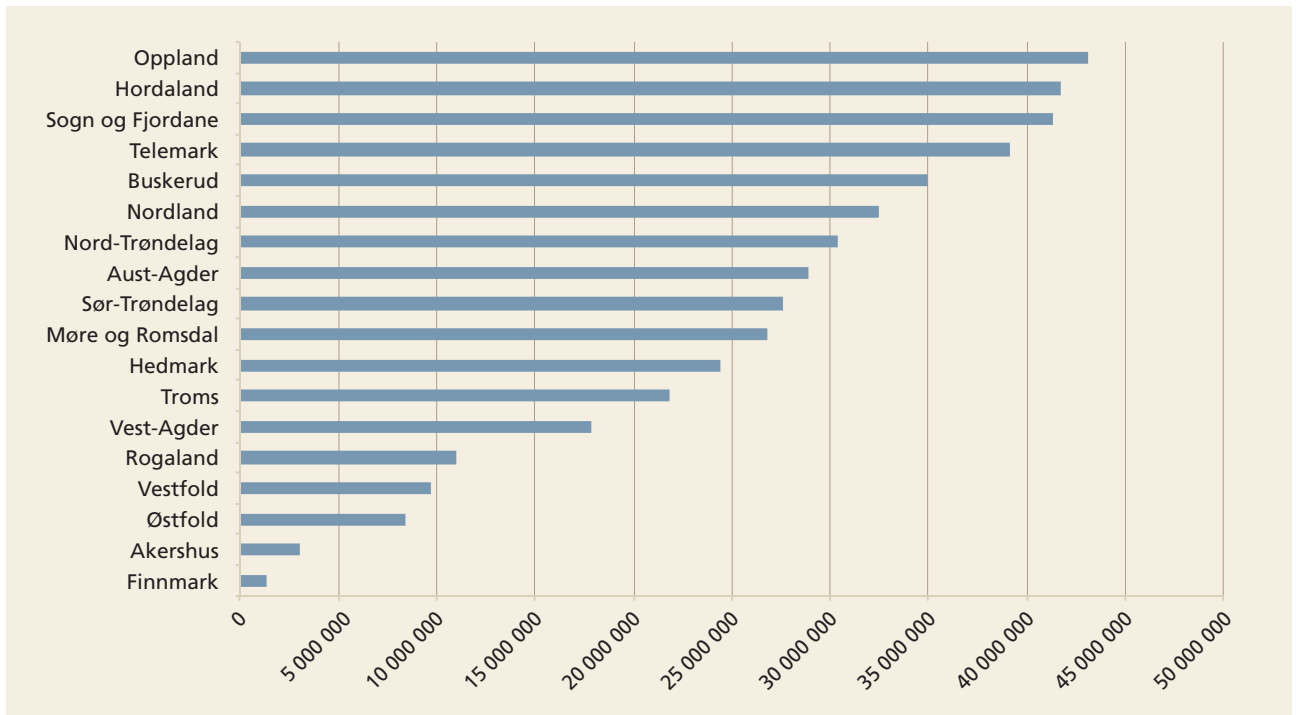
NMSK-tilskudd til infrastrukturtiltak, dvs. skogsveier og drift i vanskelig terreng, er viktige for å legge til rette for økt avvirkning. I 2010 gikk 52 prosent av NMSK-tilskuddene til infrastrukturtiltak, henholdsvis 44 prosent til skogsveier og 8 prosent til taubane og hest.¹¹¹ I løpet av den siste tiårsperioden er det utbetalt totalt 444 mill. kroner i tilskudd til skogsvei. Tilskuddene ble halvert i perioden 2001–2006, fra 60 mill. kroner i 2001 til 30 mill. kroner i 2006. Fra 2007 til 2010 har tilskuddene økt igjen med 50 prosent, fra 32 mill. kroner i 2007 til 48 mill. kroner i 2010, se Figur 15.

Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at SLF fordeler tilskuddsmidlene til vei basert på kunnskap om udekket behov. Fordeling av midler mellom fylkene skjer i en prosess mellom Fylkesmannen og SLF der fylkene melder inn behov og rapporterer på aktivitet det siste året.

110) Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, NILF (2009). *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2009*.

111) SLF (2012). *Skogbruk – statistikk og trender/tilskudd*. SLFs statistikk om skogbruk på nett.

Figur 17 Fylkesvise fordeling av tilskudd til skogsvei i perioden 2001–2010 (i kroner)



Kilde: SLF, 2011

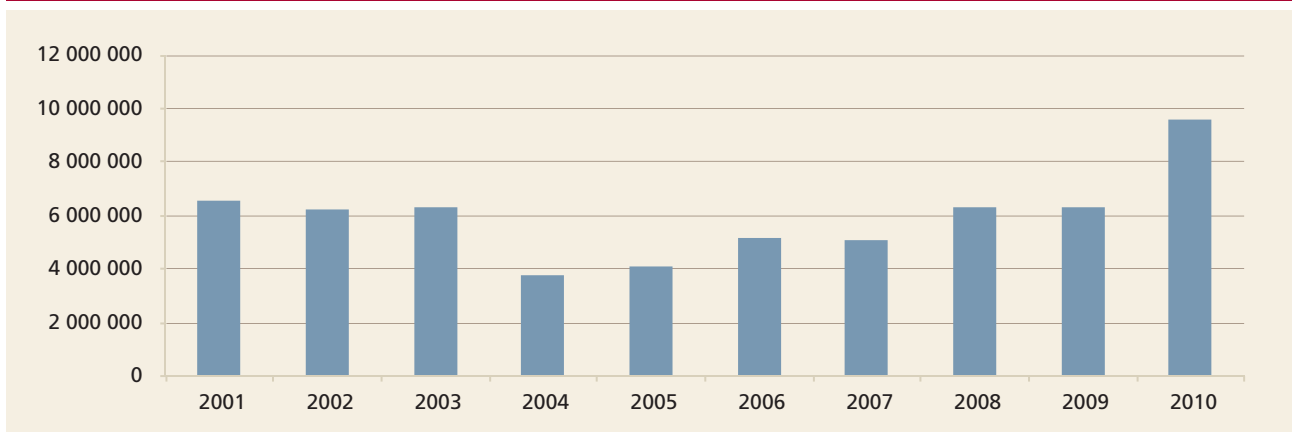
Figur 17 viser den fylkesvise fordelingen av tilskudd til skogsveibygging. Oppland, Hordaland og Sogn og Fjordane har brukt mest tilskudd til skogsvei i perioden 2001–2010.

Figur 18 viser utbetaling av tilskudd til drift i vanskelig terreng de siste ti årene. I løpet av denne tiårsperioden ble det utbetalt totalt 60 mill. kroner til drift i vanskelig terreng. Tilskuddene gikk ned fra 6,5 mill. kroner i 2001 til litt under 4 mill. kroner i 2004. Fra 2005 til 2010 er utbetalingen av tilskuddsmidler til dette formålet mer enn fordoblet.

Figur 19 viser den fylkesvise fordelingen av tilskuddene for tiårsperioden 2001–2010. Det er store regionale forskjeller. Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag har mottatt mest tilskudd i perioden.

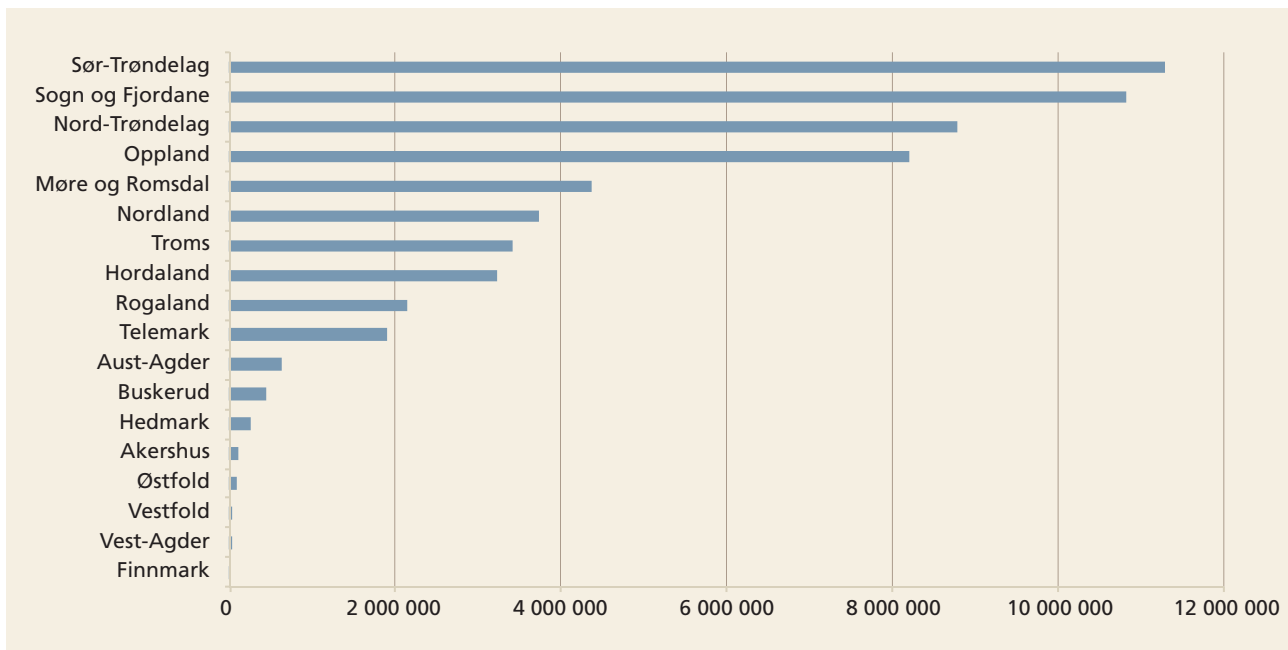
Som vist i kapittel 4.3.1 er det mange skogeiere som oppgir at de ikke har kjennskap til tilskuddsordningene for skogbruket. Videre viser spørreundersøkelsen til skogeiere at det etterlyses mer informasjonen og veiledningen overfor skogeier om tilskuddsordningene. Det gjelder spesielt blant skogeiere i region 4 og 6, blant mindre aktive eiere og blant skogeiere med eiendommer

Figur 18 Utbetaling av tilskudd til drift i vanskelig terreng i perioden 2001–2010 (i kroner)



Kilde: SLF, 2011

Figur 19 Fylkesvise fordeling av tilskudd til drift i vanskelig terreng 2001–2010 (i kroner)



Kilde: SLF, 2011

under 1000 dekar. Men også blant eiere med over 1000 dekar er det en stor andel som ikke kjenner til tilskuddsordningene. Spørreundersøkelsen til kommunene viser at kommunene i Trøndelag og på Vestlandet generelt er mer positive enn kommunene i resten av landet til tilskuddsordningenes innretning.

Landbruksavdelingene viser i intervju til at det er et generelt inntrykk at de økonomiske tilskuddene er for små, og at ordningene er for lite fleksible. De viser også til at det ikke i stor nok grad er mulig for kommunene å overføre penger mellom ulike ordninger for å sikre at midlene går til de tiltakene der behovet er størst.

Andre virkemidler for å øke avvirkningen

Spørreundersøkelsen til private skogeiere viser at om lag 60 prosent av disse skogeierne ikke er medeiere i et skogandelslag. Disse skogeierne representerer 40 prosent av arealet. Det er betydelige forskjeller mellom regionene. Region 4 og 6 har en betydelig mindre andel skogeiere som er medlem i andelslag enn totalt, og i disse regionene er under 20 prosent andelseiere i andelslag. Skogeiere i region 5 og 2 er i større grad andelseiere, her er rundt 50 prosent andelseiere i andelslag.

SLF viser i intervju til at det er særlig utfordrende å skape aktivitet hos passive skogeiere. Eiendomsstrukturen i skogbruket har endret seg lite. Eiendomsovergrepene samarbeid er derfor viktig for å øke avvirkningen hos passive skogeiere, noe

som er spesielt viktig der det er svake skogbruksmiljøer. Skogeiersamvirket er viktig her. SLF viser også til at det er iverksatt noen pilotprosjekter for å få til et eiendomsovergrepene samarbeid mellom skogeiere, i hovedsak støttet gjennom kystskogmidlene.

Landbruks- og matdepartementet viser i intervju til at når det gjelder behov for økt samarbeid mellom små skogeiere for å utløse mer hogst, har skogbruket gjennom sine organisasjoner og andelslag allerede gode samarbeidsordninger.



Vintertransport av tømmer med kombimaskin.

Foto: Leif Kjøstelsen / © Skog og landskap



Kystskogbruk. Middelaldrende plantefelt omkranses av gjengroingsmark.

Foto: Bernt-Håvard Øyen / © Skog og Landskap

Andelslag og skogsentreprenører påtar seg mange ulike oppgaver for skogeierne, som hogst, planting og ungskogpleie.

