



RAPPORT

M-2007 | 2021

Skogvern og konsekvenser for avvirkingen og skognæringens bidrag til det grønne skiftet

Deloppdrag 2: Forslag til retningslinjer for avveining



Forord

Denne rapporten svarer på et oppdrag fra Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet. I tråd med oppdraget er det utarbeidet forslag til retningslinjer for avveining mellom verneverdier jf. naturmangfoldlovens vernebestemmelser, skogbruksmessig betydning og konsekvenser for verdikjeden knyttet til skog og tre i skogverneprosesser.

Oppdraget er basert på en forenklet analyse i tråd med kravene i utredningsinstruksen. Rapporten er utarbeidet av Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet i fellesskap.

Innhold

1. Innledning og bakgrunn.....	3
1.1 Bakgrunn for oppdraget	3
1.2 Oppdraget.....	3
1.3 Skogen i Norge.....	4
1.3.1 Skog og skogbruk	4
1.3.2 Skog og skogvern	8
2. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?	13
2.1 Problembeskrivelse	13
2.2 Målformulering	14
2.3 Nullalternativet	15
3. Hvilke tiltak er relevante?	16
3.1 Tiltak 1	16
3.2 Tiltak 2	24
4. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?	24
5. Hva er de positive og negative virkningene, hvor varige er de og hvem blir berørt?.....	25
5.1 Positive virkninger	26
5.2 Negative virkninger	28
5.3 Oppsummering av virkninger	30
5.4 Fordelingsvirkninger	31
5.5 Usikkerhet.....	32
5.6 Administrative og budsjettmessige konsekvenser	33
6. Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?	34
7. Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?.....	36
8. Referanseliste	38

Vedlegg:

1. Vedlegg 1

1. Innledning og bakgrunn

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet har i supplerende tildelingsbrev av 1. juli 2020 fått i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD) å utrede forvaltningstiltak knyttet til skogvern og konsekvenser for avvirkningen og skognæringens bidrag til det grønne skiftet.

Ved behandling av Meld. St. 6 (2016-2017) Verdier i vekst uttalte næringskomiteen bl.a.: *"Flertallet vil understreke at det er viktig at 10 prosent-vernet gjennomføres på en slik måte at det får minst mulige konsekvenser for avvirkningen og skognæringens bidrag til det grønne skiftet. Flertallet vil peke på at svært mye av den eldste skogen i Norge finnes i områder som enten ikke er økonomisk drivbare eller av svært marginal økonomisk betydning for skogbruket. Mye av vernet bør derfor kunne skje på slike arealer. Flertallet vil peke på at det også må stimuleres til vern av mindre områder som har høy økologisk verdi, og vern av slik verdifull skog bør tas vare på gjennom det frivillige vernet."*

Med bakgrunn i signaler fra Stortinget har regjeringen i Granavolden-plattformen fastslått følgende: *"Regjeringen vil: -Verne 10 prosent av skogen gjennom privat frivillig vern og vern av offentlige eide skogarealer. Vernet skal gjennomføres på en slik måte at det får minst mulige konsekvenser for avvirkningen og skognæringens bidrag til det grønne skiftet."*

1.2 Oppdraget

Med henvisning til ovennevnte har KLD og LMD bedt om at Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet utreder behov for tilpasninger i skogvernarbeidet i samsvar med utredningsinstruksen. Oppdraget er todelt, og er gjengitt under.

Deloppdrag 1.

Direktoratene bes utvikle en mal for beskrivelse av enkeltområdenes betydning for skog- og trenæringen lokalt og regionalt i beslutningsdokumentene i skogvernsaker. Man kan blant annet ta utgangspunkt f.eks. i beskrivelsen av enkeltområdenes betydning for skogbruket i Fylkesmannen i Trøndelags rapport 1-2020 med verneforslag for skogområder.

Av hensyn til helheten i skogvernarbeidet bør det framkomme informasjon om områder som er tilbudt for vern, men som vernemyndighetene har valgt å ikke gå videre med. Vi ber direktoratene drøfte med skogeierorganisasjonene hva som er hensiktsmessig rapporteringsmåte i slik saker.

Deloppdrag 2.

Direktoratene bes utarbeide forslag til retningslinjer for avveining mellom verneverdier jf. naturmangfoldlovens vernebestemmelser, skogbruksmessig betydning og konsekvenser for verdikjeden knyttet til skog og tre i skogverneprosesser. Deloppdrag 2 skal omfatte og baseres på en analyse som besvarer utredningsinstruksen, herunder nullalternativet.

Det er en forutsetning at skogvernet skal bidra effektivt til å oppfylle de nasjonale målene for naturmangfold. Endringer som foreslås skal ikke svekke samarbeidet om frivillig vern av privateid skog.

Vi ber om at aktuelle problemstillinger når det gjelder frivillig vern av privateid skog drøftes med skogeierorganisasjonene som er parter i samarbeidet om frivillig skogvern. Vi ber også om at det som en del av arbeidet etableres dialog med miljøorganisasjonene.

Det kan være aktuelt å trekke inn andre etater eller institusjoner ved behov. Vi ber direktoratene vurdere om det er nyttig med dialog med fylkesmannsembeter om deres erfaringer fra skogvernarbeidet. (Det bes om at eventuell uenighet synliggjøres og begrunnes i rapporten.)

Deloppdrag 1 ble besvart i en oversendelse til KLD og LMD av 30. november 2020. Deloppdrag 2 besvares gjennom denne rapporten.

I tråd med oppdraget har de to direktoratene hatt dialog med skogeierorganisasjonene som er parter i samarbeidet om frivillig skogvern, sentrale miljøorganisasjoner og statsforvalterne. For deloppdrag 2 er dette gjort gjennom møtepunkter med skogeierorganisasjonene Norges Skogeierforbund og NORSKOG og med miljøorganisasjonene Naturvernforbundet, SABIMA og WWF Norge. Organisasjonene har også levert skriftlige innspill vi har brukt som grunnlag for arbeidet. For dialogen med statsforvalterne har Landbruksdirektoratet hatt dialog med de skogbruksansvarlige i fylkene og Miljødirektoratet med de miljøvernansvarlige.

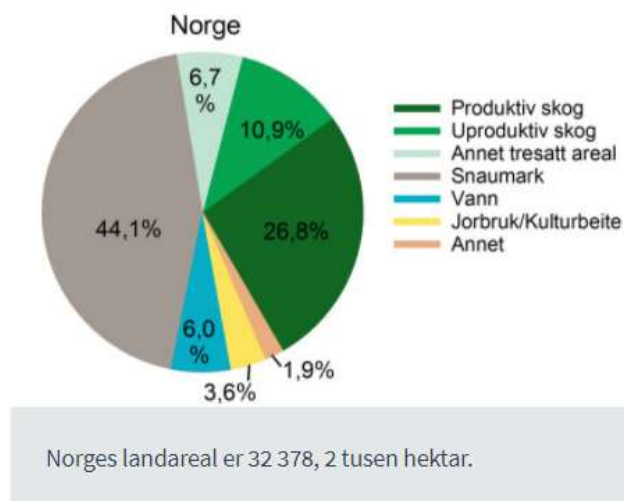
1.3 Skogen i Norge

1.3.1 Skog og skogbruk

Skogen i Norge

Skogarealet dekker 38% av landarealet i Norge og utgjør litt over 12 millioner hektar. Av dette er omtrent 8,6 millioner hektar produktiv skogareal, det vil si skogareal som kan produsere mer enn én kubikkmeter trevirke per hektar per år (NIBIO 2018 Bærekraftig skogbruk i Norge).

De volummessig og økonomisk viktigste treslagene er gran, furu og bjørk.



Figur 1 Tall fra landskostakseringen. Kilde: NIBIO 2018 Bærekraftig skogbruk i Norge

Den største andelen skog i forhold til totalt landareal finnes på Sør-Østlandet, der skogen dekker vel halvparten av arealet og hvorav produktiv skog utgjør mer enn 80 prosent. Den laveste skogandelen finnes i Finnmark og på Vestlandet, der skog utgjør henholdsvis 21 og 27 prosent av totalarealet. Av det totale skogarealet er 58 prosent bartredominert, mens 42 prosent er lauvredominert. Andelen bartredominert skog er noe høyere for det produktive arealet, med 65 prosent (NIBIO 2018 Bærekraftig skogbruk i Norge).

Norge har betydelige skogressurser og tilveksten var i 2015 på over 25 mill. kbm. (Meld. St. 6 - Verdier i vekst), mens avvirkningen til industriformål har vært rundt 10-11 mill. kbm. i året. Gjennom de siste 100 år har det vært en betydelig økning i stående volum i norske skoger.

Skogen i Norge blir drevet gjennom et småskala skogbruk. Dette har sammenheng med blant annet vekslende topografi, varierende produksjonsforhold og eiendomsstruktur. I 2016 var det cirka 130 000 skogeiendommer med minst 25 dekar skog. Privatpersoner eier 98 prosent av disse eiendommene, som totalt omfatter 85 prosent av det produktive skogarealet. Den gjennomsnittlige størrelsen på privateide eiendommer med skog er på om lag 450 dekar (NIBIO 2018 Bærekraftigskogbruk i Norge).

I grove trekk kan skogarealet i Norge deles i tre. En tredel er uproduktivt. En tredel er produktiv, men utnyttes ikke næringsmessig i dag. Den siste tredelen utnyttes næringsmessig og her er høyproduktive lavereliggende områder den viktigste delen for næringsutøvelse.

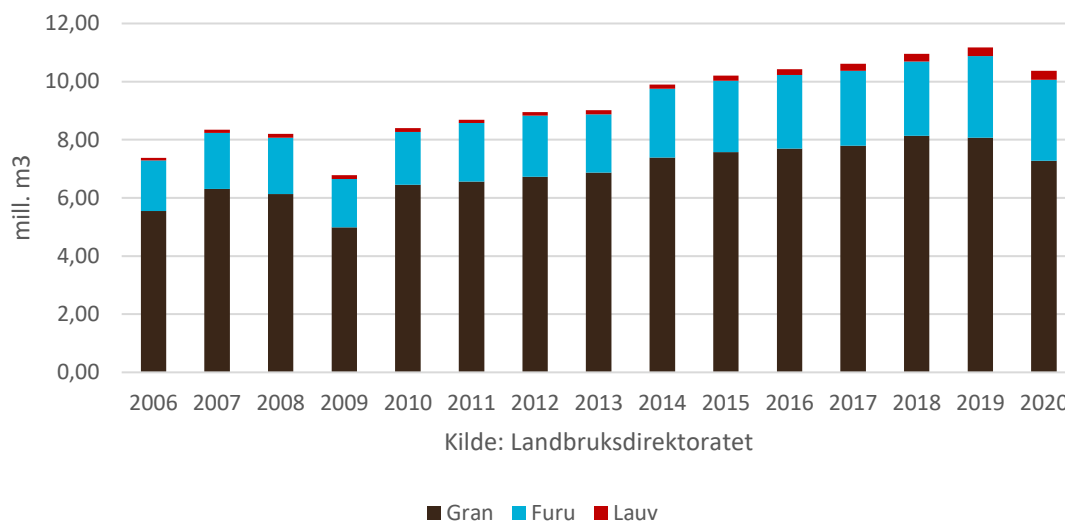
Skog- og trenæringen i Norge

Råstoff fra skog er grunnlag for en rekke fornybare produkter, og blant annet Meld. St. 6 2016-2017 "Verdier i vekst" påpeker at skog kan gi viktige bidrag i et grønt skifte i økonomien. Meldingen påpeker også at økt bruk av skogressursene og produkter fra skogen vil kunne spille en viktig rolle i et lavutslippssamfunn.

Tømmer og treprodukter er en handelsvare uten tollbeskyttelse. Norsk skog- og trenæring påvirkes derfor av et internasjonalt marked for slike produkter der det norske kostnadsnivået skaper utfordringer. Tømmerprisene i våre naboland er derfor ofte høyere enn i Norge, noe som gjør import av tømmer mindre aktuelt, og norsk skog- og trenæring er derfor sterkt avhengig av tilgang på tømmer i Norge.

Avvirkningen i Norge har de siste årene ligget mellom 10 og 11 mill. m³. Som vist i Figur 2 utgjør gran 70-75 % av volumet, furu 23-27 % og lauv bare 2-3 %.

Tømmeravvirkning fordelt på treslag



Figur 2 Historisk tømmeravvirkning i Norge fordelt på treslag. Kilde: Landbruksdirektoratet

50-55 prosent av den norske avvirkningen er sagtømmer som i hovedsak selges til norsk sagbruksindustri. Sagtømmer utgjør hoveddelen av skogbrukets inntektsgrunnlag. Om lag halvparten av sagtømmeret blir til trelast og den andre halvparten blir restprodukter som cellulose- og sagflis. Trelasten selges hovedsakelig til forbrukere i Norge. I 2019 ble 1,4 mill. kbm. (24 prosent) av sagtømmeret eksportert (SSB Statistikkbank) hovedsakelig til Tyskland.