Landbruks- og matdepartementet ser også på mulighetene for å få til økt tømmertransport på jernbane. SLF og Jernbaneverket (JBV) har samarbeidet om en utredning om mulighetene og skrankene for å overføre mer av godstransporten i skogsektoren fra vei til jernbane. Her konkluderes det med at tømmertransporten på bane kan økes med 50 prosent ved hjelp av små tiltak.¹¹²

5.3.2 Virkemidler for økt bruk av skog som råstoff til bioenergi

Det er et mål å øke produksjonen av bioenergi med inntil 14 TWh innen 2020.¹¹³ Deler av bioenergiproduksjonen vil komme fra skogressurser. Det er ikke satt konkrete mål eller angitt et ambisjonsnivå for hvor stor andel av utbyggingen av bioenergi som skal tas innenfor landbruket.

Bioenergiprogrammet er Landbruks- og matdepartementets viktigste satsing for å øke bruken av skog som råstoff-kilde til bioenergi. I tillegg

gis det tilskudd til uttak av energivirke (energiflisordningen) og skogfondsmidler til bioenergiformal.

Tilskudd til uttak av energivirke (energiflisordningen)

Tilskudd til uttak av skogsråstoff til energiflisproduksjon ble opprettet i 2009 som en del av regjeringens tiltakspakke under finanskrisen. Tilskuddsordningen var ment å bidra til mer lønnsomhet i produksjonen av råstoff til bioenergi, stimulering til sysselsetting i næringen og økt utbygging av klimavennlige bioenergianlegg.

Ordnningen bidro i 2009 til et uttak av råstoff tilsvarende 220 000 løskubikkmeter skogsflis. I 2010 økte aktiviteten ytterligere, og det ble tatt ut råstoff tilsvarende om lag 500 000 løskubikkmeter skogsflis.¹¹⁴ Landbruks- og matdepartementet skriver i Prop. 1 S (2011–2012) at produksjonen i løpet av to år økte fra rundt 60 000 til 500 000 løskubikkmeter. Det tilsvarer om lag 427 mill. kilowatt-timer.

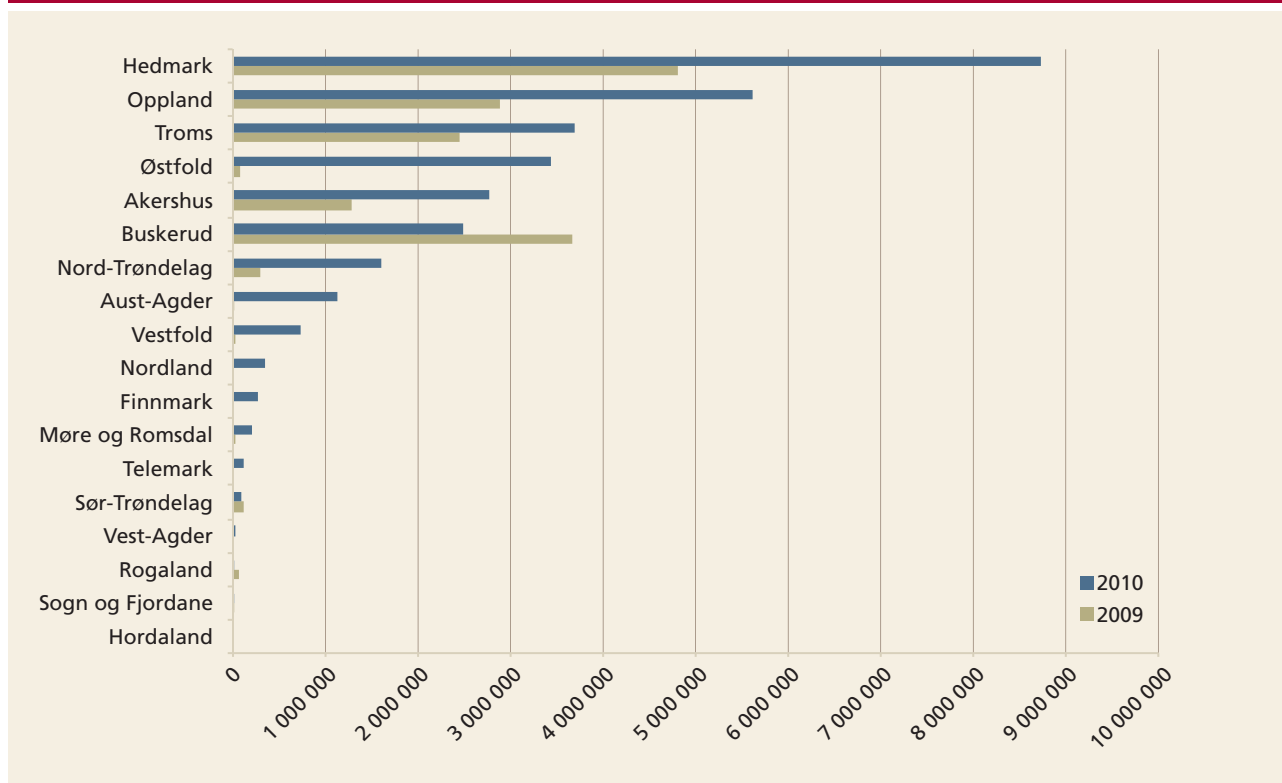
SLF forvalter ordningen og rapporterer i årsrapporten for 2010 at det er tatt ut ca. 500 000 løskubikkmeter bioenergivirke og utbetalt 31 mill. kroner i tilskudd. Det er en fordobling i forhold

112) SLF og Jernbaneverket (2010). *Økt virkestransport på jernbane. Utredning til Landbruks- og matdepartementet og Samferdselsdepartementet.*

113) Innst. S. nr. 145 (2007–2008).

114) Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords.*

Figur 20 Fylkesvise fordeling av tilskudd til energiflis i 2009 og 2010 (i kroner)



Kilde: SLF, 2011

til året før, hvor beløpet var på ca. 15,7 mill. kroner.

Bevilgningen av tilskudd til energiflis i 2011 var på ca. 29 mill. kroner, og uttak av virke til energiflis var på ca. 800 000 løskubikkmeter. Ifølge SLFs årsrapport for 2011 utgjør energiinnholdet i dette virket varmebehovet til 70 000 husstander.¹¹⁵

Figur 20 viser at det er stor variasjon mellom fylkene når det gjelder fordeling av midler til flisordningen. Hedmark og Oppland har mottatt langt mer tilskudd enn andre fylker.

Ifølge intervju med fylkeslandbruksavdelingene er det enighet om at flisordningen har hatt ulik effekt i ulike regioner. Fylkeslandbrukskontorene er gjennomgående positive til innføringen av tilskuddet, og i noen fylker har ordningen bidratt til å øke avvirkingen. Landbruksavdelingene påpeker imidlertid at manglende forutsigbarhet skaper utfordringer for næringen og dem som ønsker å investere. Fylkeslandbrukskontorene mener ordningen bør videreføres, men understreker at varigheten og tilskuddssatsene må sikres større forutsigbarhet. Enkelte peker på at tilskuddet i deres fylke i liten grad har bidratt til økt bruk av

bioenergi, noe som primært skyldes fravær av bioenergianlegg i området.

Andelslagene påpeker i intervju at flisordningen har vært et viktig virkemiddel for å støtte opp under et "umodent varmemarked", og at tilskuddet bidrar til å etablere et marked for et uutnyttet produkt fra skogbruket. De generelle rammebetingelsene for bioenergi er imidlertid for ustabile. Andre andelslag mener at virkemidlet er kortsiktig og gir lav forutsigbarhet. Markedet for bioenergi i kystregionene påvirkes av at det i disse områdene allerede er stor utbygging av vannkraft og vindkraft. I tillegg gir dårlig infrastruktur lavere oppslutning om flisordningen i kystregionene enn i innlandet.

Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at energiflisordningen, utover sysselsettingseffekten, har vært viktig for å utvikle verdikjeden for bioenergi. Energiflisordningen har bidratt med betydelige mengder skogsflis, og ordningen har som en tilleggseffekt bidratt til å utløse investeringer i bioenergianlegg, noe som kan føre til økt etterpørsel etter flis.

Skogfond til bioenergiformål

Siden 2007 har skogeiere som investerer i bioenergianlegg, kunnet dekke investeringer med

115) SLF (2012). Årsrapport 2011.

Tabell 3 Landbruks- og matdepartementets midler til disposisjon for Innovasjon Norge i perioden 2007–2012 (i mill. kroner)¹¹⁹

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kap.1149 post 71 Trebasert innovasjonsprogram	35	35	27	34	18*	26
Kap.1149 post 71 Skog, klima- og energitiltak			15	17	7	7
Kap.1150 post 50 Bioenergiprogram	33,5	33	35	39	45	50

Kilde: Landbruks- og matdepartementet

* 19,5 mill. kroner av de ubrukte midlene fra det tidligere treprogrammet og midler fra tilbakekreving kommer i tillegg til dette beløpet og utgjør en samlet ramme på 38,5 mill. kroner for 2011.

skogfond, og de har kunnet oppnå en skattefordel. Siden 2007 har om lag 3,5 mill. kroner av skogfondsmidler blitt brukt til bioenergiformal. Utbetalingene har mer enn tredoblet seg i perioden, fra litt mer enn kr 350 000 i 2007 til 1,2 mill. kroner i 2010.¹¹⁶ SLF viser i intervju til at betingelsene har vært såpass strenge at ordningen har hatt liten betydning.

Bioenergiprogrammet

Et av delmålene for landbruks- og matpolitikken er bærekraftig skogbruk som grunnlag for økt verdiskaping gjennom trebruk, bioenergi og utmarksnæring. Skogbruk og treforedling er viktige distriktsnæringer, og økt bruk av tre og bioenergi er viktig for å nå målet i klima- og energipolitikken.¹¹⁷

Landbruks- og matdepartementet finansierer et bioenergiprogram over jordbruksavtalen (LUF) og andre bioenergitiltak og et trebasert innovasjonsprogram over statsbudsjettet, kap. 1149, som skal bidra til å nå disse målene. Bevilgningene til disse områdene har gått opp fra om lag 70 mill. kroner i 2007 til litt over 80 mill. kroner i 2012 (inklusive bevilgninger til skog, klimatiltak og energitiltak), jf. Tabell 3.¹¹⁸

De to programmene forvaltes av Innovasjon Norge (IN). Landbruks- og matdepartementet har satt de overordnede målene for programmene, men IN operasjonaliserer målene gjennom retningslinjer og handlingsplaner. IN oppgir at dette arbeidet skjer i tett dialog med Landbruks- og matdepartementet.

Bioenergiprogrammet startet i 2003. Programmet skal ifølge Landbruks- og matdepartementet stimulere til økt bruk av bioenergi gjennom

etablering av småskala bioenergianlegg, og vil følgelig ha en positiv klimaeffekt. I regjeringens bioenergi strategi fra 2008¹²⁰ ble det fastsatt et mål om økt utbygging av bioenergi med inntil 14 TWh innen 2020.¹²¹

IN uttaler i intervju at det ikke er satt konkrete mål eller angitt et ambisjonsnivå for hvor stor andel av utbyggingen av bioenergi som skal tas innenfor landbruket. I bioenergi strategien fra 2008 og St.meld. nr. 39 (2008–2009) vises det imidlertid til beregninger fra Skog og landskap hvor råstoffpotensialet fra skog anslås til å ligge mellom 16 og 25 TWh. IN viser til at det er mulig å produsere langt mer bioenergi fra skogråstoff enn det som blir gjort i dag, dersom myndighetene ønsker å øke satsingen utover dagens nivå. Rammebetingelsene for å kunne produsere mer er imidlertid per i dag ikke på plass. Videre peker IN på at dersom det skal oppnås økt produksjon av bioenergi, må det satses på en større utbygging av infrastruktur for næringen. For eksempel er det behov for lager- og tørkeanlegg for flis, særlig langs kysten.

Siden bioenergiprogrammet ble etablert i 2003 er det gitt støtte til nærmere 1400 prosjekter som til sammen har utløst rundt 170 GWh biovarme ved utgangen av 2010.¹²² Mer enn halvparten av prosjektene er investeringer i gårdsvarmeanlegg (806 anlegg). Videre er det blant annet gitt støtte til småskala varmeanlegg for salg, prosjekter for brenselproduksjon, biogassanlegg og varmeanlegg i veksthus.¹²³

116) SLF (2012). *Skogbruk – statistikk og trender/skogfond*. SLFs statistikk om skogbruk på nett.

117) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Landbruks- og matdepartementet*.

118) Oppdragsbrev fra Landbruks- og matdepartementet til IN.

119) Oppdragsbrev fra Landbruks- og matdepartementet til IN i perioden 2007–2012.

120) Olje- og energidepartementet (2008). *Strategi for økt utbygging av bioenergi*.

121) Landbruks- og matdepartementet opplyser at om lag 1 mill. kubikkmeter tømmer gir om lag 2 TWh energi, og for hver TWh fyringsolje som erstattes med bioenergi reduseres norske CO₂ utslipp med ca. 0,8 prosent.

122) Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords*, Prop. 1 S (2011–2012) Landbruks- og matdepartementet.

123) Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords*, Prop. 1 S (2011–2012) Landbruks- og matdepartementet.



Flising av grotbunter og prøvetaking til bionergiformål.

Foto: Leif Kjøstelsen / © Skog og landskap

IN bekrefter i intervju at den samlede produksjonen av biovarme som et resultat av programmet har økt til 207 GWh. IN opplyser videre at det er fastsatt konkrete mål om produksjon av bioenergi for programmet, og i 2011 var målet 40 GWh i produsert varmemengde. Støtte til flisproduksjonsutstyr og lageranlegg for flis inngår ikke i disse tallene.

Av INs årsrapporter for perioden 2007–2010 går det fram at gjennom investeringsstøtte til varmeanlegg bidrar programmet til nyetablering av mellom 30 og 40 GWh i årlig varmeproduksjon fra CO₂-nøytral bioenergi. I tillegg er det etablert en faglig møtearena som består av representanter fra bransjen og myndigheter, og det er jevnlig kontakt med Enova og Norges forskningsråd.

IN peker i intervju på at forutsigbare rammer og et stabilt finansieringsnivå for programmene gjør det lettere å planlegge og disponere pengene mer jevnt i programperioden. For eksempel overføres store midler i økonomiske nedgangstider, og det kan settes i gang flere prosjekter. Når den økonomiske situasjonen endrer seg og de økonomiske rammene reduseres, blir det vanskeligere å tilpasse seg dette nivået. For eksempel hadde man allerede i september disponert alle pengene i bio-

energiprogrammet over 2011-budsjettet. Prisvariasjoner i energimarkedet påvirker også investorenes vilje til å satse på bioenergi. Mangel på forutsigbare rammer virker ifølge IN negativt inn på næringsutvikling – et eksempel her er usikkerheten rundt biodiesellavgiften.

5.3.3 Virkemidler for økt trebruk – Trebasert Innovasjonsprogram

Landbruks- og matdepartementet satte i 2006 i gang et nytt trebasert innovasjonsprogram. Hovedmålsettingen for programmet er økt bruk av tre og økt lønnsomhet i hele verdikjeden. Programmets visjon er at *"Noreg skal være eit førebilete i verdiskapande foredling og ny bruk av trevirke"*.¹²⁴ Hensikten med programmet er å øke innovativ bruk og produktutvikling av tre.¹²⁵

Programmet har lagt til grunn skognæringens mål om å øke forbruket av tre per innbygger til 0,75 m³ i år 2010. IN opplyser i intervju at etter en stigning fram til 2007 gikk trebruken tilbake under finanskrisen. I 2010 er den tilbake på samme nivå som før finanskrisen. I dag er forbruket på ca. 0,7 m³ per innbygger.

124) St.prp. nr. 1 (2006–2007) Landbruks- og matdepartementet.

125) Prop. 1 S (2011–2012) Landbruks- og matdepartementet.



Kystskogbruk. Middelaldrende plantefelt omkranses av gjengroingsmark.

Foto: Bernt-Håvard Øyen / © Skog og landskap

Trebasert Innovasjonsprogram ble evaluert i 2011.¹²⁶ Evalueringen viser at det er utbetalt 76 mill. kroner i støtte til 220 prosjekter i perioden 2006–2009. Hovedkonklusjonen i evalueringen var at selv om målet om å øke forbruket av trelast per innbygger til 0,75 m³ i 2010 ikke var nådd, har programmet trolig bidratt til økt bruk av tre. Evalueringen viser at ca. to tredeler av prosjektene som fikk støtte, hadde positiv utvikling i blant annet innovasjonsgrad, addisjonalitet¹²⁷, positiv økonomisk effekt for bedriften og utvikling og forbedring av nye produkter.

I evalueringen ble det understreket at bedre kontakt mellom ulike deler av verdikjeden og økt informasjonsarbeid er svært viktig, og at målet om økt bruk av tre krever flere virkemidler enn støtte til nyskapende prosjekter på bedriftsnivå.

INs rapportering til departementet for perioden 2007–2010 viser at det i samarbeid med treneringen og det regionale partnerskapet er etablert

"driverfunksjoner" innenfor treområdet i 13–15 fylker. Hensikten er å få byggenæringen til å bruke mer tre og stimulere trebedrifter til nytenkning og videreutvikling. IN framhever i intervju at programmet bidrar til å skape mer gnist og motivasjon i næringen. Ifølge IN er det Hedmark og Agder-fylkene som har størst aktivitet, men det er ikke nødvendigvis de tradisjonelle skogfylkene som er mest innovative. Vestlandfylkene har ifølge IN lav aktivitet. Programmet har også et eget fagnettverk hvor alle INs distriktskontorer og Fylkesmannens landbruksavdelinger deltar.

126) ECON PÖYRY (2011). *Evaluering av Trebasert Innovasjonsprogram*. Utarbeidet for Innovasjon Norge. ECON-rapport nr. R-2011-016.

127) Det vil si at støtten bidrar til aktiviteter og realisering av prosjekter som ellers ikke ville vært gjennomført.

6 I hvilken grad ivaretar Landbruks- og matdepartementet sitt styringsansvar?

6.1 Revisjonskriterier

Ifølge reglementet for økonomistyring i staten skal statlige virksomheter, inklusiv departementer, fastsette mål- og resultatkrav, sikre at fastsatte mål- og resultatkrav oppnås, og sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.¹²⁸

Departementet har et overordnet ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer.¹²⁹

Departementet har ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte, og at styringen og oppfølgingen tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.¹³⁰

Departementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon, og at det gjennomføres evalueringer.¹³¹ Rapporteringen kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester og effekter for brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde.¹³²

Videre har departementet ansvar for å etablere risikobaserte kontrollsystemer som sikrer at måloppnåelse og resultater står i forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres.¹³³

Departementet har ansvar for å utvikle og sikre det faglige grunnlaget for politiske avgjørelser og styring og oppfølging av virksomhetene.¹³⁴ Landbruks- og matdepartementet skal blant annet sørge for at erfaringene med skogbruksloven blir vurdert, og at det blir gjennomført nødvendige endringer i regelverket. Sektoransvaret innebærer at departementet har ansvar for å kartlegge og overvåke miljøpåvirkning fra egen sektor og

rapportere om miljøutviklingen i sin sektor, inkludert bruken av virkemidler.¹³⁵

I St.meld. nr. 23 (1992–1993) *Om forholdet mellom staten og kommunene* ble det slått fast at et mål- og resultatstyringsperspektiv skal legges til grunn for forholdet mellom staten og kommunene. For at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar der oppgaveløsningen er lagt til kommunene, er det en forutsetning at det gis løpende tilbakemelding om blant annet utviklingen av tjenestene og hvilke resultater som er oppnådd, sett ut fra de nasjonale målsettingene. Det er behov for styringsinformasjon, for eksempel ved regelmessige rapporteringer, evalueringer og statistikk, dels for å vurdere sammenhengen mellom ressursinnsats og resultat, dels for å vurdere virkemiddelbruken og om målene for den kommunale virksomheten er ivaretatt.¹³⁶

6.2 Virksomhetsstyring

6.2.1 Overordnede mål og strategier

I forbindelse med Stortingets anmodningsvedtak i 2005 om å legge fram nasjonale strategier for økt avvirkning la Landbruks- og matdepartementet i St.prp. nr. 1 (2006–2007) fram flere tiltak for å "gjenreise" skogpolitikken. Det foreligger ingen særskilt samlet nasjonal strategi for økt avvirkning i form av et strategidokument med mål, resultatindikatorer og virkemidler, men fylkene ble gitt i oppgave å utarbeide regionale strategier for økt avvirkning.

Det er et overordnet mål å forvalte skogressursene på en bærekraftig måte slik at viktige miljøverdier blir tatt vare på samtidig som skogressursene kan tas i bruk for økt aktivitet og verdiskaping. I Landbruks- og matdepartementets miljøstrategi for 2008–2015 presenteres følgende to strategier for nå dette målet:¹³⁷

128) Reglement for økonomistyring i staten § 4.

129) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2 a.

130) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2 c og 1.3.

131) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2 d og f.

132) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.5.1.

133) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.4 b.

134) St.prp. nr. 1 (2007–2008) Landbruks- og matdepartementet.

135) St.meld. nr. 58 (1996–1997) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida* og Innst. S. nr. 150 (1997–1998), St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007).

136) St.meld. nr. 23 (1992–1993) *Om forholdet mellom staten og kommunene*.

137) Landbruks- og matdepartementet (2008). *Landbruks- og matdepartementets miljøstrategi 2008–2015*.

- 1 Sikre et godt kunnskapsgrunnlag som basis for et bærekraftig skogbruk
- 2 Økt skogbruksaktivitet og et bærekraftig skogbruk i praksis

For hver av de to strategiene er det foreslått en rekke tiltak som til sammen skal bidra til å nå det overordnede målet. Tiltakene er å gjenfinne i det eksisterende virkemiddelapparatet (se kapittel 4.5), og de omfatter blant annet følgende:

- Forsterke og videreføre *landsskogtakseringens* bidrag til oversikt over den langsiktige miljø- og skogressursutviklingen.
- Formidle og tilrettelegge miljøkunnskap for næringen, forvaltningen og allmennheten fra miljøregistreringsprosjektet (MiS), *landsskogtakseringen* og annet gjennom nettsider.
- Sikre et bærekraftig skogbruk gjennom skogbruksplanlegging med miljøregistreringer på den enkelte eiendom.
- Bidra til forbedring av *Norsk rødliste* fram mot 2010.
- Følge opp forskrift om bærekraftig skogbruk som ble fastsatt sommeren 2006.
- Medvirke til gode prosesser mellom skogsektoren, miljøbevegelsen og forbrukerne i videreføringen av *Levende Skog*-standarden og at avtalepartene innarbeider råstoffuttak til bioenergiformål på en god måte i standarden.
- Forbedre regelverket for skogsveibygging med sikte på å sikre god tilgang til skogressursene i tråd med prinsippene i skogbruksloven og forskrift om bærekraftig skogbruk.
- Legge til rette for økt avvirkning av skog for å muliggjøre økte bioenergileveranser og økt trebruk i samfunnet innen rammene av bærekraftig skogbruk.
- Legge til rette for økt høsting av hittil ubenyttet skogråstoff, for eksempel hogstavfall, til bioenergiformål.
- Videreføre tiltak i kystskogbruket.
- Arbeide for frivillige løsninger ved vern av skog.

6.2.2 Landbruks- og matdepartementets styring av Statens landbruksforvaltning

Statens landbruksforvaltning (SLF) er nasjonal fagmyndighet på skogområdet og har ansvar for skogbruksloven, tilskuddsordninger, skogfundsordningen og resultatkontroll.¹³⁸

Gjennomgang av oppdragsbrev, rapporter og møtereferater viser at den formelle styringsdialogen mellom Landbruks- og matdepartementet og SLF i hovedsak fungerer godt. Det bekreftes i intervju med SLF og departementet. Ifølge SLF

er tildelingsbrevet formulert med klare oppdrag og frister, og skogbruk får en grundig omtale og tilstrekkelig oppmerksomhet i styringsdialogen, til tross for at skogbruk er et lite område i SLF sammenlignet med jordbruk. Det gjennomføres to styringsmøter i året og dessuten kontaktmøter. I tillegg mener SLF at den uformelle faglige kontakten med Landbruks- og matdepartementet er viktig. Dialogen foregår på et bredt grunnlag, og den oppfattes som god og konstruktiv. Imidlertid mener SLF at det hadde vært en fordel om oppgavene i det foreløpige tildelingsbrevet ble avklart på et tidligere tidspunkt.

Rapportering foregår i henhold til krav i tildelingsbrevet, og det redegjøres løpende for status for oppdragene på styringsmøtene og i kontaktmøtene. SLF vurderer behovet for evalueringer én gang i året. For øyeblikket arbeides det med en gjennomgang av skogbruksplanlegging med miljøregistreringer.

Landbruks- og matdepartementets oppfølging av SLFs rapportering varierer fra sak til sak. SLF viser til at det kan ta lengre tid før departementet fatter beslutninger der det er målkonflikter. For eksempel utarbeidet SLF og Direktoratet for naturforvaltning (DN) en utredning om inngrepsfrie naturområder i Norge (INON) på oppdrag fra sine respektive departementer som ble ferdigstilt i 2010, men denne er fortsatt til behandling.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at INON-rapporten berører temaer som ikke har vært avklart på regjeringnivå, knyttet til INON og oppfølging av naturmangfoldloven. Som følge av at Miljøverndepartementet ikke har ferdigstilt en veileder om saksbehandling av saker etter naturmangfoldloven, har det heller ikke vært grunnlag for å avslutte oppfølgingen av rapporten fra SLF og DN.

6.2.3 Landbruks- og matdepartementets styring av Innovasjon Norge

Innovasjon Norge (IN) har ansvar for iverksetting av bioenergiprogrammet og Trebasert Innovasjonsprogram. Landbruks- og matdepartementet har satt de overordnede målene for programmene, men IN operasjonaliserer målene gjennom retningslinjer og handlingsplaner. Det skjer i tett dialog med Landbruks- og matdepartementet.