Massevirke og biovirke utgjør den resterende delen av den norske avvirkningen. Massevirke, sammen med celluloseflis fra sagbruksindustrien, utgjør råstoffet til treforedlingsindustrien. Etter nedleggelse av norsk treforedlingsindustri for 8-10 år siden foredles noe over halvparten av det norske massevirket i Norge. I 2019 ble ca. 2,1 mill. kbm. (46 prosent) av massevirket eksportert (SSB-statistikkbank). Eksporten skjer hovedsakelig til Sverige, en mindre andel går også til Tyskland.

Hoveddelen av norsk treforedling, med Norske Skogindustrier som dominerende aktør, produserer trykkipapir av forskjellige kvaliteter. Trykkipapir produseres i hovedsak for eksport, men markedetsbehovene har gjennom flere år vært i en fallende trend. I Trøndelag er det også en bedrift som produserer bølgepapp.

Bioraffinering av trevirke får stadig økende fokus. Norske Borregaard er en verdensledende bedrift på dette området. Her foredles trevirke bl.a. til smaksstoffer for matproduksjon, bindingsstoffer for andre produkter som tannkrem, sement m.m. og lukkestoffer innen kosmetikk for å nevne noe. Innen bioraffinering er det også nye anvendelsesområder for trevirke under utvikling, blant annet trevirke til dyrefor, som bindemiddel i komposittprodukter og til bioplast.

Det meste av sagbruksindustrien, treforedling og bioraffinering har en regional virkestilførsel. Sponplateindustrien, ferrosilicium-industrien, varmeverk og -kraftverk er i større grad avhengig av lokal virkestilførsel fordi de er avhengig av lave transportkostnader på råstoffet for å konkurrere med andre produkter i det samme markedet.

Forventet utvikling

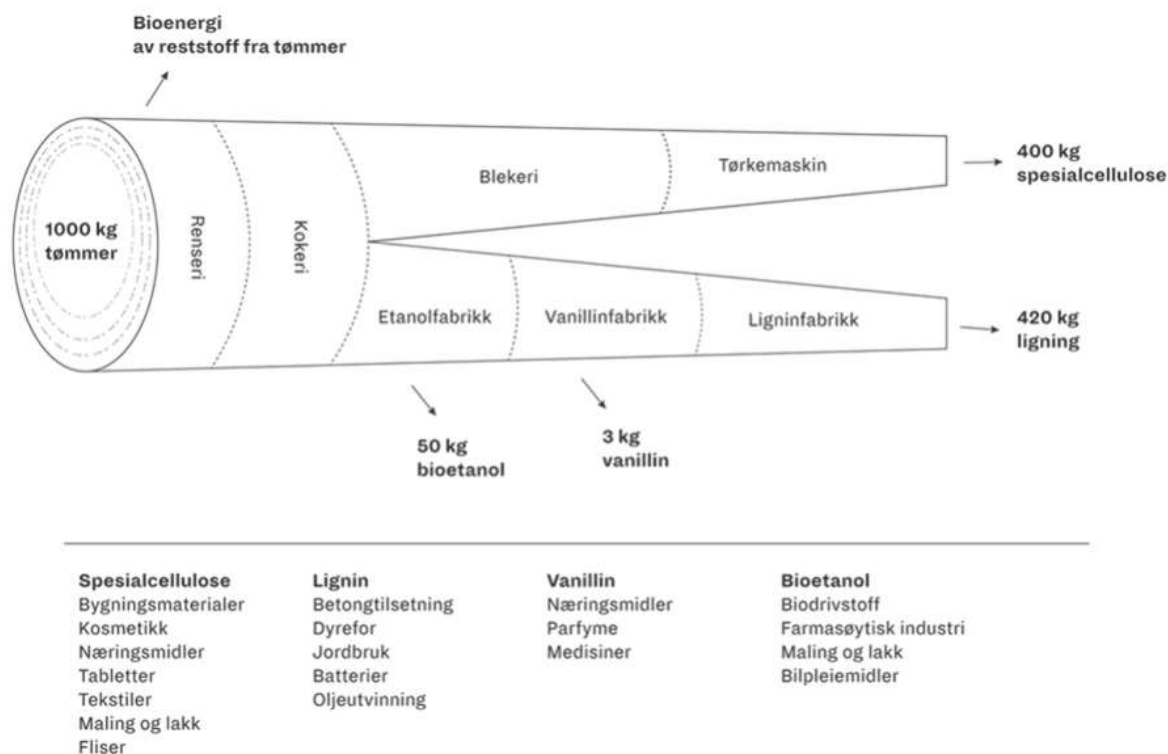
I Klimakur 2030 er det gjort erframskriving av forventet utvikling av netto opptak av CO₂ i skogen i Norge. Framskrivningene viser at det kan forventes at netto opptak av CO₂, og med det også økningen i stående volum, vil avta fra dagens nivå fram mot 2030 og 2050. Etter 2050 vil netto vekstøkning og opptaket av CO₂ stabiliseres og på sikt ha en svak økning fram mot 2100.

Årsaken til nedgangen i årlig vekstøkning i skog skyldes en kombinasjon av økende andel gammel skog (skog som ikke lenger er i sin mest produktive fase), økt hogst på grunn av at mer hogstmodent volum på tilgjengelige arealer framover, og til dels lavere investeringer i skogkultur de siste tiårene. Årsaken til at økt vekst mot slutten av perioden er sammensatt, og skyldes trolig en kombinasjon av et høyere hogstvolum (som vil påvirke skogens alderssammensetning) og økt tilvekst som følge av klimaendringer. Implementerte tiltak i skogen ligger inne i framskrivningen, og kan også være med på å forklare trenden med økende netto opptak fra rundt 2050.

Direktoratene har ikke utredet klimaeffekter knyttet til skog som del av dette oppdraget, men det vises til rapporten "Vern eller bruk av skog som klimatiltak" som har vurdert temaet¹.

Etterspørselen etter trevirke varierer med behovet i markedet. De siste årene har det vært en økende etterspørsel etter tømmer i Norge og det forventes en økende etterspørsel framover. Koronapandemien våren 2020 ga en usikkerhet i markedet, men for sagtømmer snudde denne usikkerheten til en økende etterspørsel allerede i august 2020. Etterspørselen etter sagtømmer er fortsatt høy og prognosene framover er at vi står foran en lengre periode med stor etterspørsel etter sagtømmer (Danske Bank nyhetsbrev 1, 2021). Markedet for trykkipapir har i flere år vært i en fallende trend og koronapandemien ga et ytterligere fall på 20-25 % (Danske Bank 2012). Det førte til nedleggelse av foredlingskapasitet og et fall i etterspørselen etter massevirke. Massevirket foredles til tre- eller cellulosemasse før det eventuelt videreforedles til papir og kartong. Koronapandemien førte også til et midlertidig fall i internasjonale cellulosepriser. Allerede høsten 2020 begynte celluloseprisene å stige og våren 2021 er de oppe igjen på samme nivå som før pandemien. Det forventes at prisene for cellulosemasse vil holde seg høy framover. Ny foredlingskapasitet er under planlegging til erstatning for bortfallet av foredlingskapasitet på trykkipapir. I løpet av 2-3 år forventer en derfor at også etterspørselen etter massevirke vil øke.

¹ <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m519/m519.pdf>



Figur 3 Anvendelsesområder for trevirke (Kilde: Borregaard).

Trevirke er det karbonholdige fornybare råstoffet med størst volum og vil derfor være det råstoffet som framover har størst betydning for substitusjon av fossilt karbonholdig råstoff (gass, olje og kull). Figur 3 er en beskrivelse på hvordan «Alt som kan lages av olje kan lages av tre». Trevirke inneholder mange forskjellige karbonholdige stoffer som kan anvendes til et bredt spekter av produkter. Vi ser i dag økende interesse for foredling av trevirke til nye produkter. Dyrefor og smak- og tilsetningsstoffer i andre produkter er under utvikling, likeledes bruk av trefiber i tekstiler. Produktet polyester i blant annet klær kan gi trevirke en substitusjonseffekt.

Over tid vil tømmertilgangen bli redusert ved dagens målsetting om skogvern. Dette kan bare kompenseres ved å øke produksjonen tilsvarende på de resterende tilgjengelige arealene eller øke tilgjengeligheten på arealer som i dag ikke er tilgjengelige for å kompensere for dette bortfallet. Framover er det forventet økt etterspørsel etter trevirke.

1.3.2 Skog og skogvern

Formål med skogvernet

Skogvernet skal bidra til å oppfylle følgende nasjonale miljømål:

- Ingen arter og naturtyper skal utryddes som følge av menneskelig aktivitet, og utviklingen for truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres.
- Et representativt utvalg av norsk natur skal bevares for kommende generasjoner.

Disse målsettingene fremgår også av naturmangfoldlovens § 33 (mål for områdevern).

Det er videre en målsetting at 10 % av skogarealet skal vernes.

Vi regner med at ca. 60 % (18 600) av Norges ca. 31 000 kjente fastlandsarter finnes i skog. Om lag 1 840 (48%) av de truede eller nær truede artene er knyttet til skog. Påvirkning på artenes habitat er vurdert å være den klart viktigste påvirkningsfaktoren i skog. Skogbruk i ulike former er oppført som negativ faktor for ca. 85 % av de truede og nær truede artene som er knyttet til skog, men også andre menneskelige påvirkningsfaktorer har betydning (Gjerde et al. 2010).

I skogsmark finner vi 12 naturtyper (3 NT, 7 VU, 2 EN) som er vurdert som rødlistet i Norsk rødliste for naturtyper. I tillegg finner vi 5 rødlistede naturtyper (1 EN, 3 VU og 1 NT) i sump- og strandskog (kategori våtmark). For skogsmark er den dominerende påvirkningen skogbruk, men også nedbygging er viktig påvirkningsfaktor (Framstad et al. 2018). For strandskog og sumpskog er særlig grøfting, skogbruk og utbygging/utvinning viktige påvirkningsfaktorer (Lyngstad et al. 2018).

Status på skogvernet

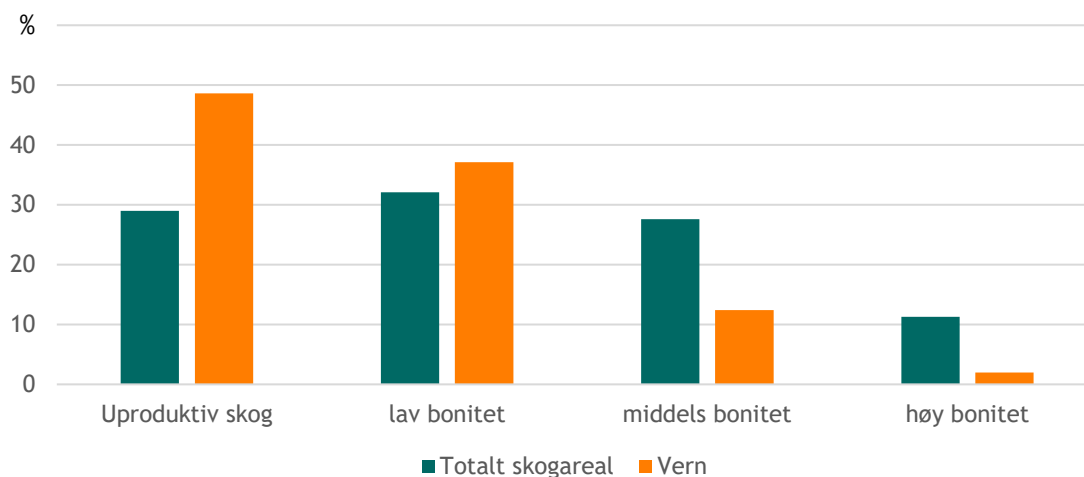
Pr 1.1.2020 var 3,8 % av produktiv skog, 7,9 % av uproduktiv skog og 5 % av skogarealet vernet.

Et representativt vern vurderes ut fra flere forhold, dette omfatter vegetasjonssone, produksjonsevne, høyde over havet, skogtype, vegetasjonstype osv. Kun noen sentrale forhold omtales her.

Generelt er det god vernedekning i høyereliggende og nordlige deler av landet, mens lavereliggende og sørlige deler av landet er underrepresentert. Dette vises f.eks. gjennom fordelingen av vegetasjonssoner hvor 8,8 % av nordboreal skog er vernet, mens kun 1,9 % i nemoral, boreonemoral og sørboreal sone er vernet. Det er vesentlige forskjeller i naturmangfoldet i nordboreal og alpin sone som vi finner i høyereliggende og nordlige deler av landet, sammenlignet med f.eks boreonemoral og sørboreal sone i Sør-Norge med bl.a edellauvskog. Fordelingen av vernet har dermed betydning for hvilket naturmangfold som sikres i skogvernet.