IN mener det er en god rolleforståelse og en tydelig arbeidsdeling mellom Landbruks- og matdepartementet og IN for begge programmene. IN understreker i intervju at både den formelle og

¹³⁸ St.prp. nr. 1 (2010–2011) Landbruks- og matdepartementet.

den uformelle dialogen med departementet om disse to programmene fungerer godt. Gjennomgang av oppdragsbrev, rapportering og møtereferater bekrefter dette bildet. Det arrangeres halvårsmøter to ganger i året hvor IN blant annet gir innspill til oppdragsbrevet. I tillegg arrangeres det halvårslige kontaktmøter med Landbruks- og matdepartementets avdeling for skog- og ressurspolitikk der de faglige og strategiske satsingene drøftes. IN utarbeider halvårsrapporter og årsrapporter for begge programmene. Ifølge IN bruker Landbruks- og matdepartementet informasjon fra rapporteringene til å justere hva det satses og fokuseres på i programmene, og dette skjer i nært samarbeid med IN. I tillegg er det omfattende uformell kontakt mellom IN og Landbruks- og matdepartementet. IN gir også innspill til statsbudsjettet og til jordbruksforhandlingene gjennom Landbruks- og matdepartementet.

I intervju viser IN til at Landbruks- og matdepartementet er avhengig av flere departementer (Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet, Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet m.fl.) for å få til en større satsing på skogbruket som næring. Det forutsetter ifølge IN felles overordnede mål om skogbruket og mer samarbeid mellom departementene. Særlig mener IN det er viktig at Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet blir enige om de overordnede målene når det gjelder skogens rolle i klimasammenheng og hvilket nivå miljøhensyn i skogbruket skal ligge på.

IN viser til at det på noen områder er spesielt krevende å måle og kvantifisere i hvilken grad programmene bidrar til måloppnåelse. IN understreker at bruk av evalueringer er et nyttig verktøy for å belyse dette, og viser til evalueringen fra 2011 om det trebaserte innovasjonsprogrammet. Det er ikke gjennomført en egen evaluering av bioenergiprogrammet. IN henter inn dokumentasjon fra prosjektene på planlagt levert varme og investeringsomfang gjennom søknadene. I 2012 er det planlagt å hente inn erfaringer fra utbygging og drift fra varmesalg-sanlegg og gårdsvarmeanlegg.

6.2.4 Landbruks- og matdepartementets styring av Fylkesmannens landbruksavdelinger

Intervju med landbruksavdelingene viser at det er enighet om at styringsdialogen mellom Landbruks- og matdepartementet, SLF og Fylkesmannens landbruksavdelinger i hovedsak fungerer godt. Det er tett kontakt mellom embetene og sentrale myndigheter, og det er lav terskel for å ta kontakt.

Styringsmøtene som Landbruks- og matdepartementet avholder med fylkesmannens landbruksavdelinger annethvert år, er nyttige, og her formidles og drøftes mer konkrete mål og resultater. SLF deltar også på disse møtene. I tillegg arrangerer departementet jevnlig fagsamlinger for fylkesmannsembetene.

I henhold til embetsoppdraget skal Fylkesmannen rapportere kort om utviklingen i skogbruket, beskrive utfordringene på skogområdet i fylket og gi en oversikt over hvordan Fylkesmannens arbeid på området har bidratt til resultater og aktivitet. Gjennomgang av rapporteringene for skogbruksområdet fra fylkesmennene i perioden 2008–2011 viser at rapporteringen fra de aller fleste av embetene har blitt mer målrettet, ensartet og systematisk. Samtlige fylkesmannsembeter rapporterer om avvirkning, skogkultur, planlegging, skogsvei og bioenergi. Omfanget av rapporteringene om disse temaene varierer lite fra fylke til fylke. Det er imidlertid fortsatt en del variasjoner i omfanget av hvilke temaer Fylkesmannen rapporterer på, noe som gjør det utfordrende å danne seg et bilde av status nasjonalt. Når det gjelder rapporteringen om kontroll og resultater av kontrollene, er det større variasjon i omfanget av rapporteringen.

På styringsmøtene med Fylkesmannen er den kommunale skogbruksforvaltningen et sentralt tema. Landbruks- og matdepartementet mener på bakgrunn av dette at de har god informasjon om forholdene i den lokale skogbruksforvaltningen.

Landbruksavdelingene peker i intervju på at Landbruks- og matdepartementet i hovedsak har god kompetanse på skogbruksområdet, også når det gjelder de ulike fylkenes status og utfordringer. Det oppfattes imidlertid som en utfordring at SLF, etter at de fikk overført myndighet fra Landbruks- og matdepartementet, mangler ressurser på skogområdet. Det fører til at FMLA ikke alltid får den hjelpen de har behov for. Selv om det er god dialog på styringsmøtene, savner flere embeter at faglige avklaringer kan gjøres direkte mot departementet, slik det ble gjort tidligere.

SLF påpeker i intervju at når det gjelder styringen av Fylkesmannens landbruksavdelinger gjennom embetsoppdraget, har Landbruks- og matdepartementet ansvar for de strategiske sakene, SLF for de faglige sakene og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet for de administrative sakene. Landbruks- og matdepartementet styrer Fylkesmannen gjennom embetsoppdraget, og Fylkesmannen rapporterer tilbake til departementet



Kystskog i Nordland, like sør for Bodø.

Foto: Aksel Granhus / © Skog og landskap

gjennom Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet. Gjennom embetsoppdraget formidler Landbruks- og matdepartementet de strategiske føringene. SLF sender tildelingsbrev/ fullmaktsbrev til Fylkesmannen med en spesifisering av hvordan midler over statsbudsjettet skal brukes innen skogområdet. I intervju uttaler SLF at de i liten grad er inne i arbeidet med å utforme styringssignaler til Fylkesmannen gjennom embetsoppdraget. SLF er likevel Fylkesmannens hovedkontakt punkt i skogbruksforvaltningen på nasjonalt nivå.

Landbruksavdelingene er i intervju enige om at de nasjonale målene for skogbruket i hovedsak er formidlet på en tydelig måte fra sentrale myndigheter. Avdelingene viser blant annet til at målene for bioenergi er formidlet på en tydelig måte fra Landbruks- og matdepartementet og SLF, og at plantebrevet som ble sendt ut fra Landbruks- og matdepartementet i fjor, var et veldig tydelig og konkret politisk signal om å skjerpe kravet om foryngelse etter hogst, slik at framtidsskogen sikres.

Landbruksavdelingene påpeker imidlertid at selv om det er et tydelig mål å øke avvirkningen

utover dagens nivå, er det ikke tydelig hvilket nivå det nasjonale målet for avvirkning bør ligge på. De viser til flere utredninger som drøfter hvilket nivå målet bør ligge på, men Landbruks- og matdepartementet har ikke har sagt noe om hvilket nivå de mener det er fornuftig å sikte mot nasjonalt og regionalt. Andelslagene påpeker i intervju at det er uheldig for næringen at myndighetene ikke har satt et konkret mål som viser ambisjonsnivået for avvirkning på sikt. Andelslagene mener et konkret ambisjonsnivå for avvirkningen kunne bidra til å synliggjøre både de utfordringer sektoren står overfor, og hvilke tiltak/virkemidler som er nødvendig for å nå målene.

6.3 Samordning mellom landbruks- og miljøvernmyndigheter

Flere aktører understreker at det er behov for bedre samordning og mer samarbeid mellom landbruks- og miljøvernmyndighetene innen skogområdet, særlig på nasjonalt nivå.

Behovet for bedre koordinering mellom landbruks- og miljøvernmyndighetene bekreftes i

intervju med Fylkesmannens landbruksavdelinger. Embetene påpeker at det er mange kryssende interesser mellom Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet i skogforvaltningen, og at dagens forvaltning på regionalt nivå i for stor grad er preget av manglende avklaringer mellom miljøvern- og landbruksmyndighetene. Landbruksavdelingene mener dagens situasjon fører til at konflikter mellom sektorer forflyttes til regionalt nivå i forvaltningen.

Flere fylkesmannsembeter etterlyser prinsipielle avklaringer blant annet om naturmangfoldsloven, INON, veisaker, fremmede treslag, prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Det går fram av referater fra styringsmøter mellom Landbruks- og matdepartementet og Fylkesmannens landbruksavdelinger i perioden 2007–2011. Inntrykket bekreftes i intervju med landbruksavdelingene. Iverksetting av naturmangfoldloven framheves som særlig utfordrende, som følge av ulike signaler fra miljøvernmyndigheter og landbruksmyndigheter på sentralt nivå.

Videre framkommer det i intervju med både landbruksavdelinger og miljøvernavdelinger at det er gitt uklare signaler fra Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet når det gjelder skogens betydning for klimaet, hvilke tiltak som er positive i denne sammenheng, og hvordan tiltakene bør gjennomføres regionalt og lokalt for å unngå negative miljøeffekter.

Landbruksavdelingene viser i intervju til at det er utfordrende når embetene ikke får tilstrekkelig veiledning eller avklaring fra sentrale myndigheter i vanskelige saker. De påpeker at saker som sendes til Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet for avklaring, ofte blir liggende lenge før embetene får nødvendige svar. I slike saker blir det gjerne vanskelig for fylkesmannens landbruksavdelinger å gi tydelige signaler og veilede kommunene. Landbruksavdelingene påpeker at manglende avklaring er uheldig for forvaltningen, blant annet fordi det fører til lengre saksbehandlingstid og mer ressurskrevende saksbehandling på regionalt nivå, mer ressursbruk til samordning og avklaring internt hos Fylkesmannen og dessuten risiko for uklare signaler til kommuner og skogeiere. Behov for bedre samordning mellom sentrale myndigheter framkommer også i intervju med miljøvernavdelinger hos Fylkesmannen.

Landbruks- og matdepartementet viser til at det er Miljøverndepartementet som er ansvarlig departement for naturmangfoldloven.

Spørreundersøkelsen til kommunene viser at målkonflikter på høyere forvaltningsnivå får konsekvenser for kommunal skogbruksforvaltning. Kommunene oppgir blant annet at målkonflikter i skogbruksforvaltningen fører til forsinkelser i kommunal saksbehandling, og at det vanskeliggjør kommunenes oppgaver innen informasjon og veiledning.

Andelslagene peker i intervju på at motstridende signaler fra Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet som forplanter seg nedover i forvaltningssystemet, blant annet fører til passivitet hos skogeiere. En følge av det kan være at skogeierne blir usikre på hvordan de kan drive skogen og for eksempel avvirke uten å ødelegge miljøverdier. Andelslagene mener dette særlig er et problem blant de skogeierne som ikke driver aktivt.

Også sentrale myndigheter ser behovet for bedre koordinering og mer samarbeid seg imellom. SLF uttaler i intervju at det er et generelt behov for at landbruks- og miljøvernmyndighetene samordner seg bedre. I tråd med dette behovet ble det arrangert et fellesmøte for Fylkesmannens landbruks- og miljøverndirektører høsten 2010, i regi av landbruksmyndighetene (Landbruks- og matdepartementet og SLF) og miljøvernmyndighetene (Miljøverndepartementet, DN og Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF)). Samlingen konsentrerte seg om sentrale temaer som skog, klima og naturmangfold, skogsveibygging og inngrepsfrie naturområder (INON) og vannforvaltning. Ifølge SLF ble konferansen og de aktuelle temaene godt mottatt av miljøvern- og landbruksdirektørene, som så nytten av en felles arena for berørte direktorater og departementer. Det vil bli arrangert et tilsvarende møte i 2012.¹³⁹

SLF viser til at samarbeidet mellom DN og SLF er under utvikling, men at det er mulig å få til et enda tettere samarbeid med DN innenfor de to myndighetenes ansvarsområder. SLF erfarer at det er en fordel at fagmyndigheter på direktoratsnivå i størst mulig grad avklarer saker seg imellom der det er mulig, før disse legges fram for de respektive departementene. I slike tilfeller er SLF avhengig av et mandat fra Landbruks- og matdepartementet.

SLF påpeker at et område der det er behov for en bedre samordning mellom skogbruks- og miljøvernmyndighetene, er iverksettingen av naturmangfoldsloven. Her har SLF selv tatt en aktiv

139) SLF (2011). Årsrapport 2010.

rolle for å få til praktiske avklaringer (for eksempel innen veiledning/informasjon om loven). SLF mener det fortsatt gjenstår mye arbeid før naturmangfoldsloven kan iverksettes fullt ut. Forskrifter til naturmangfoldloven (om utvalgte naturtyper, prioriterte arter og utenlandske treslag) som er under arbeid, har potensielt store konsekvenser for skogbruk, og prosessen med å utforme disse forskriftene er på langt nær avsluttet. Videre gjelder naturmangfoldlovens prinsipper for saksbehandling også ved behandling av saker som reguleres etter skogbruksloven. Det skaper behov for veiledning/informasjon, men også endring av en del saksbehandlingsrutiner.