Tilsvarende er det god vernedekning for uproduktiv (6,8 %) og lavproduktiv skog (4,7 %), mens det på middels (1,8 %) og høy/svært høy (0,7 %) bonitet er lav vernedekning (Hysten et al. 2017). Dette medfører at 48,6 % av skogen i verneområdene er uproduktiv skog, 37,1 % er lavproduktiv skog, 12,4 % er på middels bonitet og 2 % er på høy/svært bonitet (Figur 4). Innenfor målsettingene for skogvernet om et representativt vern er det behov for et økt vern i lavereliggende områder med middels og høy/svært høy bonitet.

Bonitetsfordeling for all skog og i verneområder



Figur 4 Bonitetsfordeling for all skog i Norge og for verneområdene (Hysten et al. 2017).

Skogvernet fanger opp en betydelig andel av truet og nær truet natur. Vernet gir dermed et viktig bidrag for ivaretagelse av naturmangfoldet. Innenfor målsettingen om at ingen arter og naturtyper skal utrykkes er det behov for økt vern av truede og nær truede naturtyper. Disse naturtypene er også viktig for mange truede og nær truede arter. I tillegg er det slik at 84 % av de truede artene er knyttet til skog med høy biologisk alder og som i liten grad er påvirket av hogst (Henriksen og Hilmo 2015). Vern av biologisk gammel skog vil dermed ha stor betydning for ivaretagelse av truede og nær truede arter.

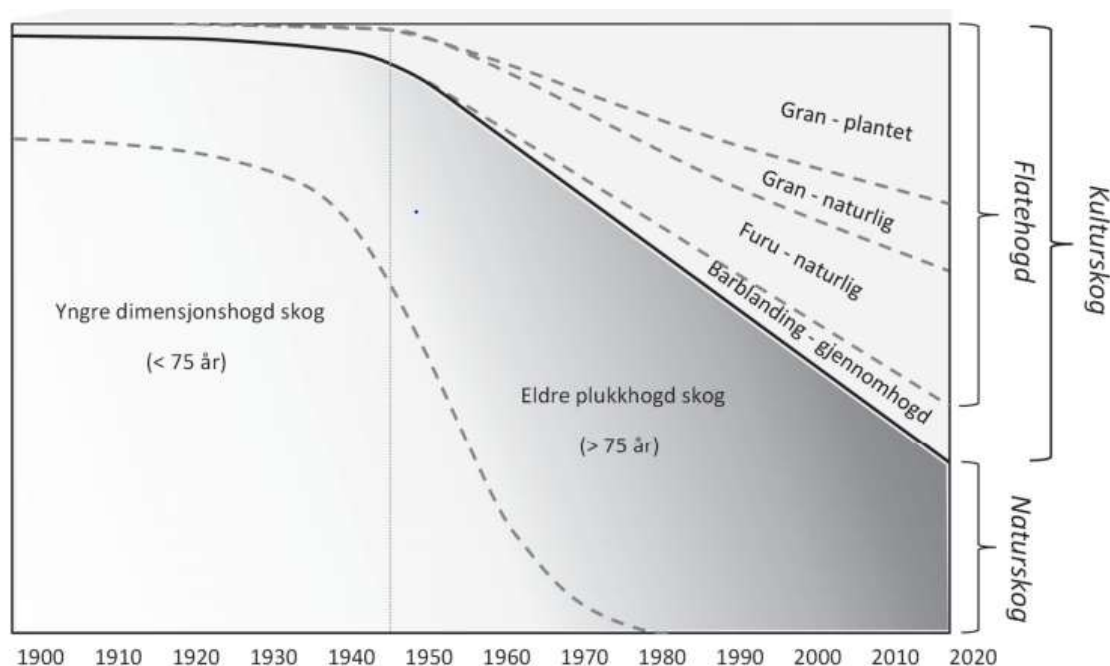
Det vises til Framstad et al. 2017 (*Evaluering av norsk skogvern i 2016*), Framstad et al. 2012 (*Naturfaglig evaluering av norske verneområder - verneområdenes funksjon som økologisk nettverk og toleranse for klimaendringer*) og Hysten et al. 2017 (*Arealrepresentativ overvåking av skogvernområder gjennom Landsskogtakseringen. Rapport fra taksering utført i femårsperioden 2012-2016*) for ytterligere detaljer om status på skogvernet i Norge.

Forventet utvikling

Meld. St. 14 (2015-2016) *Natur for livet* legger til grunn et økt skogvern. Det er et mål at skogvernet i tillegg til representativt vern skal bidra effektivt til å bedre utviklingen for truet og nær truet natur.

I tråd med Meld. St. 14 (2015-2016) og målene for skogvernet vil det fremover være et søkelys på økt vern av truet og nær truet natur. Det vil særlig være søkelys på regioner og typer skog hvor det i dag er store mangler i vernet. De største manglene i skogvernet finner vi i lavereliggende områder på Østlandet, Sørlandet og Vest-Norge. Det er også mangler i Midt-Norge og Nord-Norge, men her er verneandelen større. Det er videre store mangler i skogvernet knyttet til produktiv skog, og særlig da på de beste bonitetene.

De viktigste naturverdiene finnes i den eldste skogen som ikke har vært flatehogd. Andelen slik skog er i dag på ca. 30 % (Storaunet og Rolstad 2020) og synkende. Figur 5 viser utviklingen fra sentrale barskogsområder på Østlandet.



Figur 5 Historisk diagram som viser utviklingen av naturskog og kulturskog siden 1900. Arealandeler etter 1940 er basert på Landsskogtakseringens data mellom 1990 og 2016 fra sentrale barskogsområder på Østlandet. Mørkere gråtone angir økende grad av naturskog. Stiplede linjer angir større grad av usikkerhet sammenlignet med den heltrukne. (Storaunet og Rolstad 2020).

Svært mange av de rødlistede og truede artene er knyttet til gammel skog. Andelen gammel skog i Norge er økende, men en stor del av denne økningen finner vi på lave boniteter og i fjellskog (Stokland et al. 2020), dette er også arealtyper med god vernedekning. Mens 40,2 % av skogen på lav bonitet er over 120 år, er 13,7 % av skogen på middels bonitet og 1,5 % på høy bonitet i denne aldersklassen. På middels bonitet er 1,2 % av skogen over 160 år og for høy bonitet er andelen kun 0,1 %. I bonitetsklasser med liten vernedekning er det dermed en svært begrenset mengde av den eldste skogen.

I Norsk rødliste for naturtyper er 12 ulike skogtyper vurdert som rødlistet, i tillegg finnes 5 typer sumpskog/strandskog. For at skogvernet skal bidra til å bedre utviklingen for truet og nær truet natur vil det fremover være viktig å sikre intakte forekomster. Dette har høy prioritet i skogvernet. Det vil likevel være krevende å oppnå en god vernedekning ved kun vern av lokaliteter som i dag har god tilstand. Dette har også sammenheng med fremdrift i skogvernet og rask reduksjon av andel naturskog.

Dagens verneprosess

For frivillig vern på privat grunn har Miljødirektoratet konkretisert til skognæringen hvilke typer skog det ønskes tilbud om vern på. Det er lagt vekt på typer skog som fyller manglene i skogvernet både i form av et representativt vern og å sikre skogtyper som er viktig for truet natur. I tillegg til frivillig vern på privat grunn skal offentlig eid grunn vurderes for vern. Figur 7 viser dagens prosess for vern og hvor de ulike vurderinger gjøres.

Frivillig vern

I 2000 lanserte Norges skogeierforbund frivillig vern som en løsning for å senke konfliktnivået. I St.meld. nr. 25 (2002-2003) ble ordningen med frivillig vern av skog behandlet. Det fremgår i meldingen at *"Skogeierne organisasjoner har nylig gitt innspill om at hvis myndighetene ønsker å øke skogvernet og konkretiserer behovene for vern, kan skogeierne tilby skogområder som kan bidra til å dekke identifiserte mangler i skogvernet"*.

Det er dermed skogeier som tilbyr arealer for vern og skogeierorganisasjonene bistår grunneier gjennom prosessen. Noen ganger fremmer skogeier tilbud på eget initiativ, i andre tilfeller er det skogeierorganisasjonen som tar kontakt med skogeier for å avklare mulighet for vern. Skogeier gjør selv sine næringsmessige avveininger og bestemmer selv hva som tilbys for vern. Dersom skogeier ikke er fornøyd med utfallet kan han/hun trekke seg når som helst gjennom prosessen frem til vernevedtak er fattet.

Vern på offentlig eid grunn

Vern på offentlig eid grunn skjer etter initiativ fra vernemyndighetene. Offentlig eid grunn er i hovedsak Statskog SF sine arealer og arealer på Opplysningsvesenets fond sine eiendommer. Statskog SF sine arealer utgjør størst areal. Miljødirektoratet og Statskog SF har en samarbeidsavtale om vern av skog. Denne regulerer roller og samarbeidsrutiner. Vern på kommunal grunn er ofte gjennomført sammen med vern på privat grunn og har da fulgt rutiner for frivillig vern.

Verneprosessen

Verneprosessen gjennomføres i tråd med bestemmelsene i naturmangfoldlovens (nml) kap V. Hovedformål med verneplanprosessen og saksbehandlingsreglene (Rundskriv T2-15) i naturmangfoldloven er å sikre at saksbehandlingen i vernesaker skal være åpen og inkluderende ved at alle berørte parter trekkes inn i saken. Reglene skal sikre at verneforslagene blir grundig utredet og oppfyller kravene i utredningsinstruksen. Alle som berøres av forslagene og andre interesserte skal få fremmet sine synspunkter på en tilfredsstillende måte. Verneplanprosessen består av følgende deler:

- Oppstartsmelding jf. nml § 42 v/Statsforvalteren
- Høring av forslag til verneforskrift jf. nml § 43 v/Statsforvalteren
- Statsforvalteren sin tilrådning til Miljødirektoratet
- Miljødirektoratet sin tilrådning til Klima- og miljødepartementet
- Sluttbehandling v/Klima- og miljødepartementet
- Vedtak av Kongen i statsråd gjennom kongelig resolusjon

Basert på avveininger mellom ulike samfunnsinteresser gjøres det tilpasninger gjennom hele verneplanprosessen. Verneforslaget annonseres i avis på stedet og oversendes til høringsparter, dette omfatter bl.a. kommuner, fylkeskommunen, berørte statlige organ, berørte samiske interesser, grunneiere, næringsorganisasjoner, interesseorganisasjoner mv. Gjennom prosessen er det også dialog mellom statlige og andre instanser. Verneprosessen skal avklare og avveie alle ulike samfunnsinteresser.

2. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

2.1 Problembeskrivelse

Skogvern og skogbruk representerer i mange tilfeller en interessemotsetning. Skog- og trenæringen er en viktig samfunnsinteresse med betydelige økonomiske interesser, et stort antall ansatte og det bidrar med viktige ressurser til samfunnet. Samtidig er skogbruk den klart største påvirkningsfaktoren for rødlistede og truede arter og naturtyper. Vern av skog skal bidra til å sikre naturmangfoldet. Dette skal skje gjennom vern av 10 % av skogarealet og i tråd med de nasjonale målene for naturmangfold.

Dagens verneprosess innebærer avveininger mellom ulike naturverdier og ulike næringsverdier flere steder i prosessen. Grunneier med bistand fra skogeierorganisasjonene avgjør hvilke områder som tilbys for frivillig vern og har dermed stor mulighet til å gjøre sine næringsmessige avveininger før arealer tilbys for vern. I praksis vil dette innebære at mange områder med stor betydning for skog- og trenæring ikke tilbys for vern. Videre vil det i verneprosessen gjøres avveininger og tilpasninger knyttet til næringsinteresser, herunder skogbruksinteresser, når det gis innspill fra høringspartene. Dette vil normalt være konkrete problemstillinger som f.eks. hensyn til eksisterende veger, drift av bakenforliggende skog osv.

Erfaringsmessig er det få høringsuttalelser ved frivillig vern og man må anta at de som blir direkte berørt av vedtaket ikke har merknader. Få uttalelser har medført at områdenes skogbruksmessige betydning og konsekvenser for trenæringen i begrenset grad har vært beskrevet i vernesaker. I den grad det mottas innspill om områdenes skogbruksmessige betydning er disse vurdert og avveid på tilsvarende måte som for andre samfunnsinteresser.

Skogbruket og skogverninteressene er ofte interessert i de samme arealene. Høyproduktive lavereliggende arealer er de viktigste arealene for skogbruket. Skogproduksjonen på høyproduktive arealer er fire-fem ganger større enn på lavproduktive arealer. De høyproduktive arealene ligger dessuten som regel i områder med enkle driftsforhold og godt utbygd, eller gode forutsetninger for utbygging, av infrastruktur. Høyere produksjon medfører som regel også et større biologisk mangfold, høyere verneverdier og større interesse for skogvern.

En stor andel av dagens skogvern ligger i høyereliggende og nordlige områder på lav bonitet. For å nå målene for skogvernet er det behov for å øke vernet i lavereliggende, sørlige skogområder på bedre boniteter. Dette er både for å nå målet om representativt vern, og for å fange opp naturtyper og arter som er knyttet til slik skog, herunder forekomster av truet og nær truet natur.

Nye 5 % skogvern betyr om lag 6 mill. dekar. Skogvernet er i stor grad innrettet mot gammel skog, da det har størst betydning for truet natur. Vern av gammel skog er også ønsket innretning framover. På bonitet 14-26 er det 2,5 mill. dekar som er over 100 år. Et skogvern

innrettet mot høyproduktive lavereliggende områder kan dermed påvirke avvirkningen og tømmertilgangen.

Skogvernet båndlegger ressursene for all tid og da vil det være viktig fra et langsiktig perspektiv å sikre at skogvernet gjennomføres slik at konsekvensene blir minst mulig for skogbruket.

Et videre skogvern som i større grad retter seg mot arealer med høyere produksjonsevne og lavereliggende områder medfører et behov for å framover gjøre avveininger og tilpasninger mellom skogbruk og skogvern. For skogvernet er det en viss fleksibilitet knyttet til hvor skogvernet skal gjennomføres. Dette medfører muligheter for tilpasninger mellom verneinteresser og skogbruksmessige interesser. Avveiningene og tilpasningene bør gjøres på en enhetlig og transparent måte.

I dagens verneprosess er man i stor grad avhengig av innspill fra høringspartene. Som nevnt mottas det generelt få innspill om skogbruksmessige forhold i høringsprosessene. Dette medfører at det ikke gjøres en systematisk vurdering av om vernekvaliteter som inngår i et tilbudt område kan sikres i arealer av mindre betydning for skogbruk.

Uten tiltak som kan bidra til en bedre avveining, risikerer vi at skogbruksinteresser ikke blir tilstrekkelig hensyntatt i vurdering av verneområder, eller at avveining mellom skogbruks- og verneinteresser gjøres på ulike måter i ulike vernesaker.

2.2 Målformulering

Det er et nasjonalt mål å verne 10 prosent av skogen gjennom privat frivillig vern og vern av offentlige eide skogarealer.

Samtidig er det et mål å sikre at vernet gjennomføres på en slik måte at det får minst mulige konsekvenser for avvirkningen og skognæringens bidrag til det grønne skiftet.

På bakgrunn av dette har vi for oppdraget satt opp målformuleringene angitt i figuren under, fordelt på samfunns mål og effektmål. De angitte tiltakene presenteres i kapittel 3.



Figur 6 Målformuleringer knyttet til oppdraget

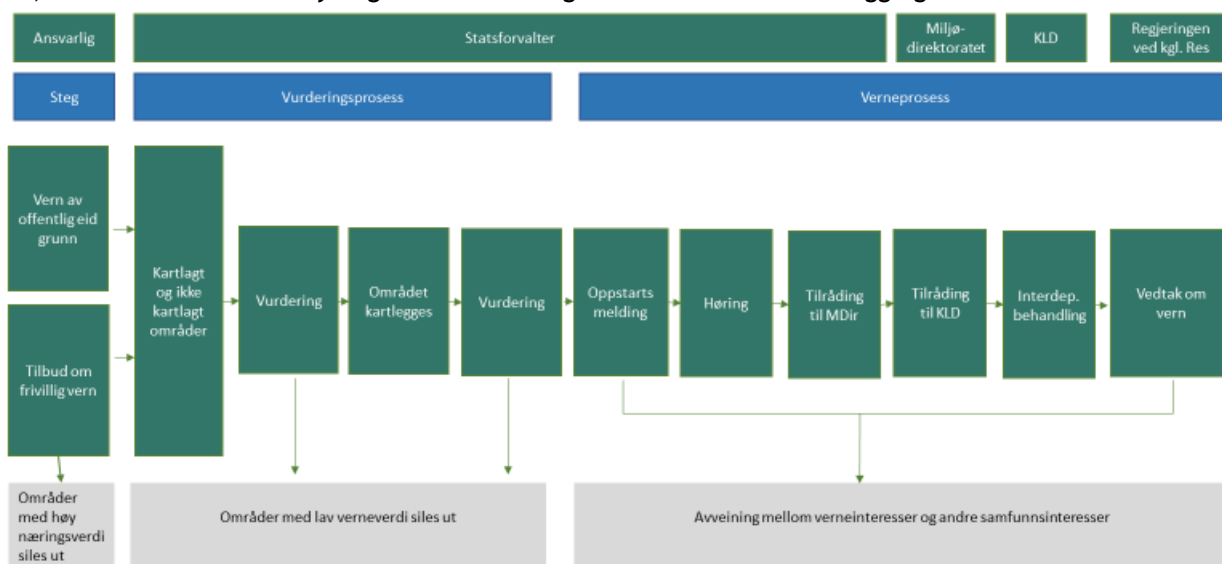
2.3 Nullalternativet

Nullalternativet beskriver dagens situasjon og forventet videre utvikling hvis ingen nye tiltak blir iverksatt på området. Nullalternativet brukes også som sammenligningsgrunnlag for å identifisere og beskrive virkninger (spørsmål 4 i utredningsinstruksen). Nullalternativet må synliggjøre hva som er etablert praksis og hva som gjøres av vurderinger i dagens rutiner for skogvernforslag. Nullalternativet inkluderer ikke bruk av malen fra deloppdrag 1. Bruk av en mal vil imidlertid være en forutsetning for tiltaket som foreslås her i deloppdrag 2.

Nullalternativet i denne sammenheng innebærer at arbeidet med skogvern videreføres i tråd med dagens praksis og rutiner. Dette innebærer at verneprosessen blir som i dag, og at praksisen for valg av områder som blir tilrådt for vern blir som i dag. Avveininger gjøres som i dag både mot skogbruksverdier og andre samfunnsinteresser.

Fremtidig utvikling for skogbruk og for skogvern er beskrevet i kapittel 1.3.1 og kapittel 1.3.2. I kapittel 1.3.2 er også prosessløpene for skogvernet beskrevet nærmere.

Figur 7 **Feil! Fant ikke referanse kilden.** viser prosessløp i nullalternativet. For privat grunn innebærer dette at skogeier selv gjør sine næringsmessige vurderinger for arealer som meldes inn for vern. Videre gjør skogeierorganisasjonene næringsmessige vurderinger knyttet til aktiv innhenting av tilbud om frivillig vern. Etter at tilbud er mottatt, vurderer statsforvalteren tilbudet. Områder med lav verneverdi siles ut i denne innledende prosessen. Arealer som er aktuelle for vern går videre til verneprosessen. En sentral del av dette er høringsrunden hvor berørte parter kan belyse konsekvenser av verneforslaget og foreslå endringer. I verneprosessen gjennomføres avveininger mot andre samfunnsinteresser. Vern på privat grunn forutsetter enighet mellom grunneier og myndighetene. For offentlig eid grunn er prosessen lik, men det er da vernemyndighetene som velger ut områder for kartlegging.



Figur 7 *Prosess fra et område blir tilbud for vern gjennom frivillig vern eller vern på offentlig eid grunn og frem til vedtak om vern fattes.*

3. Hvilke tiltak er relevante?

Målsettingen er å oppnå 10 % skogvern med minst mulig konsekvenser for skog- og trenæring, samtidig som vernet bidrar effektivt til å oppfylle de nasjonale målene for naturmangfold og samarbeidet om frivillig vern av privateid skog ikke svekkes.

For å nå denne målsettingen må vernet dreies mot områder som har mindre betydning for tømmertilgangen og flere mulige tiltak er diskutert for å oppnå dette. Den mest vesentlige forskjellen som har vært diskutert er forskjeller i vektleggingen mellom områders betydning for vern og områders betydning for skogbruk.

Det har også vært diskutert ulik detaljgrad og inndeling i skalaen for å beskrive betydning for vern og betydning for tømmertilgangen.

Retningslinjene skal gi Statsforvalter et hjelpemiddel for å foreta en avveining. Det har i utredningen vært diskutert i hvor stor grad retningslinjene skal gi klare retningslinjer og i hvor stor grad det skal åpnes for et faglig skjønn hos Statsforvalter. Tydelige retningslinjer med lite bruk av faglig skjønn vil forenkle arbeidet til Statsforvalter, men vil vanskelig fange opp de faglige aspekter på en god måte. Direktoratene mener at tiltak 1 slik det er foreslått balanserer dette forholdet på en god måte.

Videre er aktiv leting etter områder som fyller målsettingen, diskutert som et eget tiltak. Skogeierorganisasjonene arbeider i dag aktivt med å fremskaffe tilbud om frivillig vern. Det prioriteres da områder med høy verneverdi som dekker viktige mangler i skogvernet, samtidig som det søkes i arealer med liten betydning for skogbruk. Direktoratene er enige i at dette er et viktig tiltak som bør videreføres for å nå målet om 10 % skogvern.

3.1 Tiltak 1

Tiltak 1 består av følgende deler:

1. Skjema for avveining av områders betydning for vern og betydning for tømmertilgangen.
2. Veiledning til utfylling.
3. Retningslinjer for avveining
4. Rapportering

Skjema for avveining av områders betydning for vern og betydning for tømmertilgangen

(Navn på område)

Tabell 1 Nøkkeldata for området

Navn på område					
Totalt areal	daa	Produktivt skogareal	daa	Totalt skogareal	daa
Fylke					
Kommune					
Eierform	Privat/stat/kommunal				

Formål

Avveiningen skal sikre at skogvernet bidrar effektivt til å oppfylle de nasjonale målene for naturmangfold, samtidig som vernet gjennomføres på en slik måte at det får minst mulig konsekvenser for skog- og trenæringen.

Betydning for skogvernet

Tabell 2 Oppsummering - verneforslaget sin betydning for skogvernet

Verbal oppsummering og vurdering			
<ul style="list-style-type: none"> Naturfaglig beskrivelse Referanse til kartleggingsrapport oppgis 			
Verneverdi	0/**/**/**/****	Nær truete og truete naturtyper	Navn på naturtype og rødlistestatus
Mangelindekning	Lav/middels/høy	Restaureringspotensial for truet natur.	Kort sikt (0-20 år), mellomlang sikt (20-50 år, lang sikt (over 50 år)
Betydning for økologisk nettverk	Liten/middels/stor	Kan manglene dekkes annet sted, med mindre skogbruksmessig betydning	ja/nei/usikkert
Nær truete og truete arter	.. - NT, ...-VU, ... EN, ...CR		
Konklusjon		Har betydning/kan få betydning/liten betydning	
Verbal beskrivelse: <ul style="list-style-type: none"> Vurdering av områdets betydning for å nå målene for skogvernet (representativitet/bevaring av nær truet og truet natur). Konsekvens dersom området ikke blir vernet. 			

Betydning for skog- og trenæringen

Tabell 3 Oppsummering - verneforslaget sin betydning for skog- og trenæringen. Oppsummeringen baseres på opplysninger som framkommer for den skogfaglige malen som ble utarbeidet i deloppdrag 1

Verbal oppsummering og vurdering:		
<ul style="list-style-type: none"> • Skogvern - betydning for skog- og trenæringen lokalt og regionalt • Skogproduksjon • Driftsforhold • Infrastruktur 		
Tømmertilgang - Tallmessig beskrivelse	Areal	Kubikkmasse
Gruppe S1-S3 Har betydning		
Gruppe S4-S6 Kan få betydning		
Gruppe S7 Har mindre betydning		
Verbal beskrivelse:		
<ul style="list-style-type: none"> • Oppsummering og vurdering i forhold til konsekvenser for: i) avvirkningen og ii) konsekvens for skog- og trenæringen lokalt og regionalt 		

Områdets betydning for skogvernet og for skog- og trenæringen

Tabell 4 Områdets betydning for skogvernet og for tømmer tilgangen.

Betydning for vern	Har	V1	V1S7	V1S6	V1S5	V1S4	V1S3	V1S2	V1S1
		V2	V2S7	V2S6	V2S5	V2S4	V2S3	V2S2	V2S1
		V3	V3S7	V3S6	V3S5	V3S4	V3S3	V3S2	V3S1
	Kan få	V4	V4S7	V4S6	V4S5	V4S4	V4S3	V4S2	V4S1
		V5	V5S7	V5S6	V5S5	V5S4	V5S3	V5S2	V5S1
		V6	V6S7	V6S6	V6S5	V6S4	V6S3	V6S2	V6S1
	Har mindre	V7	V7S7	V7S6	V7S5	V7S4	V7S3	V7S2	V7S1
			S7	S6	S5	S4	S3	S2	S1
			Har mindre	Kan få			Har		
			Betydning for tømmer tilgangen						

Området plasseres i matrisen. Plassering markeres med blå farge.