DN påpeker at miljøvern- og landbruksmyndighetene i liten grad samordner styringssignaler til Fylkesmannen innen skogområdet. Det gjelder både prosessen inn mot tildelingsbrevet til Fylkesmannen fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, og embetsoppdraget til Fylkesmannen. DN mener det hadde vært en fordel om landbruks- og miljøvernmyndighetene i større grad kunne samarbeide om styringssignalene for skogforvaltningen, både på departementsnivå og på direktoratsnivå. Manglende samordning av styringssignaler fra sentrale myndigheter til fylkesnivå fører til at styringssignalene på området i for liten grad avveier eventuelle målkonflikter. En konsekvens er at uklarheter forflyttes nedover i forvaltningssystemet.



Hauger med heltrehogst til bioenergiformål.

Foto: Tore Filbakk / © Skog og landskap

DN opplyser i intervju at samarbeidet med SLF er godt, men begrenset. DN mener dagens rolle- og oppgavefordeling i skogbruksforvaltningen fører til at DN i mange tilfeller mangler en samarbeidspartner på direktoratsnivå innen skogforvaltningen for å diskutere faglige utfordringer. Mange fagdiskusjoner knyttet til skogforvaltningen som DN mener kunne vært avgjort på direktoratsnivå, må i stedet løftes til Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet. En konsekvens av dette er ifølge DN at den politiske dimensjonen kommer mer i sentrum, ofte på bekostning av faglige vurderinger og avveieringer som kunne vært gjort mellom direktoratene. Det bidrar, ifølge DN, også til at mange saker innen skogforvaltningen stopper opp og blir liggende uavklart hos Landbruks- og matdepartementet eller Miljøverndepartementet. DN påpeker dessuten at manglende samarbeid på direktoratsnivå fører til at de i større grad må forholde seg direkte til næringen. DN har blant annet tatt direkte kontakt med Skogeierforbundet og NORSKOG for å få i stand samarbeid om kartleggingsmetoder og diskutere bruk av miljøinformasjon i skogbruket.

Etter Miljøverndepartementets vurdering er det innen skogforvaltningen behov for mer samordning mellom landbruks- og miljøvernmyndigheter på alle plan – fra forskning/overvåking til utøvende forvaltning på regionalt og nasjonalt nivå. Miljøverndepartementet viser til at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har ansvaret for koordinering av styringssignalene til Fylkesmannen, men det er per i dag liten grad av koordinering i tildelingsbrev og embetsoppdrag. Miljøverndepartementet uttaler at bedre samordning av styringssignaler for skogforvaltningen er ønskelig. Miljøverndepartementet bekrefter at for Fylkesmannen kan situasjonen i noen tilfeller oppleves slik at det gis signaler som ikke er samstemte, og som innebærer målkonflikter.

Landbruks- og matdepartementet påpeker i intervju at styringssignaler for skogforvaltningen på fylkesmannsnivå er deres ansvar, ikke Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet i fellesskap. Landbruks- og matdepartementet viser til at de to departementene ved flere anledninger har gitt styringssignaler om blant annet håndtering av verneplaner for skog, saksbehandling og samarbeid mellom landbruksavdeling og miljøvernnavdeling når det gjelder skogsveisøknader. De to departementene har også permanente samordningsmøter på departementsrådsnivå der ulike saker – også på skogområdet – drøftes og håndteres.

Videre viser Landbruks- og matdepartementet til at SLF oppfordres til å ha et nært samarbeid med miljøvernmyndighetene på samme nivå (DN), og at dette samarbeidet er under utvikling. Det er en intensjon å avklare faglige spørsmål mellom miljøvern- og landbruksmyndighetene så langt det er mulig på dette nivået, før saken går videre til departementene. Landbruks- og matdepartementet erfarer at økt samarbeid mellom direktoratene kan gjøre det lettere å finne løsninger.

6.4 Risikobaserte kontrollsystemer

Kontrollsystemet i skogbruket består i dag av tre nivåer. SLFs kontrollenhet fører tilsyn med fylkesmannsembetenes kontrollvirksomhet. Fylkesmannen fører kontroll med tilskuddsordninger og juridisk rammeverk som forvaltes av kommunene. Kommunene igjen har plikt til å føre tilsyn med at regelverket overholdes, og til å utføre stikkprøvekontroll av utbetalinger av tilskudd og skogfond etter skogbruksloven og forskrifter.

SLF har i løpet av de siste årene etablert en egen seksjon for kontroll, som skal sørge for eksterne kontroller av juridiske og økonomiske virkemidler i tillegg til de maskinelle kontrollene som gjennomføres. Kontrollenheten i SLF følger opp at Fylkesmannen ivaretar sitt regionale kontrollansvar. SLF rapporterer årlig til Landbruks- og matdepartementet om omfanget av kontrollvirksomheten. Landbruks- og matdepartementet mottar en utfyllende orientering om SLFs egne aktiviteter og en sammenstilling av fylkesmennenes rapportering til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.¹⁴⁰ I 2009 gjennomførte SLF kontroller av forvaltningen av NMSK-tilskudd i to fylker. I 2011 ble det igjen ført kontroll med NMSK-tilskudd i tillegg til kontroll med skogfond.

6.4.1 Fylkesmannens forvaltningskontroll av kommunen

Fylkesmannens landbruksavdeling gjennomfører forvaltningskontroll av kommunens tilskuddsforvaltning på landbruksområdet, inklusiv skogbruk (NMSK-midlene).¹⁴¹ Ifølge rundskriv om fylkesmannens forvaltningskontroll av kommunenes tilskuddsforvaltning innen landbruksområdet, jf. SLFs rundskriv 3/12, skal Fylkesmannen kontrollere om kommunenes saksbehandling er korrekt, og dessuten kontrollere at riktig beløp utbetales til rett mottaker. Denne kontrollen av kommunene skal danne grunnlag for å peke på forbedringer

og bidra til å heve kvaliteten på forvaltningen. Kontrollen skal også bidra til å sikre legitimiteten for landbrukspolitikken og tilliten til forvaltningen. Videre forutsettes det at Fylkesmannen årlig utarbeider risikobaserte kontrollplaner hvor aktuelle ordninger og kommuner er identifisert. Det utarbeides en rapport om kontrollen.¹⁴² Fylkesmannen rapporterer i årsrapporten til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.¹⁴³

I intervju med fylkeslandbruksavdelingene kommer det fram at systemet med forvaltningskontroll av kommunene fungerer bra og er svært nyttig. Landbruksavdelingene opplyser at det avdekkes en god del avvik gjennom forvaltningskontrollene, og disse blir rapportert til SLF. Videre opplyser landbruksavdelingene om at de også gjennomfører andre former for kontroll med den kommunale skogbruksforvaltningen, blant annet godkjenning av skogsveier, vedlikeholdskontroll av skogsveier, kontroll med energiflisordningen og skogbruksplaner og diverse skjema-kontroll. I tillegg gjennomføres eksterne revisjon av skogfondssystemet.

6.4.2 Kommunens kontroll med skogeier

Kontroll med tilskudd

Som førstelinjemyndighet for direktetilskuddene over jordbruksavtalen har kommunene ansvar for å kontrollere tilskuddsmottakerne. Kommunene er ifølge SLF pålagt å kontrollere 10 prosent av utbetalte tilskudd og skogfond. Det skal ifølge SLF gjøres ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering. I tillegg skal alle skogsveier som får tilskudd kontrolleres.

I spørreundersøkelsen til kommunene ble kommunene bedt om å anslå antall kontroller de hadde gjennomført de siste 5 årene for utbetaling av tilskudd, tilskudd til vei og overholdelse av krav i skogbruksloven jf. kapittel 4. Resultatene viser at kontrollaktiviteten varierer sterkt kommunene imellom. I løpet av de siste 5 årene er det ikke gjennomført kontroll av utbetalte tilskudd til skogbruket i 13 prosent av kommunene, og i 18 prosent av kommunene er det ikke gjennomført kontroll av skogfond. Kontrollandelen er særlig lav hos kommunene i region 4 og 6. Som det framgår av kapittel 4, er det også stor variasjon mellom kommuner når det gjelder grad av kontroll med foryngelsesplikten og kommunene gjennomfører i liten grad kontroller av hvordan

140) SLF (2012). Årsrapport 2011.

141) SLFs fullmaktsbrev til fylkesmennene for perioden 2007–2012.

142) SLF (2012). *Fylkesmannens forvaltningskontroll av kommunenes tilskuddsforvaltning innen landbruksområdet*. Rundskriv 3/12.

143) SLF (2012). Årsrapport 2011.

miljøhensyn ivaretas. Ellers uttaler flere kommuner at de opplever ikke å ha kapasitet til å gjennomføre kontroller.

SLF opplyser i intervju at de har inntrykk av at kontrollvirksomheten varierer mye fra kommune til kommune. Noen kommuner gjør tilfredsstillende kontroller, andre oppfyller ikke 10-prosentkontrollen. SLF påpeker i intervju at Fylkesmannen skal få rapport fra kommunene om kontrollvirksomheten og eventuelle avvik. Utover resultatkontrollen får ikke SLF direkte rapportering om kontrollvirksomheten i kommunene, men kan etterspørre dette fra Fylkesmannen.

Tilsyn med regelverk

Ifølge skogbruksloven § 20 skal kommunen føre tilsyn med at "føresegnene i lova blir haldne, og kontrollere at vedtak med heimel i lova blir gjennomførte". Det innebærer i praksis også å føre tilsyn med at kravene etter bærekraftforskriften blir overholdt, jf. § 15, inklusiv krav om tilfredsstillende foryngelse etter hogst og krav om miljøhensyn ved skogbrukstiltak.

Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at myndighetene baserer seg på at det er en egenkontroll av bærekraftforskriften i næringen. I tillegg påpeker departementet at kommunene utøver resultatkontroll og 10-prosentkontroll av foryngelse etter hogst, og at det vil kunne avdekke eventuell ulovlig hogst.

Fylkeslandbruksavdelingene påpeker i intervju at mange kommuner har for lite kjennskap til bærekraftforskriften, og at de i liten grad kontrollerer hvordan skogeier følger opp denne. Ifølge SLF forholder kommunene seg i hovedsak til at så lenge næringsaktøren er sertifisert, så er forskriftens krav oppfylt. Kommunene utfører likevel, i varierende grad, egne kontroller av at hogsten er gjennomført etter bærekraftforskriften, både i forbindelse med nasjonal resultatkontroll og i forbindelse med forskriftskontroll. Som nevnt i kapittel 4.4.1 er resultatkontrollen en kontroll på nasjonalt nivå for å innhente datagrunnlag, og ikke en kontroll som skal benyttes for å pålegge eventuelle tiltak overfor skogeier. Videre viser spørreundersøkelsen til kommunene at mange kommuner ikke gjennomfører egne kontroller med miljøhensyn, se kapittel 4.5.1.

Med bakgrunn i plantebrevet fra landbruks- og matministeren, utarbeidet SLF i 2011 et tydeligere kontrollsystem for skogbruket når det gjelder oppfølging av skogbrukslovens krav om

tilfredsstillende foryngelse, se kapittel 4.4.1. Denne oppfølgingen skjer uavhengig av resultatkontrollen.¹⁴⁴ Fylkesmannens landbruksavdelinger uttaler i intervju at tydelige signaler fra sentrale myndigheter kan gjøre det lettere for kommunene å gjennomføre kontroll med skogeier, slik det nå er gitt når det gjelder foryngelse.

6.5 Innhenting av og tilgang til informasjon

6.5.1 Vurdering av virkemidler – evalueringer

Landbruksavdelingene hos Fylkesmannen uttaler i intervju at de ser behov for å evaluere effekter av de økonomiske virkemidlene rettet mot skogbruket. Det er behov for mer informasjon om hvordan virkemidlene virker med hensyn til mål og intensjoner, og videre hvordan de virker i de ulike regionene.

Skog og landskap peker på at det er behov for mer kunnskap om forholdet mellom skogressursene og skogeierne. Det vil være nyttig å få mer kunnskap om hvem som eier hva, og hvordan man kan styre virkemidlene mot ulike typer skogeiere, både store profesjonelle og små inaktive.

Landbruks- og matdepartementet uttaler i intervju at de løpende vurderer behovet for å innhente kunnskap om innretning og effekter av offentlige virkemidler rettet mot skogbruket i lys av målene som er satt for området. Disse vurderingene legger departementet blant annet fram for Stortinget i forbindelse med de årlige budsjettene. Spørsmålet er også berørt i den nye meldingen fra landbruks- og matdepartementet som ble behandlet i Stortinget i april 2012.

Behov for evalueringer – miljøvernforvaltningens synspunkter

DN sier i intervju at det er gjennomført for få evalueringer av hvordan virkemidlene rettet mot skogbruket påvirker nasjonale miljømål. DN mener at landbruksmyndighetene i liten grad inkluderer miljømessige kostnader når de vurderer effektiviteten i virkemiddelbruken. Det er behov for at virkemidlene rettet mot skogbruket i større grad vurderes ut fra et bredere samfunnsperspektiv, der både miljøpolitiske og skogpolitiske målsettinger inngår.