Avveining

Tabell 5 Avveining mellom hensynet til skogvern og hensynet til skog- og trenæringen

Konklusjon	
Vern gis prioritet	Ja/nei/ikke avklart
Arealreduksjon	Ja/nei
Verbal beskrivelse/begrunnelse	

Veiledning til utfylling

Betydning for skogvernet (jf. Tabell 2)

- Verneverdi - Hentes fra kartleggingsrapport². Dersom SF vurderer verneverdi ulikt fra kartlegger, så skal begge vurderinger oppgis. SF skal da kort begrunne sin vurdering.
- Mangelinndekning - SF sin vurdering, med støtte fra kartleggingsrapport. Det skal da tas utgangspunkt i målene for skogvernet. Bakgrunnsdokumentasjon er kartleggingsrapport, evalueringen av skogvernet i 2010 og 2016 og arealrepresentativ overvåking av skogvernområder.
- Betydning for økologisk nettverk - SF sin vurdering av områdets betydning for økologisk nettverk. Faglig grunnlag er bl.a. NINA-rapport 888, NINA-rapport 1410.
- Nær truete og truete arter. Bakgrunnsdokumentasjon er kartleggingsrapport, Artskart og Norsk rødliste for arter.
- Nær truete og truete naturtyper. Bakgrunnsdokumentasjon er kartleggingsrapport og Norsk rødliste for naturtyper.
- Restaureringspotensial for truet natur. Deles inn i tre kategorier; kort sikt (0-20 år), mellomlang sikt (20-50 år) og lang sikt (over 50 år).
- Kan manglene dekkes annet sted, med mindre skogbruksmessig betydning. Vurderes ut fra eksisterende mangelinndekning av skogtypen og tilgang på tilbud av tilsvarende type skog. Viktig at Statsforvalter har dialog med skogeierorganisasjonene om tilgang på vern av skogtypen.

Konklusjon. Området deles inn i tre hovedkategorier. "Har betydning" er områder som i dag har natur som oppfyller lovens bestemmelser og som fyller målsettingene for vernet. "Kan få" er områder som etter restaureringsperiode kan fylle mangler i skogvernet. "Har mindre" er områder som i liten/ingen grad kan fylle mål og mangler i skogvernet.

² Vil være Statsforvalter som vurderer dette når ny kartleggingsmetodikk blir implementert.

Tabell 6 Tabell for betydning for vern. Tabellen er ikke uttømmende. Begrepet verneverdi er her brukt for kategorisering av stjernesetting. Områder i kategori "kan få" er områder som gjennom fri utvikling eller aktiv restaurering kan bidra til målsettingen om at skogvernet skal bidra til å bedre utviklingen for truet natur. Områder i kategori V7 vil være områder som i liten/ingen grad fyller mål og mangler i skogvernet

Betydning for vern	Har	V1	Verneverdi *** og ****. Verneverdi ** når manglene ikke kan dekkes eller det er usikkert om de kan dekkes annet sted med mindre skogbruksmessig betydning. Verneverdi ** når området har stor betydning som del av økologisk nettverk Verneverdi ** høy mangelinndekning
		V2	Verneverdi ** middels mangelinndekning Verneverdi *(*) høy mangelinndekning
		V3	Verneverdi ** lav mangelinndekning Verneverdi *
	Kan få	V4	Områder med restaureringspotensial for truet natur på kort sikt (0-20 år).
		V5	Områder med restaureringspotensial for truet natur på mellomlang sikt (20-50 år).
		V6	Områder med restaureringspotensial for truet natur på lang sikt (over 50 år).
	Har mindre	V7	Områder som i liten/ingen grad kan fylle mål og mangler i skogvernet.

Betydning for skog- og trenæringen (jf. Tabell 3)

Gruppe S1-S3. Har betydning for tømmertilgangen

Her grupperes de arealene som har tilgjengelige nyttbare tømmerressurser som det forventes vil bli avvirket og et vern dermed har betydning for tømmertilgangen lokalt eller regionalt, eller som ved et vern vil hindre tilgang til bakenforliggende områder.

Gruppe S4-S6. Kan få betydning for tømmertilgangen

Her grupperes arealer som vurderes å kunne få betydning for avvirking og tømmertilgang lokalt eller regionalt slik de vurderes i dag. Dette kan være arealer som har utnyttbare tømmerressurser, som er vanskelig tilgjengelig med dagens infrastruktur, men der er mulig å bedre tilgjengeligheten med nye veier eller annen infrastruktur. Det kan også være arealer som ved riktig treslagsvalg vil gi god produksjon og har akseptable driftsforhold til eksisterende vei eller det er sannsynlig at det vil bli bygd nye vei som gir en akseptabel tilgang til arealet.

Gruppe S7. Har mindre betydning for tømmertilgangen

Her grupperes de arealene som vurderes å ha mindre betydning for avvirking og tømmertilgangen lokalt eller regionalt i dag og i fremtiden. Dette vil være arealer med lave tømmerressurser eller der tømmerressursene vil være vanskelig tilgjengelig.

Kriterier for plassering av et område tilbudt for vern

1. Statsforvalteren skal først klassifisere området som er tilbudt for vern etter driftsforholdene området har:
 - Om det er normale driftsforhold i dag
 - Om kan få normale driftsforhold i framtida, ved eks. investering i vei
 - Om driftsforholdene vil forbli krevende også i framtida

Denne vurderingen danner grunnlag for å plassere området i hovedgruppe etter betydning for tømmertilgangen.

Tabell 7 Kriterier for plassering i hovedgruppe

Kriterier for plassering i hovedgruppe etter betydning for tømmertilgang			
	Vil forbli krevende	Kan få normale	Normale
Driftsforhold			
Hovedgruppe	Har mindre betydning for tømmertilgangen	Kan få betydning for tømmertilgangen	Har betydning for tømmertilgangen

Gjennomsnittet for plasseringen på de tre kriteriene angir områdets totale plassering.

Tabell 8 Kriterier for plassering innad i hovedgruppe

Kriterier - plassering innad i hovedgruppe			
	Lav (3)	Middels (2)	Høy (1)
Skogproduksjon og klimaeffekt			
Vernebelastning i kommunen			
Omfang i bortfall av tømmer til eksisterende industri eller infrastruktur			
Plassering			

- Videre skal Statsforvalteren vurdere plassering innad i hovedgruppen har og kan få basert på de tre kriteriene gitt i tabellen over. En slik vurdering er ikke nødvendig for hovedgruppen har mindre.

Områdets betydning for skogvernet og for skog- og trenæringen (jf. Tabell 4)

Området plasseres i figur/matrise på bakgrunn av oppnådd betydning for skogvernet og oppnådd betydning for skog- og trenæringen. Aktuell rute fylles med blå markering.

Retningslinjer for avveining

Avveiningen skal sikre at skogvernet bidrar effektivt til å oppfylle de nasjonale målene for naturmangfold, samtidig som vernet gjennomføres på en slik måte at det får minst mulig konsekvenser for skog- og trenæringen. Det må derfor gjøres en avveining mellom områdenes betydning for skog- og trenæringen og områdenes betydning for vern. Avveiningen bygger på dokumentasjonen for det konkrete området (jf. Tabell 2 og underliggende dokumentasjon for skogfaglige- og naturfaglige verdier). For en del områder vil denne avveiningen være relativt klar. Dette er angitt med grønn og rød farge i Figur 8, mens noen områder må avveies

nærmere av Statsforvalter, jf. gult felt i Figur 8. Områder i grønne ruter vurderes videre i vernearbeidet, mens områder i røde ruter ikke bør prioriteres for vern.

For områder markert med gult felt i Figur 8 skal Statsforvalter gjøre en avveining mellom hensynet til skog- og trenæringen og hensynet til skogvernet. Dette er en faglig vurdering av Statsforvalter basert på den dokumentasjon som foreligger om de konkrete områdene. Det må her gjøres en vurdering av hvordan området fyller mangler i skogvernet, herunder hvordan området kan bidra til en langsiktig bevaring av naturmangfoldet. Her inngår vurdering av områdets betydning for økologisk nettverk. For restaureringsareal må det vurderes hvordan området kan bidra med mangler i skogvernet på sikt og hvilke behov det er for restaurering av den aktuelle skogtype. Det er videre behov for å vurdere områdets restaureringspotensial, herunder hvordan området kan inngå som del av et økologisk nettverk. Tilsvarende vil det for skog være behov for å vurdere de skogfaglige opplysninger som er utarbeidet for området. For områder markert med gult felt skal det legges særlig vekt på om manglene i skogvernet med stor sannsynlighet kan forventes dekket gjennom på andre arealer med like god eller bedre kvalitet, men med mindre skogbruksmessig betydning.

Betydning for vern	Har	V1	V1S7	V1S6	V1S5	V1S4	V1S3	V1S2	V1S1 ¹⁾
		V2	V2S7	V2S6	V2S5	V2S4	V2S3	V2S2	V2S1 ¹⁾
		V3	V3S7	V3S6	V3S5	V3S4	V3S3	V3S2	V3S1
	Kan få	V4	V4S7	V4S6	V4S5	V4S4	V4S3	V4S2	V4S1
		V5	V5S7	V5S6	V5S5	V5S4	V5S3	V5S2	V5S1
		V6	V6S7	V6S6	V6S5	V6S4	V6S3	V6S2	V6S1
	Har mindre	V7	V7S7	V7S6	V7S5	V7S4	V7S3	V7S2	V7S1
			S7	S6	S5	S4	S3	S2	S1
			Har mindre	Kan få			Har		
	Betydning for tømmer tilgangen								

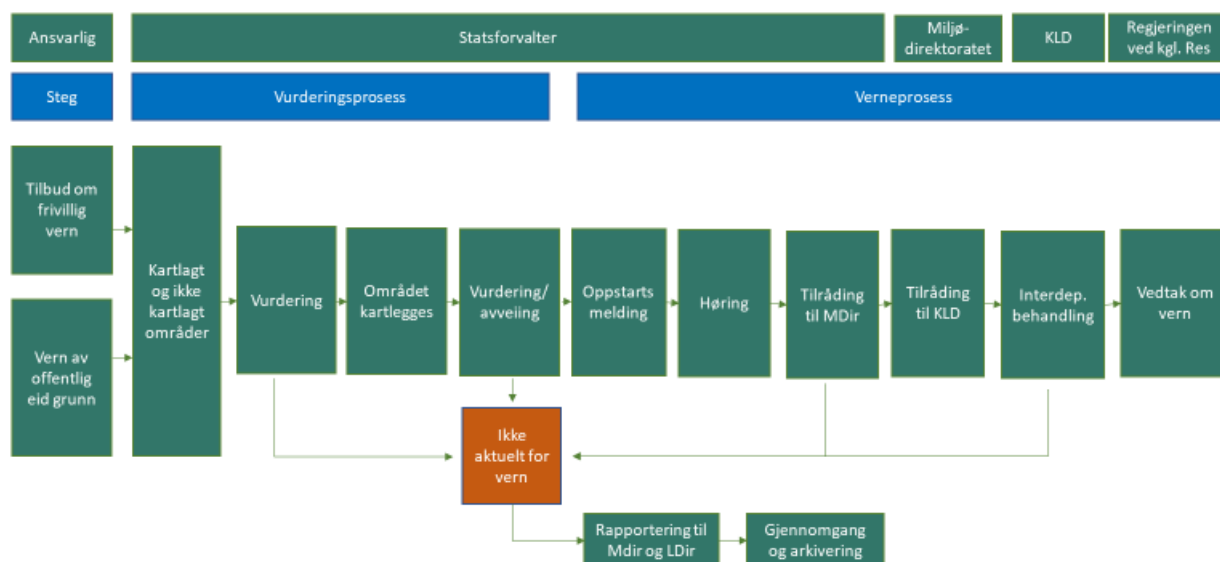
Figur 8 Matrise for områdets betydning for tømmer tilgangen, betydningen for vern. Grønne ruter angir områder hvor vern skal prioriteres fremfor skogbruk, røde ruter angir at tømmer tilgangen skal prioriteres fremfor vern og gult felt angir områder som må vurderes nærmere av Statsforvalter.

1) For V1S1 og V2S1 kan det for områder i disse kategoriene også vurderes vern av mindre områder. Dette gjelder for rødlista skogtyper med sterkt fragmentert forekomst og som ikke lenger forekommer i større sammenhengende arealer. Dersom slike områder skal vernes må områdene ha svært god arrondering.

Avveiningen er en vurdering mellom skogvern og hensynet til skog- og trenæringen. Et tilbudt område som er plassert i grønn rute indikerer at området skal prioriteres for vern. Er området plassert i gul rute angis et ytterligere handlingsrom for vurdering av skogvern eller skogbruk. Innenfor denne rammen skal det vurderes hvordan området bidrar til målene for skogvernet, herunder langsiktig bevaring. I tillegg til de kvalitetene som er registrert i området skal det vurderes hvordan området kan inngå som del av et økologisk nettverk. Dette vil være viktig

for samtlige områder som vurderes for vern, og særlig for områder hvor restaurering vurderes. Vern vil også avhenge av prioriteringer i skogvernet knyttet til budsjettssituasjon, hensyn til øvrige samfunnsinteresser, enighet med privat grunneier om frivillig vern mv.

Saksprosess



Figur 9 Viser saksprosess fra et område kommer inn som foreslått vern og frem til eventuelt vedtak.

Avveining mellom hensynet til skog- og trenæringen og vern skal i så stor grad som mulig gjennomføres av Statsforvalter før det meldes oppstart om vern. De områder hvor det meldes oppstart om vern skal i utgangspunktet være aktuelle for vern. Det kan imidlertid komme frem ny informasjon i høringsprosessen om ulike interesser som påvirker utfall av verneprosessen. Det vil likevel være slik at dersom det er uavklarte spørsmål i saken som ikke lar seg avklare, så skal disse følge saken til neste steg i prosessen.

Rapportering

Statsforvalter skal oversende "Skjema for avveining av områders betydning for vern og betydning for tømmertilgangen" og skogfaglig rapport til Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet etter at avveining er gjennomført. Skjema og skogfaglig rapport for områder som tilrås for vern skal også vedlegges Statsforvalter sin tilråding til vern.

3.2 Tiltak 2

Tiltak 2 er likt med tiltak 1 med forskjell i at avveiningen mellom områders betydning for vern og områdetets betydning for skogbruk i tiltak 2 skal gjennomføres etter høring.

Områder som ut fra vernekvaliteter er aktuelle for vern skal sendes på høring. Skogbruksfaglig og vernefaglig grunnlag skal vedlegges høringen. Etter at høring er gjennomført vil det foreligge dokumentasjon på verneverdier og skogbruksverdier for området. Det vil videre foreligge høringsinnspill på saken. Basert på denne dokumentasjon skal statsforvalter gjøre samfunnsmessige avveininger mellom hensynet til skogbruk og verneinteresser. Dette skal gjøres etter at høring er gjennomført og før saken tilrås til Miljødirektoratet.

4. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Vi ser ikke at det er prinsipielle spørsmål i denne saken.

5. Hva er de positive og negative virkningene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Sammenlignet med nullalternativet som innebærer en videreføring av dagens verneprosess, vil tiltakene i første omgang ha følgende konsekvenser:

- Grundigere, mer enhetlige og systematiske vurderinger av alle tilbudte områder
- Økt dokumentasjon og rapportering av vurderte områder
- Økt vektlegging av betydning for skogbruk i vurdering av tilbudte områder

Disse konsekvensene er ikke nytte- eller kostnadsvirkninger for samfunnet i seg selv, men vil kunne føre frem til samfunnsøkonomiske virkninger.

Figuren under viser sammenhengen mellom de direkte virkningene og mulige samfunnsøkonomiske virkninger sammenlignet med dagens verneprosess. Blant annet fordi man ikke vet hva som kommer inn av tilbudte områder framover er det usikkert i hvilken grad de ulike samfunnsøkonomiske virkningene vil utløses. I tillegg vil de utløses i ulik grad i de to tiltakene. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 5.1 og 5.2.

Figur 10: Sammenheng mellom tiltakenes direkte virkninger, og viktigste drivere for samfunnsøkonomiske virkninger sammenlignet med dagens verneprosess



I det følgende gis en nærmere beskrivelse av de mulige samfunnsøkonomiske virkningene, og en vurdering av hvordan de utløses i hhv. tiltak 1 og tiltak 2. Virkningene er ikke kvantifisert.

5.1 Positive virkninger

Positive virkninger er i hovedsak knyttet til følgende:

- Reduserte konsekvenser for skog- og trenæring
- Økt mulighet for etterprøving og evaluering
- Økt konsistens i avveining mellom skogbruk og skogvern
- Økt transparens og mulighet for medvirkning

Reduserte konsekvenser for skog- og trenæring

Skogvernet båndlegger ressursene for all tid og det vil, i et langsiktig perspektiv, være viktig å sikre at skogvernet gjennomføres slik at konsekvensene blir minst mulig for skogbruket.

Tiltakene innebærer at det i større grad tas hensyn til konsekvenser for skog- og trenæringen i vurderingen av hvilke områder som foreslås for vern enn i dagens prosess. Statsforvalteren skal involvere skogfaglig kompetanse tidlig i verneprosessen og slik sikre at det tilbudte området vurderes mht. betydning for skog- og trenæringen. Konsekvensen vil være at enkelte områder som i nullalternativet ville blitt vernet (V3-områder), ikke vil vernes pga. hensyn til skog- og trenæring.

Matrisen viser også at restaureringsområder for truet natur som tidligere ikke ble vurdert som aktuelle for vern, nå vurderes som aktuelle for vern dersom området har liten skogbruksmessig betydning. Sammenlignet med nullalternativet vil dette dra i retning av at en større andel av skogvernet skjer på arealer med liten betydning for skogbruket. Dette vil redusere de negative konsekvensene av vern for skog- og trenæringen.

Omfanget av effekten vil være direkte avhengig av hvilke områder som tilbys for vern, og dermed usikker. Selv om et område gis prioritet for vern iht. matrisen for avveining (Figur 8), medfører ikke dette nødvendigvis at området vil bli vernet. Grønne ruter og de deler av gule ruter som prioriteres for vern angir handlingsrommet i skogvernarbeidet vurdert opp mot skogbruksinteresser. Vern vil også avhenge av prioriteringer knyttet til budsjettsituasjon, hensyn til øvrige samfunnsinteresser, enighet med privat grunneier om frivillig vern mv. Dette gjør at omfanget av effekten er ytterligere usikker.

Effekt for tiltak 1 vs tiltak 2

Sammenlignet med nullalternativet vurderes begge tiltak til å gi en positiv konsekvens for skog- og trenæring. Effekten vurderes i utgangspunktet til å være lik i tiltak 1 og tiltak 2. Tiltak 2 innebærer økt mulighet for medvirkning, som vil kunne påvirke vurderingen av de enkelte områdene og konsekvenser for skog- og trenæring. Det er imidlertid vanskelig å si hvilken retning dette trekker.

Økt mulighet for etterprøving og evaluering av vernearbeidet

Endringene i verneprosessen som er foreslått gir økt dokumentasjon om områder som vurderes for vern. Utfylling av mal med skogfaglige opplysninger vil gi et styrket kunnskapsgrunnlag for skogbruksmessige konsekvenser av vern. Videre vil områdets betydning for vern tydeliggjøres gjennom utfylling av oppsummeringstabellen for de naturfaglige kvalitetene (tabell 2).

Slik dokumentasjon gjør at det er enklere å få en oversikt over hvilke skogfaglige og naturfaglige kvaliteter de ulike områdene har, både de som avslås og de som foreslås for

vern. Dokumentasjonen vil også kunne brukes til evaluering av foreslåtte områders betydning for skogbruk og for senere etterprøving av dokumentasjonsgrunnlaget. Dokumentasjonen kan danne grunnlag for eventuell senere justering av retningslinjene for avveining.

Effekt for tiltak 1 vs tiltak 2

Sammenlignet med nullalternativet vil begge tiltakene ha positiv konsekvens for muligheten for etterprøving og evaluering av vernearbeidet, det vurderes ikke å være forskjell på tiltak 1 og tiltak 2.

Økt konsistens i avveining mellom skogbruk og skogvern

Dokumentasjonen og retningslinjene for avveining vil gi et mer samlet og enhetlig beslutningsgrunnlag for å gjennomføre avveiningen mellom skogvern og skogbruk. Dette forventes å gi konsistens i avveiningen både fra sak til sak, men også mellom de ulike statsforvalterne, både mht. til hvilke kriterier som legges til grunn for avveining og mht. når i prosessen avveiningen gjennomføres.

Effekt for tiltak 1 vs tiltak 2

Sammenlignet med nullalternativet vurderes begge tiltakene å gi en positiv konsekvens med en felles metode for vurdering av skogvern og skogbruksinteresser. Det er ingen forskjell mellom tiltakene mht. dokumentasjon og rapportering, og dermed ingen forskjell i hvilken grad virkningen utløses.

Økt transparens og mulighet for medvirkning

Tiltakene innebærer at det skal utarbeides en dokumentasjon for alle områder som vurderes for vern. De avveininger som gjøres skal dokumenteres og rapporteres. Dette vil være offentlige dokumenter som det gis innsyn i. Det vil dermed være full åpenhet rundt de vurderinger som gjøres. Også i dag er tilbudsbrev fra grunneiere som tilbyr skog for frivillig vern og svar fra Statsforvalteren dokumenter som det gis innsyn i. Det samme gjelder også for kartleggingsrapporter o.l. for aktuelle områder. Den foreslåtte rapporteringsordningen vil likevel lette tilgangen til slike opplysninger og vurderinger.

Økt dokumentasjon om områder som vurderes for vern, både områder som går videre i verneprosess, og områder som avslås for vern, vil gi økt gjennomsiktighet i verneprosessene, inkludert dokumentasjon for områder som avslås. Økt dokumentasjon og rapportering vil også gjøre det enklere å få innsikt i vurdering av vernekvaliteter og skogbruksmessig betydning, og slik forenkle medvirkning.

Effekt for tiltak 1 vs tiltak 2

Sammenlignet med nullalternativet vil begge tiltakene ha positiv konsekvens med hensyn til transparens i vernearbeidet. Tiltak 1 vurderes til å gi liten endring mht. mulighet for medvirkning.

I tiltak 2 skal avveiningen mellom skogbruk og skogvern gjøres etter høring. Dette innebærer at vesentlig flere områder vil sendes på høring, og dermed gi mulighet for medvirkning. I sum vurderes dermed effekten til å være større positiv i tiltak 2.

5.2 Negative virkninger

Negative virkninger er i hovedsak knyttet til følgende punkter:

- Risiko for svakere måloppnåelse i skogvernet
- Lavere interesse for å gi tilbud om frivillig vern
- Økte administrative kostnader
- Høyere kostnader for restaurering ved behov for fysiske tiltak

Risiko for svakere måloppnåelse i skogvernet

Tiltakene som er utredet skisserer en endring av hvilke arealer som aksepteres for vern i forhold til dagens verneprosess. Tiltakene medfører en dreining i skogvernet ved at det i større grad enn tidligere åpnes opp for vern av arealer med restaureringspotensiale, og en dreining ved at det skal gjøres en nærmere avveining i områder som kategoriseres med verneverdi V3 dersom området har betydning for skog- og trenæringen.

Dreiningen for vern av arealer med restaureringspotensial for truet natur skal skje på arealer som har mindre eller kan få betydning for skogbruk. I hovedsak vil dette gjelde truede naturtyper, men det kan også omfatte viktige og sjeldne livsmiljø for truede arter. Dette medfører at en økt andel av tilgjengelig budsjettpost benyttes til vern av områder som kan få betydning for vern, fremfor til områder som har betydning. Det er usikkerhet knyttet til effekter av restaurering og hvilke naturkvaliteter som kan oppnås, et økt vern av restaureringsarealer fremfor arealer som har naturkvaliteter i dag vil dermed føre til større usikkerhet knyttet til måloppnåelse om å bidra til å ivareta truet og nær truet natur. Sammenlignet med nullalternativet vil dette øke risikoen for at målene i skogvernet ikke nås fordi tidsfaktoren ved restaurering skaper usikkerhet. Samtidig vil tiltakene øke muligheten for å sikre områder med truet natur, selv om disse har noe svakere kvalitet i dag.

For områdene som har verneverdi V3 skal det gjøres en nærmere avveining dersom området har betydning for skog- og trenæringen. Dette vil være en innskrenkning i forhold til nullalternativet hvor det ikke gjøres en slik avveining, og dermed ha en negativ virkning. Samtidig er det for områder med denne vernekvaliteten godt tilfang av tilbudte områder og som er i kategorien har mindre eller kan få betydning for skog- og trenæringen slik at denne virkningen vurderes å være liten.

Vern vil også avhenge av prioriteringer knyttet til budsjettsituasjon, hensyn til øvrige samfunnsinteresser, enighet med privat grunneier om frivillig vern mv. Dette gjør at omfanget av effekten er usikkert.

Effekt for tiltak 1 vs tiltak 2

Effekten vurderes i utgangspunktet til å være lik i tiltak 1 og tiltak 2. Tiltak 2 innebærer økt mulighet for medvirkning, som vil kunne påvirke vurderingen av de enkelte områdene. Det er imidlertid vanskelig å si noe om i hvilken retning dette trekker.

Lavere interesse for å gi tilbud om frivillig vern

Det er i dag stor og økende interesse for frivillig vern, dette bidrar til at tilgjengelig budsjetttramme utnyttes fullt ut. Erfaring og forventninger etter nullalternativet er at interessen for frivillig vern vil øke fremover. For mange skogeiere er tidsfaktoren viktig da noen står med en vurdering om de skal verne arealet eller om skogen skal avvirket. Lange

prosesser med ukjent utfall fra tilbud blir gitt til avklaring foreligger kan medføre mindre interesse for å vurdere frivillig vern av områder.