Ifølge Norsk institutt for naturforskning (NINA) mangler det særlig kunnskap om effekter av skogsdrift i et langsiktig landskapsperspektiv,

¹⁴⁴ Skog og landskap (2011). *Resultatkontroll skogbruk/ miljø. Rapport 2010*. Oppdragsrapport 16/2011.

blant annet kunnskap om hva som skjer med biomangfoldet når en stadig større del av skogarealet er flatehogd og naturskog erstattes av kulturskog.

En hovedutfordring er, ifølge NINA, hvordan skogsektorens og miljøsektorens virkemidler kan spille på lag for å få til en mest mulig bærekraftig bruk av skogen. Ifølge NINA er det behov for å innhente mer kunnskap om virkemidler som kan bidra til et mer bærekraftig skogbruk. Det mangler også evalueringer relatert til restaureringsbiologi – dvs. hvordan inngrep raskt kan rettes opp for å tilfredsstille spesifiserte kriterier for økologisk tilstand.

6.5.2 Innhenting av informasjon gjennom kartlegging og overvåking

Det foreligger lange tidsserier med informasjon om skogressursene. Sentrale overvåkingssystemer er ifølge Skog og landskap landsskogtakseringen og resultatkontrollen (se Tekstboks 4), som gjør det mulig å følge utviklingen i skogressursene, skogbehandling og miljøverdiene i skog.

Skog og landskap mener at det på generelt grunnlag kan sies at landbruksmyndighetene har et godt kunnskapsgrunnlag for å fatte beslutninger om bærekraftig skogforvaltning og virkemiddelapparat. Skog og landskap presiserer at kunnskapsgrunnlaget er best på nasjonalt og regionalt nivå, og ikke like godt på lokalt nivå. Skog og landskap viser til at det i løpet av de siste 10–15 årene har blitt gjort mer enn før for å registrere miljøverdiene i skog, gjennom blant annet miljøregistreringer i skog (MiS), inkludering av MiS i landsskogtakseringen og naturtypekartlegginger. Gjennom skogtakseringer og miljøregistreringer som ligger til grunn for utarbeidelsen av skogbruksplanene, er det innhentet mye informasjon om de lokale skogressursene og miljøverdiene. Ifølge Skog og landskap foreligger det ikke et helhetlig sett med resultatindikatorer for bærekraftig forvaltning av skogressursene i Norge.

Skog og landskap mener det er behov for en nasjonal heldekkende ressurskartlegging av Norge, for eksempel ved hjelp av fjernmåling i kombinasjon med feltarbeid og bruk av statistiske metoder. En landsomfattende ressurskartlegging vil gi bedre kunnskap om skogressursene lokalt, kommunalt og fylkesvis, og en slik kartlegging vil dermed kunne bedre forutsetningene for en mer helhetlig og langsiktig forvaltning av skogressursene, for eksempel ved planlegging av veibygging, planlegging av hogst og skjøtselstiltak. En nasjonal heldekkende basis ressurskartlegging

vil også kunne benyttes i sammenheng med tilpasning av skogforvaltningen til forventede klimaendringer.

Når det gjelder informasjonen om miljøverdiene i skog og skogbrukets ivaretagelse av disse, er denne, som det også framkommer i kapittel 3.6.1 og 4.5, spredt på mange ulike kilder: landsskogtakseringen, Kilden, resultatkontrollen, Norsk rødliste for arter, naturindeks for Norge, naturbase, databasen over inngrepsfri natur (INON), private skogeierforeninger m.m. For enkelte indikatorer foreligger lange tidsserier. For flere sentrale miljøindikatorer i skog foreligger det imidlertid ikke nok informasjon til å kunne gi en samlet framstilling av utviklingen over tid.

NINA mener det mangler tilstrekkelig arealdekkende standardisert miljøinformasjon for norsk skog på nasjonalt nivå. Årsaken er ifølge NINA at skogsektoren tradisjonelt har hatt søkelyset på produksjon og produksjonsarealer, mens miljøsektoren ikke har ressurser til å sørge for slik heldekkende innhenting av miljøinformasjon i skog. NINA mener videre at det er mangel på systematiske registreringer av artsmangfoldet i skog. NINA viser til en positiv utvikling for landsskogtakseringen som følge av at denne nå dekker alle skogarealer og også inkluderer flere variabler enn før som er relevante for biologisk mangfold.

Skog og landskap påpeker at det er behov for å samordne informasjonsgrunnlaget mellom landbruks- og miljøvernmyndighetene bedre enn det gjøres i dag. Det pågår blant annet en diskusjon om hvorvidt det er behov for å supplere dagens miljøkartlegginger i skog med egne artsregistreringer. Bakgrunnen for denne diskusjonen er blant annet ulike faglige tilnærminger til de praktiske mulighetene for kartlegging av enkeltarter kontra kartlegging av artenes livsmiljøer. Det er også uenighet mellom miljøvernmyndighetene og landbruksmyndighetene om hvordan miljøtilstanden i skogen og skogbrukets innvirkning på denne skal vurderes.

Landbruks- og matdepartementet har i Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords* varslet tiltak for å lette tilgjengeligheten til skogbruks og miljødata, blant annet ved å sammenstille dokumentasjon i en årlig rapport "Bærekraftig skogbruk- næring og miljø".

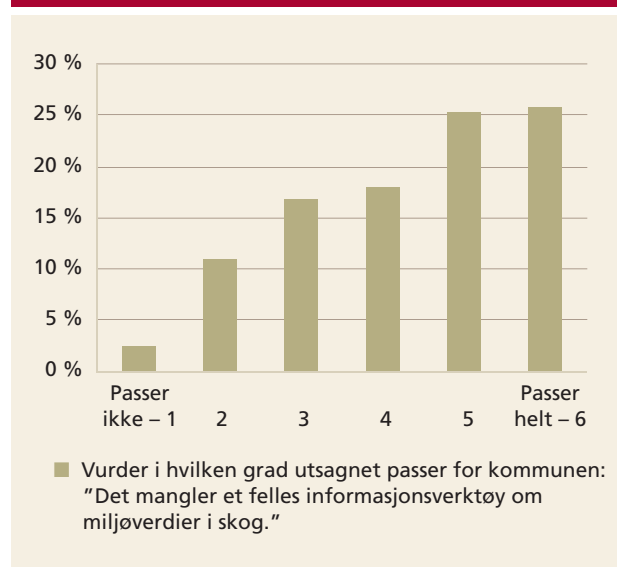
6.5.3 Tilgang til og brukervennlighet for informasjon om skogressursene

Felles informasjonsverktøy for skogressursene og miljøverdiene

Det foreligger i dag mange ulike databaser med informasjon om skogressursene og miljøverdiene i skogen. Flere kilder har pekt på at informasjonen om skogressursene og miljøverdiene i skogen i dag ikke er tilstrekkelig tilgjengelig og brukervennlig for de som skal forvalte dem.

Om lag halvparten av kommunene i spørreundersøkelsen etterlyser et felles informasjonsverktøy om miljøverdier i skog, se figur 21.

Figur 21 Kommunenes syn på behovet for et felles informasjonsverktøy om miljøverdier i skog (N = 386)



Kilde: Riksrevisjonen, 2011

Både landbruksavdelingene og miljøvernavdelingene hos Fylkesmannen ser behovet for å bedre brukervennligheten til informasjon om miljøverdier i skog. Begge avdelingene viser til at det i dag kan være vanskelig for andre aktører å få en samlet oversikt over eksisterende informasjon om skogressursene. Både landbruksavdelingene og miljøvernavdelingene mener derfor at det er behov for et felles informasjonsverktøy hvor alle viktige miljødata om skogressursene kan legges inn og tilrettelegges for bruk. Det kan for eksempel være en felles portal for informasjon om skogressursene og viktige miljøverdier i skogen.

Fylkeslandbruksavdelingene viser til at informasjonen som er registrert gjennom skogbruksplanleggingen, er av god kvalitet og lett tilgjengelig. Avdelingene påpeker imidlertid at det kan oppstå

utfordringer når registreringer skal suppleres med miljøregistreringer fra miljøvernmyndighetene. Det vises til at miljøregistreringene ikke er samkjørt mellom miljøvern- og landbruksmyndighetene, og at registreringene er basert på ulike metoder og registreringsformer. I tillegg påpeker avdelingene at en del av dataene fra miljøvernmyndighetene er av varierende kvalitet, blant annet fordi de er utdaterte. Landbruksavdelingene mener dagens system gjør det krevende for kommunen å sjekke om det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon av miljøverdiene. Videre viser disse til at usikker informasjon kan føre til handlingslammelse hos skogeierne, ettersom skogeierne ikke ønsker å gjøre feil i form av å avvirke der det er registrerte miljøverdier.

Fylkesmannens miljøvernavdelinger viser i intervju til at dagens system fører til risiko for at kunnskapsgrunnlaget som benyttes i miljøvern- og landbruksforvaltningen, er ulikt, og begge parter risikerer å mangle tilgang til viktig informasjon i sin forvaltning. Seks av åtte miljøvernavdelinger uttrykker at de har generelt for lite informasjon om verdier og miljøeffekter av tiltak i skogen, inkludert skogbruk. Både DN og NINA viser i intervju til at MiS og naturtypekartleggingen i større grad bør samkjøres.

Skog og landskap sier i intervju at det ville vært veldig nyttig å få en felles portal der alle databaser med informasjon om miljø- og skogressurser er lett tilgjengelig. Slik systemet er i dag, må den som skal gjennomføre aktivitet i skogen, sjekke i mange ulike databaser før hogst kan settes i gang. Dagens system er ifølge Skog og landskap svært lite brukervennlig for skogeier/skogeierandelslaget og entreprenører som gjennomfører hogster m.m. Ifølge Skog og landskap er ikke kunnskapsgrunnlaget hos landbruksmyndighetene og miljøvernmyndighetene tilstrekkelig omforent, og det kan være noe av grunnen til at debatten om skog er så vanskelig og omfattende.

Andelslagene opplyser i intervju at de erfarer at myndighetenes databaser med nettbasert innsynsdata ikke er tilgjengelige til enhver tid pga. vedlikehold av databasene. De erfarer at det blant annet er for dårlig tilgang på DN's naturbase, som skal gi nødvendig kunnskap for å sikre en bærekraftig drift. Andelslagene påpeker at det meste av kartdataene i dag er digitalisert, bortsett fra viltkartene i kommunen. Andelslagene erfarer at viltkartleggingene som regel kun finnes på papir i kommunene og derfor er vanskeligere tilgjengelig enn annen informasjon.



Tømmerlunne i vintersol.

Foto: John Y. Larsson / © Skog og landskap

Miljøverndepartementet, DN og NINA bekrefter også at dagens informasjonssystemer og databaser samlet sett ikke er tilstrekkelig tilgjengelige og brukervennlige for dem som skal forvalte skogressursene (forvaltning, skogeier og andre).

NINA mener det er behov for å bedre tilgjengeligheten og brukervennligheten både for Skog og landskaps MiS-base, landsskogtakseringen og DNs naturbase.

DN påpeker at skogbrukssektoren har tatt mye ansvar for å etablere egne systemer som har til hensikt å sikre at sektorens miljøansvar blir ivare tatt. DN opplever det imidlertid som en betydelig utfordring at disse kartleggingene og oppfølgings-systemene i stor grad har vært og er lukket for andre enn sektoren selv. DN opplever at det er vanskelig for både miljøvernmyndighetene og andre å få innsyn i den informasjonen som foreligger, og mener det strider mot prinsippet om åpenhet rundt miljøinformasjon. DN mener at en av de viktigste konsekvensene av manglende åpenhet er at det ikke i tilstrekkelig grad er mulig for miljøvernmyndighetene (eller andre) å vurdere hva som er de faktiske miljøeffektene av skogbruksaktivitet og sektorens virkemidler, og hvordan avveininger mellom miljø- og nærings-hensyn skjer i praksis. Manglende åpenhet når det

gjelder sektorens kartlegginger og oppfølgings-systemer for miljøverdier, er uheldig også fordi det bidrar til redusert tillit mellom miljøvernmyndighetene og skogsektoren.

DN påpeker dessuten at det er mange ulike begreper som benyttes i forvaltningen av skogen, både når miljøverdier registreres, og når disse verdiene knyttes opp mot en bestemt forvaltningspraksis. DN ser at det kan være behov for å "rydde opp" i dette, både internt i miljøvernforvaltningen og mellom miljøvernmyndighetene og landbruksmyndighetene. Uklarheter knyttet til sektorens begrepsbruk kan bidra til å øke konfliktnivået mellom sektorene. Videre kan det være vanskelig å forstå hva de ulike begrepene innebærer for den som eier og forvalter skogen.

Landbruks- og matdepartementet viser i intervju til at det allerede er satt i gang et samarbeid med miljøvernmyndighetene om å samordne oppbygging og tilrettelegging av informasjonssystemer og databaser for skog. Skog og landskap, som driver nettstedet Kilden samarbeider blant annet med DN for å se på muligheter for å samle og kvalitetssikre viktige miljødata til bruk i skogbruket.