Effekt av tiltak 1 vs tiltak 2

Tiltak 1 vil gi noe økt saksbehandlingstid, som følge av grundigere vurderinger og økte krav til dokumentasjon og rapportering. Dette kan føre til lavere interesse for frivillig vern. Samtidig vil endrede signaler om hvilke områder som er aktuelle for vern, kunne dra i motsatt retning. I sum vurderes tiltak 1 til å ha liten påvirkning på interessen for frivillig vern.

Tiltak 2 medfører også lengre saksbehandlingstid som følge av grundigere vurderinger og økte krav til dokumentasjon og rapportering. I tillegg innebærer tiltak 2 at alle områder skal sendes på høring før avveining. Dette vil medføre at det tar betydelig lengre tid før skogeier får svar på sitt tilbud om vern. For mange skogeiere er forutsigbarhet i prosessen viktig når det fremmes tilbud om vern. Dersom saken avvises etter at høring er gjennomført, uten at det er kommet inn vesentlige høringsuttalelser, så kan det oppfattes som en uforutsigbar prosess. Dette vil trolig redusere interessen for å tilby områder til vern.

Sammenlignet med nullalternativet vurderes tiltak 1 til å ha liten konsekvens for interessen for frivillig vern. Tiltak 2 vurderes til å ha en større negativ konsekvens på interesse for frivillig vern.

Økte administrative kostnader

Begge tiltakene innebærer grundigere vurderinger mht. avveining mot skogbruksmessige verdier, involvering av flere saksbehandlere hos statsforvalter, og økte krav til dokumentasjon og rapportering for alle områder som tilbys for vern. Videre innebærer begge tiltakene at flere områder sendes på høring. Sammenlignet med nullalternativet vil dette medføre en økning i administrative kostnader hos statsforvalter.

Effekt av tiltak 1 vs tiltak 2

Sammenlignet med nullalternativet vil begge tiltakene gi økt ressursbruk hos statsforvalter som følge av økte krav til dokumentasjon og rapportering. Denne økningen vil være lik i tiltak 1 og tiltak 2.

Tiltak 1 innebærer at noen flere områder sendes på høring enn i nullalternativet. Dette vil medføre ekstrakostnader for statsforvalter og høringsparter til å beskrive og gi innspill på områder. Omfanget av denne effekten vurderes som liten i tiltak 1.

Tiltak 2 innebærer at alle områder sendes på høring før avveining mellom skogbruk og skogvern gjennomføres. Dette vil medføre at vesentlig flere områder enn i dag, sendes på høring. Dette inkluderer også områder som ifølge retningslinjene ikke er aktuelle for vern. Virkningen vurderes derfor til å være vesentlig større i tiltak 2 enn i tiltak 1.

Økte kostnader for restaurering ved behov for fysiske tiltak

Det foreslås i tiltakene å åpne opp for å verne areal med restaureringspotensial for truet natur, i en del tilfeller vil dette kreve aktive gjenopprettningstiltak. Slike tiltak vil øke statlige kostnader. Aktuelle tiltak kan f.eks. være fjerning av fremmede treslag, tetting av grøfter i sumpskog og lignende. Generelt er restaurering av natur relativt kostbart, sammenlignet med ivaretagelse av eksisterende natur.

Effekt av tiltak 1 vs tiltak 2

Sammenlignet med nullalternativet forventes begge tiltakene å dra i retning av økte kostnader for restaurering. Omfanget av effekten er usikker, og vil både avhenge av omfanget av restaureringsområder som besluttes vernet og hvilken tilstand områdene har, og i hvilken grad det er behov for gjenopprettingstiltak. Effekten er dermed usikker, men vurderes som lik i tiltak 1 og tiltak 2.

5.3 Oppsummering av virkninger

Tabellen under gir kort oppsummering av positive og negative virkninger av tiltakene, og hvordan de utløses i hhv. tiltak 1 og tiltak 2. Hvordan de ulike virkningene vektlegges drøftes under kapittel 6 om anbefalt tiltak og begrunnelse for anbefaling.

Tabell 9: Oppsummering av positive og negative virkninger av tiltakene

Virkning	Sammenlignet med nullalternativet	Forskjell mellom tiltak 1 og tiltak 2
Reduserte konsekvenser for skog- og trenæring	Positiv	I utgangspunktet lik for tiltak 1 og tiltak 2. Noe mer usikker i tiltak 2 pga. økt medvirkning.
Økt mulighet for etterprøving og evaluering	Positiv	Ingen
Økt konsistens i avveining mellom skogbruk og skogvern	Positiv	Ingen
Økt transparens og mulighet for medvirkning	Positiv	Større positiv i tiltak 2, ettersom alle områder sendes på høring.
Risiko for svakere måloppnåelse i skogvernet	Negativ	I utgangspunktet lik for tiltak 1 og tiltak 2. Noe mer usikker i tiltak 2 pga. økt medvirkning.
Redusert interesse for å gi tilbud om frivillig vern	Negativ	Liten effekt i tiltak 1. Stor negativ effekt i tiltak 2 pga. senere avklaring.
Økte administrative kostnader	Negativ	Større negativ i tiltak 2 pga. økt saksbehandlingstid og ressursbruk ifm. høring.
Økte kostnader for restaurering	Negativ	Ingen

5.4 Fordelingsvirkninger

Fordelingsvirkninger handler om hvordan positive og negative virkninger fordeler seg mellom ulike grupper i samfunnet. Det er i første rekke skogeiere som blir direkte berørt ved bruk av retningslinjene, dette som følge av at retningslinjene kan få betydning for om deres tilbud om vern blir akseptert eller ikke. Frivillig vern er en frivillig ordning både for grunneier og for Staten. Dette medfører at grunneier selv velger å tilby arealet for vern og Staten selv velger om de ønsker å akseptere tilbudet eller ikke. Aksept av tilbudet avhenger av områdets betydning for vern, og betydning for skogbruk og andre samfunnsinteresser. I tillegg forutsetter aksept av tilbud at det er budsjettmessig dekning til gjennomføring av vernet.

Det anbefalte tiltaket vil over tid kunne medføre noen justeringer i hvilke skogeiere som får skogen sin vernet. Det samlede omfanget av skogvern vil imidlertid ikke bli påvirket av tiltaket.

De retningslinjer som er foreslått søker å bidra til gode samfunnsmessige avveininger. Det vurderes ikke at retningslinjene vil medføre fordelingsvirkninger av betydning.

5.5 Usikkerhet

Det er rimelig sikkert i hvilken retning de ulike virkningene vil slå ut, jf. omtalen over. Det er imidlertid generelt stor usikkerhet knyttet til omfanget av tiltakets virkninger. Usikkerheten knytter seg til flere ulike forhold og gjelder for flere ledd i virkningskjeden. Det er særlig usikkerhet knyttet til omfanget av virkningene reduserte konsekvenser for skog- og trenæring, risiko for svakere måloppnåelse i skogvernet og lavere interesse for frivillig vern:

Reduserte konsekvenser for skog- og trenæring: Retningslinjene legger til grunn en endring i vernet ved at det skal vernes mer areal på områder med restaureringspotensial for truet natur og at det skal tas større hensyn til skogbruk på arealer som har betydning for skogbruk der en har vernekvaliteter i kategorien V3.

Tiltaket legger til rette for en slik økt vektlegging av betydning for skogbruk i vurdering av verneområder. Det er imidlertid usikkert i hvilket omfang tiltakene som foreslås vil ha praktisk betydning for hvilke områder som tilbys for vern. Områder som har betydning for skogbruket, vil i mange tilfeller ikke tilbys for vern, også i nullalternativet. Skogeier, i samarbeid med skogeierorganisasjon, gjør sine næringsmessige avveininger før området tilbys for vern, i tillegg vil det ofte være slik at de viktigste områdene for skogbruk er drevet mer intensivt og dermed mindre interessant for skogvern. Det innebærer at det er usikkert i hvilket omfang man vil si nei til vern av flere områder enn før, ettersom det er usikkert i hvilket omfang disse områdene i det hele tatt tilbys for vern. I hvor stor grad tiltakene fører til reduserte konsekvenser for skog- og trenæring, er derfor usikkert.

Risiko for svakere måloppnåelse i skogvernet: Retningslinjene legger til grunn en endring i vernet som omtalt over ved det blir mindre vern av V3-områder med betydning for skogbruk. Jf. omtalen i avsnittet over, er det usikkerhet i hvilken grad dette vil føre til at det sies nei til områder med vernekvaliteter av kategorien V3.

I tillegg legger retningslinjene opp til et økt vern av arealer med restaureringspotensial for truet natur. Det er usikkerhet knyttet til restaurering av natur og om områdene oppnår de naturkvaliteter som forutsettes. Det er også usikkerhet knyttet til hvilken effekt en slik endring vil ha for ivaretagelse av intakt natur. Dersom økt fokus på restaurering medfører at intakt natur ikke sikres, men går tapt, så vil det påvirke ivaretagelsen av naturmangfoldet og dermed målsettingene for skogvernet.

Lavere interesse for frivillig vern: Retningslinjene vil medføre økt saksbehandlingstid, og det antas videre at dette kan ha en negativ påvirkning på interessen for frivillig vern. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til hvor sterk denne sammenhengen er, og interessen for frivillig vern vil være avhengig av flere forhold. Blant annet vil endrede signaler om hvilke områder som er aktuelle for vern, kunne påvirke interessen for å tilby områder for vern. Denne virkningen kan både trekke i retning av økt interesse for vern og redusert interesse for vern.

Det er en forutsetning i oppdraget at samarbeidet om frivillig vern av skog ikke skal svekkes. Ved innføring av frivillig vern som ordning var en del av begrunnelsen at konfliktene knyttet til vern skulle reduseres. Denne målsettingen er oppnådd og det er et godt samarbeid om ordningen. Uavhengig av utforming på retningslinjene vil et større hensyn til skogbruket i vernearbeidet, kunne gi økt konfliktnivå. Høyt konfliktnivå i skogvernsarbeidet vil også kunne gi en negativ påvirkning på interessen for frivillig vern.

5.6 Administrative og budsjettmessige konsekvenser

Tiltakene vil ha administrative og budsjettmessige konsekvenser. Dette omfatter både tiltak 1 og tiltak 2. Tiltak 2 innebærer at avveining skal skje etter høring, noe som vil gi høyere administrative kostnader enn for tiltak 1 (da det vil gå med mer tid i tiltak 2 til å beskrive og gi innspill på områder som ikke er aktuelle for vern).

Tiltakene vil ha administrative konsekvenser ved at skogbrukskompetanse hos Statsforvalteren i større grad skal involveres i skogvernsarbeidet. Skogbrukskompetansen skal benyttes til å utarbeide dokumentasjon for enkeltområders skogbruksmessige betydning og bidra i de avveininger som skal gjøres.

Det skal utarbeides skogfaglig dokumentasjon for foreslåtte verneområder som ikke utarbeides i dag, jf. deloppdrag 1 og omtalen over. Den dokumentasjon og de avveininger som skal gjøres vil medføre økt arbeidsbelastning hos Statsforvalter. Det er vanskelig å anslå omfanget av økt arbeidsmengde.

I tillegg foreslår retningslinjene mer vern av arealer med restaureringspotensial for truet natur. For mange områder forventes det at naturverdiene øker over tid uten aktive gjenopprettningstiltak. I andre tilfeller vil det være aktuelt med aktive tiltak for å oppnå hensikten med vernet. Dette vil medføre en økt kostnad til restaureringstiltak. Dette vil gi en økt belastning på tilgjengelig budsjett for tiltak i verneområder. Størrelsen på kostnaden vil være avhengig av tilstanden til de enkelte områdene og omfanget av restaureringsområder som besluttes vernet.

Økte administrative kostnader som må finansieres over offentlige budsjetter, vil også medføre økt skattefinansieringskostnad.³ Vi har ikke grunnlag for å anslå de administrative kostnadene ved tiltakene, og dermed heller ikke grunnlag for å anslå skattefinansieringskostnaden.

³ I henhold til Rundskriv R-109/2014 fra Finansdepartementet innebærer skattefinansiering av offentlige tiltak en kostnad for samfunnet gjennom bl.a. administrative kostnader ved skatteinnkreving og antatt effektivitetstap. Rundskrivet fastsetter skattefinansieringskostnaden til 20 øre per krone.

6. Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?

I oppdraget fra departementene er Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet bedt om å utarbeide forslag til retningslinjer for avveining mellom verneverdier jf. naturmangfoldlovens vernebestemmelser, skogbruksmessig betydning og konsekvenser for verdikjeden knyttet til skog og tre i skogverneprosesser.

Vi har som beskrevet i kapittel 3 sett på ulike tiltak for å nå denne målsettingen. Direktoratene har diskutert forskjeller i vektlegging av verneinteresser vs betydning for skogbruk, detaljeringsgrad og inndeling av skala, og grad av skjønn i bruk av retningslinjer for avveining. Forskjeller i tidspunktet for når i verneprosessen slike retningslinjer skal tas i bruk er synliggjort som alternative tiltak.