7 Samlede vurderinger

Det er et overordnet mål for Stortinget at forvaltningen av norske skogressurser skal være bærekraftig slik at ressursene utnyttes til samfunnets beste på kort og lang sikt, jf. Innst. S. nr. 208 (1998–1999). En bærekraftig skogforvaltning innebærer at både økonomiske, miljømessige og sosiale hensyn skal ivaretas ved bruk av ressursene.¹⁴⁵ Stortinget har ved flere anledninger også uttrykt ønske om at avvirkningen av skog må øke innen rammene av en bærekraftig forvaltning, jf. Innst. S. nr. 208 (1998–1999) og Innst. S. nr. 240 (2004–2005). Stortinget har videre uttalt at et for lavt investeringsnivå og en for lav aktivitet i skogbruket ikke kan vedvare, jf. Innst. S. nr. 208 (1998–1999).

Undersøkelsen viser at Landbruks- og matdepartementet har iverksatt flere tiltak de senere år for å sikre en mer bærekraftig forvaltning av skogressursene og legge til rette for økt avvirkning. Det har i løpet av de siste 10–20 årene skjedd forbedringer i hvordan sektoren følger opp sitt miljøansvar.

Undersøkelsen viser imidlertid at krav i skogbruksloven om tilfredsstillende foryngelse etter hogst ikke etterlevs fullt ut, og at kontrollen med foryngelsesplikten har vært mangelfull over lengre tid. Det vurderes som positivt at departementet i 2012 er i ferd med følge opp kommunenes kontroll med foryngelsesplikten både gjennom en utvidet og mer risikobasert kontroll og gjennom bedre rapporteringsrutiner til sentrale myndigheter. Undersøkelsen viser dessuten at det er mangelfull oppfølging av miljøkravene i lov og forskrift. Det er også svakheter når det gjelder tilgang til miljøinformasjon om skogressursene.

Videre er utviklingen for perioden 2002–2011 ikke i samsvar med Stortingets mål om økt avvirkning. Avvirkningen påvirkes i stor grad av skiftende etterspørsel i markedet. Landbruks- og matdepartementet har derfor gjennom sitt virkemiddelapparat et begrenset handlingsrom til å påvirke avvirkningsnivået.

7.1 Utviklingen er ikke i samsvar med Stortingets mål for skogkultur og avvirkning

Vedlikehold av skogressursene

Stortinget har vektlagt at det er viktig med en aktiv og målrettet skogkultur for å ivareta hensynet til kommende generasjoner, jf. Innst. S. nr. 208 (1998–1999). Skogbruksloven stiller også krav om foryngelse etter hogst. Skogbruk er en svært langsiktig næring, og det er derfor viktig å vedlikeholde skogressursene dersom disse skal utnyttes til næringsformål på lang sikt. Undersøkelsen viser at omfanget av skogkulturtiltak har vært synkende de siste 20 årene. I løpet av de siste 10 årene fra 2001 til 2011 har det årlig plantede arealet i de fleste skogregioner vært nedadgående. Når alle foryngelsesmetodene ses under ett, viser kontroller at skogeier ikke har oppfylt foryngelsesplikten på om lag 20 prosent av skogsarealet der det har skjedd avvirkning, jf. bærekraftforskriften.

Ivaretakelse av miljøhensyn

Skogbruksloven § 1 har som formål å fremme en bærekraftig forvaltning av skogressursene, blant annet ved å sikre det biologiske mangfoldet og hensyn til landskap og friluftsliv. Som sektormyndighet har Landbruks- og matdepartementet et selvstendig ansvar for å ivareta miljøhensyn der det drives skogbruk. Norge har som mål å stanse tapet av biologisk mangfold, sikre levedyktige bestander av arter og opprettholde variasjonen av naturtyper og landskap, jf. St.meld. nr. 21 (2004–2005). Når det gjelder friluftsliv, har Stortinget spesielt vektlagt behovet for økt tilpassning av skogbruket i de by- og tettstedsnære områdene, jf. Innst. S. nr. 208 (1998–1999).

Undersøkelsen viser at skogbrukssektoren har stor betydning for hvordan nasjonale mål for biologisk mangfold og friluftsliv blir ivaretatt. Ifølge Norsk rødliste for arter 2010 har om lag 50 prosent av alle nær truede eller truede arter sine leveområder i skog, og om lag 85 prosent av disse artene er vurdert til å være negativt påvirket av skogbruksaktiviteter. Undersøkelsen viser at utviklingen for enkelte miljøindikatorer, som død ved og andelen gammelskog, kan gi grunnlag for en positiv utvikling for biologisk mangfold. Riksrevisjonen finner det imidlertid vanskelig, ut fra

145) RESOLUTION H1 General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe. Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 16–17 June 1993, Helsinki/Finland.

tilgjengelig informasjon, å gi en samlet vurdering av utviklingen for biologisk mangfold og friluftslivsverdier i skog over de siste ti årene og hvordan skogbruket ivaretar sine miljøkrav.

Stortinget har lagt vekt på at klima er et viktig miljømessig hensyn som skogsektoren skal ivareta, jf. Innst. S. nr. 208 (1998–1999). Skogens betydning for klima har blitt sterkere vektlagt i de senere år. Ved behandlingen av St.meld. nr. 39 (2008–2009) merket næringskomiteen seg at et aktivt skogbruk kombinert med økt bruk av bioenergi på sikt kan bidra til å redusere klimagassutslippene. Komiteen understreker videre at dette må skje på en måte som er forenlig med målene om å ta vare på naturmangfoldet, jf. Innst. 100 S (2009–2010).

Lavt uttak av tømmer kombinert med mye skog i god vekst gjør at norske skoger binder store mengder CO₂. Årlig nettoopptak de siste fem årene tilsvarer rundt halvparten av klimagassutslippene fra andre sektorer i Norge. Dagens virkemidler rettet mot primærskogbruket er i liten grad utformet med tanke på klimamål. Den nedadgående trenden for skogkultur, inklusiv mangelfull foryngelse, innebærer imidlertid at skogen ikke utnyttes optimalt for å bidra til å redusere nasjonale klimagassutslipp lang sikt. Departementets tiltak for å styrke kontrollen med foryngelsen vil kunne bidra til å bedre denne trenden.

Klimameldingen, Norsk klimapolitikk Meld. St. 21 (2011–2012) er lagt fram etter denne revisjonens undersøkelsesperiode. Det har derfor ikke vært mulig å vurdere måloppnåelsen på dette området.

Økt avvirkning

I Innst. S. nr. 208 (1998–1999) sier Stortingets næringskomite seg enig i at det er mulig og ønskelig å øke avvirkningen. Ettersom aktivitetsnivået i skogbruket for en stor del bestemmes av pris- og kostnadsforholdene i markedet, påpeker imidlertid næringskomiteen at det ikke er aktuelt å treffe politiske vedtak om omfanget av avvirkningen for det enkelte år.

Undersøkelsen viser at avvirkningen er betydelig lavere enn tilveksten, og volumet av hogstmoden skog er økende. Beregninger viser at det er mulig å øke avvirkningen utover dagens nivå innenfor eksisterende miljøkrav. Selv om avvirkningen har økt noe i årene 2010 og 2011, viser undersøkelsen at det ikke har skjedd en økning i avvirkningsnivået i perioden 2002–2011 sammenlignet med tiårsperioden før. I perioden 2002–2011 har det i

gjennomsnitt vært avvirket 7,8 mill. kubikkmeter tømmer for salg, mot 8,5 mill. kubikkmeter i perioden 1992–2001. Det viser at utviklingen ikke er i samsvar med Stortingets ønske om økt avvirkning, til tross for at det foreligger et ressursmessig potensial for økt avvirkning.

Stortinget har framhevet at det må være et mål at lauvskogressursene utnyttes og utvikles på en optimal måte for å oppnå høy kvalitet og stor verdiskaping, og at forbruket av norsk lauvtre økes betydelig. Beregninger viser et ressursmessig potensial for å øke avvirkningen innen bærekraftige rammer, særlig når det gjelder lauv- og furuskog. Lauvskog utgjør fortsatt kun 1–2 prosent av det årlige hogstkvantumet. Målet om å øke forbruket av lauv betydelig er derfor ikke nådd.

Landbruks- og matdepartementet påpeker i brev av 3. juni 2012 at det er særskilte utfordringer knyttet til å øke avvirkningen av lauvskog. Markedet for lauvskog kjennetegnes ifølge departementet av manglende lønnsomhet og avsetning på råstoffet. Videre står store deler av lauvskogen i vanskelig tilgjengelig terreng, noe som fører til høye kostnader og logistikkutfordringer og dessuten høy importandel.

7.2 Mangelfull oppfølging av og kontroll med skogbruksloven og bærekraftforskriften

Skogeiers plikt til å drive skogen på en bærekraftig måte er nedfelt i skogbruksloven og bærekraftforskriften. Som øverste skogbruksmyndighet har Landbruks- og matdepartementet ansvar for å sikre at skogbruksloven følges. Departementet skal også sikre riktig bruk av loven gjennom veiledning og opplæring og gi retningslinjer og instruksjoner som er nødvendige for å oppfylle lovens formål. Kommunen er lokal skogbruksmyndighet og skal påse at kravene i skogbruksloven og bærekraftforskriften følges, og gjennomføre kontroll på området.

Foryngelse

Skogeier skal ifølge skogbruksloven sørge for tilstrekkelig foryngelse etter hogst. Bærekraftforskriften angir et minimumsnivå for etablerte planter (minste lovlig plantetetthet) og et anbefalt plantetall som er høyere.

Undersøkelsen viser at mange kommuner ikke har en god nok kontroll med hvordan foryngelsesplikten overholdes. Kontrollaktiviteten er svært

varierende, og kommunene benytter i liten grad sanksjoner når det avdekkes brudd på lovverket. Etter en lengre periode med mangelfull foryngelse etter hogst tok Landbruks- og matdepartementet i 2010 initiativ til å styrke kontrollen med foryngelse i kommunene. Statens landbruksforvaltning (SLF) har utarbeidet nye retningslinjer for kontrollen som innebærer en mer risikobasert kontroll og en mer systematisk rapportering til sentrale myndigheter om avvik. Foreløpige resultater viser at kontrollaktiviteten har økt i 2011, men det er fortsatt for tidlig å vurdere effekter av dette tiltaket med hensyn til hvordan foryngelsesplikten etterleveres.

Miljøkrav

Ifølge skogbruksloven og bærekraftforskriften skal skogeier kjenne miljøverdier på egen eiendom og ta hensyn til disse ved gjennomføring av alle tiltak i skogen. Videre skal skogeier, ved gjennomføring av tiltak, sørge for at verdiene i viktige livsmiljøer og nøkkelbiotoper blir tatt vare på i samsvar med Levende Skog-standarden. Levende Skog er en miljøstandard som ble utarbeidet av skogbruksnæringen i samarbeid med miljøvernorganisasjonene. Etter at miljøvernorganisasjonene trakk seg fra samarbeidet i 2010, har miljøstandarden blitt videreført som Norsk PEFC skogstandard.

Undersøkelsen viser at miljøkravene i bærekraftforskriften i liten grad er gjenstand for offentlig oppfølging og kontroll. Av totalt 391 kommuner som deltok i spørreundersøkelsen, oppgir 40 prosent at de ikke har gjennomført kontroll av miljøhensyn ved hogst de siste fem årene. Landbruks- og matdepartementet viser til at oppfølging av miljøkravene i skogbruksloven og bærekraftforskriften skjer gjennom internkontrollen av Levende Skog-standarden. Landbruks- og matdepartementet legger til grunn at skogeiere som følger Levende Skog-standarden, også anses å følge bestemmelsene i bærekraftforskriften. Myndighetenes oppfølging av miljøkravene i forskriften baserer seg dermed i stor grad på at systemene for egenkontroll i næringen fungerer tilfredsstillende og er i tråd med lov og forskrift. Etter Riksrevisjonens syn fører dette til at sanksjoneringsmulighetene som ligger i lov og forskrift, ikke benyttes i særlig grad ved brudd på miljøkravene.

Skogbruksmyndighetene har videre fram til 2012 ikke innhentet systematisk informasjon om omfang av og årsaker til brudd på Levende Skog-standarden. Riksrevisjonen mener det er behov for at Landbruks- og matdepartementet ser

nærmere på kontrollinnsatsen knyttet til skogbruksloven og bærekraftforskriften, både med hensyn til foryngelsesplikten og med hensyn til miljøkravene. I tillegg mener Riksrevisjonen at det vil være nyttig om departementet systematisk innhenter og analyserer informasjon fra internkontrollen av Levende Skog-standarden.

Det er derfor positivt at Landbruks- og matdepartementet i Prop. 1 S (2011–2012) har varslet at de vil se nærmere på kontrollinnsatsen knyttet til bærekraftforskriftens miljøkrav og innhente informasjon fra skognæringens sertifiseringsrapporter.