Retningslinjene som er foreslått skal supplere dagens prosesser for skogvern. Retningslinjene skal bidra til en dreining i skogvernet, hvor skogvern i tråd med målformuleringen for oppdraget gjennomføres med minst mulig konsekvenser for skog- og trenæringen. Sammenliknet med nullalternativet, foreslås det i tiltak 1 og 2 at en slik dreining oppnås gjennom at det kan vernes mer av områder som kan få betydning for skogvernet (V4 og V5) og som har mindre betydning for tømmertilgangen (S7), og at det kan vernes noe mindre av områder som har betydning for tømmertilgangen (V3S1, V3S2 og V3S3).

Sammenligning mellom tiltak 1 og tiltak 2

Vektleggingen mellom hensynet til skogbruk og hensynet til vern er lik i tiltak 1 og tiltak 2, men det er ulikt tidspunkt for når avveiningen skal skje. I tiltak 1 foreslås det avveining før det meldes oppstart på vern, mens det i tiltak 2 foreslås avveining etter at saken har vært på høring.

Tiltak 1 og tiltak 2 har flere sammenfallende positive og negative virkninger, men avviker på noen viktige punkter. Tiltak 2 med avveining etter høring vurderes til å gi større positiv effekt for transparens og mulighet for medvirkning fra resten av samfunnet. Tiltak 2 vurderes imidlertid å gi en større økning i administrative kostnader, samt en større negativ påvirkning på interessen for frivillig vern som følge av økt saksbehandlingstid og senere avklaring av om tilbudt området er aktuelt for vern eller ikke.

I oppdraget er det en forutsetning at endringer som foreslås ikke skal svekke samarbeidet om frivillig vern på privateid skog. Denne forutsetningen retter seg blant annet mot grunneieres interesse for å tilby arealer til frivillig vern. Vår vurdering er at tiltak 2 i større grad vil svekke samarbeidet om frivillig vern, og at denne virkningen er mer tungtveiende enn de positive konsekvensene knyttet til økt mulighet for medvirkning.

Samlet sett mener direktoratene at det er best å gjøre avveining mellom områders betydning for vern og områders betydning for skogbruk før det meldes oppstart på vern, og at hensynet til å ikke svekke samarbeidet om frivillig vern bør gis betydelig vekt. Dvs. at tiltak 1 anbefales over tiltak 2.

Vurdering av tiltak 1 sammenlignet med nullalternativet

Sammenlignet med nullalternativet vil tiltak 1 gi reduserte konsekvenser for skog- og trenæring, økt mulighet for etterprøving og evaluering, økt konsistens i avveininger mellom skogbruk og skogvern, og økt transparens og mulighet for medvirkning.

De negative virkningene knytter seg til økte administrative kostnader hos statsforvalter, mulig økte kostnader ved vern av arealer med restaureringspotensiale, risiko for svakere måloppnåelse i skogvernet og en liten negativ effekt på interessen for frivillig vern. De tre sistnevnte virkningene vurderes til å være svært usikre.

Direktoratene vurderer samlet sett at å innføre retningslinjer for avveining, inklusive rutiner for dokumentasjon og rapportering, vil medføre flere positive konsekvenser av betydning for samfunnet. Dette inkluderer grundigere, mer enhetlige og systematiske vurderinger av alle tilbudte områder for vern. Retningslinjene vil gi et styrket beslutningsgrunnlag i vernesakene, gi økt transparens og mulighet for medvirkning. Direktoratene vurderer videre at disse positive virkningene kan forsvare de noe økte administrative kostnadene som vil påløpe gjennom økt ressursbruk i tiltak 1.

Som omtalt i kapittel 2.1, representerer skogvern og skogbruk i mange tilfeller en interessemotsetning, som følger av ulike nasjonale målsetninger på miljør siden og på landbrukssiden. Denne interessemotsetningen gjenspeiles i oppdraget vi er gitt. Oppdraget innebærer et signal om at det skal tas større hensyn til skogbruksinteressene enn det som tidligere er gjort i skogvernarbeidet. Samtidig er det en forutsetning i oppdraget at skogvernet skal bidra effektivt til å oppfylle de nasjonale målene for naturmangfold. Tiltakene som er utredet har forsøkt å balansere hensynet til skog- og trenæringen og hensynet til bevaring av viktig natur gjennom vern på best mulig måte.

Retningslinjene som foreslås bygger så langt som mulig på faglige kriterier. Vi vil likevel understreke at en avveining mellom hensynet til skog- og trenæringen på den ene siden og hensynet til bevaring av naturmangfoldet gjennom vern på den andre siden i mange tilfeller ikke er et faglig spørsmål, men en avveining mellom politiske mål. Dette gjelder også i vurderingene om hvorvidt et enkeltområde skal vernes eller ikke vernes av hensyn til skogbruk.

7. Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?

Samfunns målet for oppdraget er:

"Skogvern på 10 % med minst mulig konsekvenser for skog- og trenæringen, samtidig som vernet bidrar effektivt til å oppfylle de nasjonale målene for naturmangfold og samarbeidet om frivillig vern av privateid skog ikke svekkes"

Retningslinjene skal sikre en enhetlig avveining mellom hensynet til områders betydning for skogvern og betydning for skog- og trenæringen. For å oppnå dette og sikre en vellykket gjennomføring av tiltaket vurderes følgende forhold som viktige:

- Implementering av retningslinjene hos statsforvalter
- Aktiv leting etter områder som er aktuelle for vern
- Evaluering og eventuell justering av retningslinjene

Implementering av retningslinjene hos statsforvalter

Det vil være statsforvalter som skal gjennomføre avveiningene mellom hensynet til skogbruk og skogvern. Dette ved bruk av skogbruksfaglig og vernefaglig kompetanse. Det er viktig å sikre en god forståelse mellom skogbruk og miljø hos statsforvalter om det oppdraget som er gitt. Ved en implementering av retningslinjene er det viktig at det gis opplæring som sikrer mest mulig enhetlig praksis internt i embeter og mellom embeter. Innføring av retningslinjene bør nedfelles i styringssignalene til statsforvalteren.

God og åpen kommunikasjon mellom landbruks- og miljøvern avdelingene hos statsforvalteren må vektlegges. Det er viktig at både miljøfaglig og skogbruksfaglig personell hos statsforvalteren involveres tidlig i prosessen. God lederforankring og tilstrekkelig tilgang på ressurser er nødvendig. Når statsforvalteren mottar tilbud om frivillig vern og det blir foreslått vern av enkeltområder på offentlig grunn skal både skogbruksfaglig og miljøfaglig personell få oversendt tilgjengelig informasjon om enkeltområdet.

Tiltaket innebærer at informasjon om vernemessig og skogbruksmessig verdi følger vernesaken gjennom høringer og tilrådninger. For at tiltaket skal medføre positive effekter for transparens og mulighet for medvirkning, er det en forutsetning at dette blir gjort på en måte som gjør informasjonen lett tilgjengelig for høringspartene.

Aktiv leting etter områder som er aktuelle for vern

Skognæringen gjennomfører i dag en aktiv innsats for å få inn tilbud på vern, næringen retter seg da særlig mot områder som har stor betydning for vern og liten betydning for skogbruk. Direktoratene mener denne aktive innsatsen er viktig for en god måloppnåelse i skogvernet og at den bør videreføres og fokuseres i tråd med matrisen som ligger til grunn for tiltak 1. Videre vil det være positivt med en styrket kunnskap om forekomster av viktige skogområder og skogtyper, hvor mye finnes av ulike skogtyper og hvor. Dette vil kunne bidra til en bedre vurdering av hvilke av manglene i vernet som kan dekkes andre steder, enn i det tilbudte verneområdet.

Skogeierorganisasjonene som er involvert i frivillig vern (Norges Skogeierforbund og NORSKOG) og aktuelle offentlige skogeiere (Statskog og Opplysningsvesenets fond) må orienteres om den nye ordningen.

Evaluering og eventuell justering

Det er usikkerhet knyttet til bruk av retningslinjene og hvordan retningslinjene vil slå ut i de avveininger som skal gjøres. Det anbefales derfor at det gjennomføres en evaluering av retningslinjene etter at de er implementert og erfaring i bruk er innhentet.

For evaluering av tiltaket er det viktig at malen for skogfaglige opplysninger og oppsummeringstabellene fylles ut i henhold til veiledningen. Dette innebærer at de skog- og vernefaglige opplysningene som innhentes så langt som mulig er objektive og kvantifiserte.

Viktige evalueringspunkter vurderes å være både administrative og substansielle:

1. Sikrer retningslinjene en enhetlig avveining mellom hensynet til skogbruk og skogvern?
2. Gir maler for vernefaglige og skogbruksmessige opplysninger nødvendig informasjon for å gjøre vurderingene og til bruk i evaluering?
3. Kan og bør noe gjøres for å redusere de administrative kostnadene knyttet til retningslinjene og konsekvensene av retningslinjene?
4. Fører retningslinjene til reduserte konsekvenser for avvirkning og skog- og trenæringen?
5. Sikrer retningslinjene at skogvernet bidrar effektivt til å nå målene for skogvernet?
6. Påvirker retningslinjene samarbeidet om frivillig vern av privateid skog?

Evalueringene må brukes til læring og eventuelle justeringer av tiltaket. Det forutsettes at Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet får i oppgave å se når og hvordan slike evalueringer bør foretas. Det forutsettes også at statsforvalter gir løpende tilbakemelding ved behov for justeringer.

8. Referanseliste

Framstad, E., Blumentrath, S., Erikstad, L. & Bakkestuen, V. 2012. Naturfaglig evaluering av norske verneområder. Verneområdenes funksjon som økologisk nettverk og toleranse for klimaendringer. - NINA Rapport 888. 126 s.

Framstad, E. (red.), Blindheim, T., Granhus, A., Nowell, M. & Sverdrup-Thygeson, A. 2017. Evaluering av norsk skogvern i 2016. Dekning av mål for skogvernet og behov for supplerende vern. - NINA Rapport 1352. 149 s.

Framstad, E., Bendiksen, E., Blom H. H. og Sverdrup-Thygeson, A. (2018). Skog. Norsk rødliste for naturtyper 2018. Artsdatabanken. Hentet (14.1.2021) fra <https://www.artsdatabanken.no/Pages/258606>

Gjerde, I., Brandrud, T-E., Ohlson, M., Ødegaard, F. 2010. Skog - I: Kålås, J.A., Henriksen, S., Skjelseth, S. og Viken, Å. (red.) 2010. Miljøforhold og påvirkninger for rødlistearter. Artsdatabanken, Trondheim

Henriksen S og Hilmo O (2015) Status for truga artar i skog. Norsk raudliste for artar 2015. Artsdatabanken <http://www.artsdatabanken.no/Rodliste/StatusSkog> Nedlastet 14.1.2021.

Hylen, G., Granhus, A., Eriksen, R. 2017. Arealrepresentativ overvåking av skogvernområder gjennom Landsskogtakseringen. Rapport fra takseringen utført i femårsperioden 2012-2016. NIBIO-rapport. 3/142/2017. M-921

Lyngstad, A., Brandrud, T. E., Moen, A. og Øien, D. I. (2018). Våtmark. Norsk rødliste for naturtyper 2018. Artsdatabanken. Hentet (dato) fra <https://www.artsdatabanken.no/Pages/259099>

Astrup, R., Heggem, E. S. F., Nordbakken J-F., Vennesland B., 2009 Analyse av tilgjengelige skogressurser på Helgeland i forhold til vern. Skog og Landskap rapport 02/2009

TOMTER, S. M. OG DALEN, L. S. (RED) 2018. BÆREKRAFTIG SKOGBRUK I NORGE. NORSK INSTITUTT FOR BIOØKONOMI. <https://www.skogbruk.nibio.no/>

Miljødirektoratet

Telefon: 03400/73 58 05 00 | **Faks:** 73 58 05 01

E-post: post@miljodir.no

Nett: www.miljodirektoratet.no

Post: Postboks 5672 Torgarden, 7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim: Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo: Grensesvingen 7, 0661 Oslo

Miljødirektoratet jobber for et rent og rikt miljø. Våre hovedoppgaver er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning.

Vi er et statlig forvaltningsorgan underlagt Klima- og miljødepartementet og har mer enn 700 ansatte ved våre to kontorer i Trondheim og Oslo, og ved Statens naturoppsyn (SNO) sine mer enn 60 lokalkontor.

Vi gjennomfører og gir råd om utvikling av klima- og miljøpolitikken. Vi er faglig uavhengig. Det innebærer at vi opptre selvstendig i enkeltsaker vi avgjør, når vi formidler kunnskap eller gir råd. Samtidig er vi underlagt politisk styring. Våre viktigste funksjoner er at vi skaffer og formidler miljøinformasjon, utøver og iverksetter forvaltningsmyndighet, styrer og veileder regionalt og kommunalt nivå, gir faglige råd og deltar i internasjonalt miljøarbeid.