7.3 Behov for oppfølging overfor skogeierne

Kommunen er førsteinstans som skogbruksmyndighet overfor skogeierne, og er tillagt sentrale oppgaver innen skogbruksforvaltningen. Disse oppgavene omfatter saksbehandling og kontroll med tilskudd, informasjon og veiledning om regelverket og utarbeidelse av kommunale planer for skogbruket. Kommunen har også en pådriverrolle for et aktivt og bærekraftig skogbruk.

Undersøkelsen viser at mange kommuner har svært små ressurser på skogbruksområdet, og manglende kapasitet på lokalt nivå vurderes som en sentral utfordring. Undersøkelsen viser at et flertall av kommunene bruker mellom 0,1 og 0,5 årsverk i sin skogbruksforvaltning.

Manglende kompetanse og manglende ressurser lokalt gir risiko for manglende oppfølging overfor skogeierne. Undersøkelsen viser at kommunene i varierende grad gjennomfører kontroll med skogbruksloven og bærekraftforskriften, og at sanksjoner i liten grad benyttes ved brudd på regelverket. Det framgår at mange skogeiere har behov for mer informasjon og veiledning om virkemidlene på området. Av de spurte svarer 39 prosent av personlige skogeiere at de ikke får tilstrekkelig informasjon om offentlige virkemidler fra kommunen. Både SLF og fylkesmannens landbruksavdelinger påpeker i intervju at det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder i hvilken grad de ivaretar sine oppgaver på området.

Riksrevisjonen vil peke på at manglende veiledning og informasjon om skogbrukets virkemidler kan føre til at tilgjengelige virkemidler ikke utnyttes optimalt. Det kan gi en dårlig måloppnåelse for området. Det er derfor nødvendig at Landbruks- og matdepartementet legger til rette for at kom-

munene styrker informasjonen og veiledningen om virkemidlene for dette området.

Skogbruksloven og bærekraftforskriften stiller krav om at skogeier skal ha oversikt over miljøverdiene i egen skog og ta hensyn til disse ved gjennomføring av alle tiltak i skogen. Informasjon om miljøverdier og skogressurser er i dag spredt på mange ulike databaser. Denne informasjonen er lite brukervennlig og lite tilgjengelig for næringen og forvaltningen. Både regional og kommunal skogbruksforvaltning etterlyser en felles portal hvor all relevant miljøinformasjon fra miljøvernmyndighetene og skogbruksmyndighetene gjøres lett tilgjengelig. Etter Riksrevisjonens syn er det viktig at denne typen informasjon gjøres tilgjengelig og brukervennlig slik at miljøhensyn kan tas på best mulig måte.

7.4 Virkemiddelapparatet for å øke avvirkningen er begrenset

Landbruks- og matdepartementet har et ansvar for å legge til rette for økt avvirkning innenfor bærekraftige rammer, men fordi skogbruket i stor grad påvirkes av skiftende konjunkturer i markedet, er handlingsrommet begrenset. Aktivitetsnivået i skogbruket bestemmes også av andre forhold som ligger utenfor Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde, blant annet har endring i skattereglene betydning for avvirkning og volum på innestående skogfond.

Som svar på Stortingets anmodningsvedtak i 2005 la Landbruks- og matdepartementet fram flere forslag til tiltak i St.prp. nr. 1 (2006–2007), blant annet bedre skattebetingelser ved bruk av skogfond, økte tilskudd til blant annet planting og initiativ til en ny forskrift om bærekraftig skogbruk. I tillegg ble det lagt opp til at fylkene skulle utarbeide regionale strategier for økt avvirkning, og det ble bevilget midler til dette.

Undersøkelsen viser at dagens virkemiddelapparat rettet mot primærskogbruket for å stimulere til økt avvirkning er begrenset. Beregninger viser at mye av potensialet for økt avvirkning befinner seg i industrifjerne strøk med vanskelig terreng og lange driftsveilelengder, i lauv- og furuskog og i områder med lav bonitet. Videre er det et potensial for å øke hogsten på eiendommer under 1000 dekar.

Landbruks- og matdepartementets viktigste virkemidler for å påvirke avvirkningsnivået er i dag å

gjøre skogressursene mer tilgjengelige gjennom infrastrukturtiltak ved bruk av skogfond og tilskuddsmidler. Undersøkelsen viser at mange skogeiere mangler kjennskap til disse virkemidlene. 45 prosent av personlige skogeiere oppgir at de ikke kjenner til skogfondsordningen, og disse skogeierne representerer 28 prosent av det produktive skogarealet. Videre svarer 63 prosent at de ikke har kjennskap til tilskuddsordningene for skogbruket, og disse skogeierne representerer 42 prosent av arealet. Dette gjelder i større grad eiendommer under 1000 dekar, mindre aktive eiere, og eiere på Vestlandet og i Nord-Norge.

Stortinget har sagt seg enig i behovet for fortsatt utbygging og opprusting av skogsveier under forutsetning av at miljøaspekter vektlegges gjennom saksbehandlingsrutiner og planleggingsprosesser. Ifølge Landbruks- og matdepartementet pågår det et arbeid med å revidere regelverket knyttet til skogsveier, miljøhensyn og tilskuddsforvaltning.

Undersøkelsen viser at det over lengre tid har vært en nedgang i skogsveibygging, ombygging og traktorveibygging, særlig siden 1992. Skogbruksmyndighetene på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå mener at for dårlig eller manglende infrastruktur og tilgjengelighet er en hovedutfordring for å få til økt avvirkning. Kystfylkene har en betydelig større andel hogstmodent areal på områder med lav tilgjengelighet enn innlandsfylkene. Undersøkelsen viser at bruk av skogfondsmidler til veiformål har økt betydelig etter 2006. Skogfondsordningen utløser i mindre grad infrastrukturtiltak i områder med en større andel små og passive skogeiere og hvor avvirkningen fram til nå har vært lav, som på Vestlandet. Tilskudd er derfor bedre egnet for å øke aktiviteten i disse områdene. Landbruks- og matdepartementet viser i brev av 30. mai 2012 til at virkemidlene er regionalt tilpasset. Skogfond er nyttig i områder med lange skogbrukstradisjoner og høy avvirkning. I områder med mindre tradisjoner for å drive skogbruk hvor avvirkningen har vært lav, særlig i kystfylkene, vil tilskudd være et viktigere virkemiddel. Tilskudd fordeles derfor etter en egen fordelingsnøkkel hvor kystfylkene får en relativt sett større andel enn innlandsfylkene. Kystfylkene har i tillegg en egen tilskuddspott på 10 mill. kroner over jordbruksavtalen, som skal gå til å avhjelpe de utfordringene skogbruket i disse områdene har.

Dersom Stortingets vedtak og forutsetning om økt avvirkning skal realiseres, jf. Innst. S. nr. 2008 (1998–1999) og Stortingets anmodnings-

vedtak nr. 574 av 17. juli 2005, vil det etter Riksrevisjonens vurdering være nødvendig å legge til rette for at aktiviteten kan økes der det ressursmessige og markedsmessige potensialet befinner seg. Det er også behov for å vurdere andre tiltak som kan stimulere til økt aktivitet og avvirking i primærskogbruket.

Landbruks- og matdepartementet har iverksatt to programmer som skal bidra til å nå flere målsettinger i skogbruket, som økt avvirking og verdiskaping gjennom stimulering til økt trebruk og produksjon av bioenergi. Programmene har et langsiktig perspektiv der det legges vekt på å utvikle umodne, men framtidsrettede næringer. Undersøkelsen viser at disse programmene har ført til mange positive tiltak, men Riksrevisjonen mener at det er for tidlig å vurdere den direkte effekten av programmene på avvirkningsnivået.

7.5 Landbruks- og matdepartementets styring

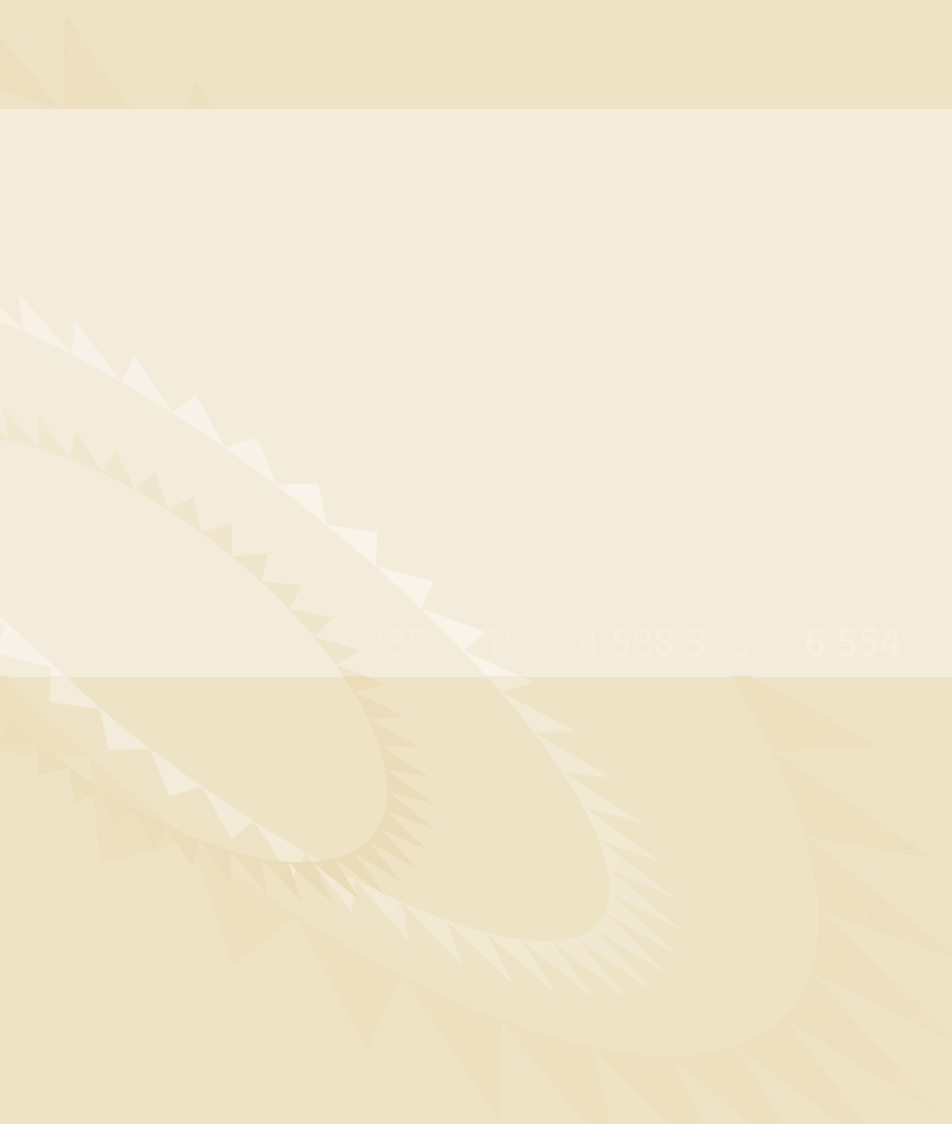
Den formelle styringsdialogen mellom departementet og underliggende etater fungerer i hovedsak godt.

Undersøkelsen viser at det foreligger omfattende informasjon om skogressursenes omfang og kvalitet. Informasjon om skog og miljøverdier er imidlertid spredt på mange ulike kilder. Videre foreligger det begrenset med data for utvikling over tid for sentrale miljøindikatorer, noe som gjør det vanskelig å gi en samlet vurdering av utviklingen for området. I senere år er det gjennomført flere tiltak, og til sammen vil disse tiltakene kunne gi bedre utviklingsdata om miljøverdiene i skogen i framtiden. Det er positivt at Landbruks- og matdepartementet har tatt initiativ til å utgi en årlig rapport om med navnet *Bærekraftig skogbruk – næring og miljø*. En slik sammenstilling vil gjøre informasjonstilgangen til skogbruks- og miljødata enklere.

Både Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet har ansvar for målsettinger og virkemidler knyttet til skogressursene. Undersøkelsen avdekker flere utfordringer knyttet til samordning mellom de to departementene.

I intervju med åtte landbruksavdelinger og sju miljøvernavdelinger hos Fylkesmannen, påpeker samtlige at dagens skogforvaltning på regionalt og lokalt nivå i for stor grad er preget av manglende avklaringer mellom Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet. Disse

viser til at det ikke gis tilstrekkelig veiledning og avklaring fra sentrale myndigheter i vanskelige saker. Manglende avklaringer fører blant annet til lengre saksbehandlingstid, mer ressursbruk til samordning og risiko for uklare signaler til kommuner og skogeiere. Det har ifølge fylkesmannsembetene spesielt vært utfordringer knyttet til praktiseringen av inngrepsfrie naturområder (INON), iverksettingen av naturmangfoldloven og avklaring av miljøhensyn ved planlegging og bygging av skogsbilveier. Det vurderes som viktig at Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet samordner sitt arbeid med forvaltningen av skogressursene.




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2012



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no