



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

Deres ref.: «REF»

Vår dato: 21.09.2017
Vår ref.: 2017/10094
Arkivnr.: 531.1

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Landbruksdirektoratet
Postboks 8140 Dep
0033 OSLO

Postadresse:
Postboks 59 Sentrum,
4001 Stavanger

Besøksadresse:
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00
F: 51 52 03 00
E: fmropost@fylkesmannen.no

www.fylkesmannen.no/rogaland

Manglende investeringer i ny kvalitetsskog etter hogst i kystfylkene

Fylkesmannsgruppa i kystskogbruket (FM-gruppa) står bak dette initiativet om et felles brev om utfordringene med manglende foryngelse etter hogst i kystfylkene. Samtlige 11 fylker (fra Vest-Agder til Finnmark) ved FM-gruppa og landbruksdirektørene, står bak innholdet i brevet. Fylkesmannen i Rogaland v/Stein Bomo er leder/koordinator for FM-gruppa. Vi viser ellers til sak 04/17 fra møte i FM- gruppa på Gardermoen 5. april 2017.

Bakgrunn

Fylkesmannsgruppa i kystskogbruket er bekymret for at en stor andel av foryngelseshogstene ikke tilplantes. I Nationen 23. mars kunne vi lese at 270 kvadratkilometer granskog hadde blitt til krattskog i kystfylkene fordi kravet om forynging etter hogst ikke etterleves. Grunnlaget for dette oppslaget er analyser utført av Fylkesmannen i Rogaland på grunnlag av kvalitetssikra tall fra fylkene Vest-Agder i sør til og med Nordland i nord for 10-årsperioden 2006-2015.

Vestlandsfylkene (Rogaland til Møre og Romsdal) kommer dårligst ut, der den gjennomsnittlige foryngingsprosenten er på under 44 %. Utgangspunktet for analysen er estimerte arealberegninger utfra registrert avvirkningsvolum med forutsatt 50 m³/daa på gran og 20 m³/daa på furu. For Trøndelag er gjennomsnittlig avvirkta kvantum 18 m³/daa brukt for å finne hogstareal. Hogstarealtallene er sammenstilt med antall dekar tilplanta og markberedt areal i samme 10-årsperiode. En del av hogstarealet er godkjent omdisponert til andre formål, men ser ut fra resultatkontrollen de siste åra til å utgjøre en relativt liten del av det totale hogstarealet. Volum fra tynningshogster er med i utregninga av hogstareal. Dette er en feilkilde som vil gi noe høyere hogstareal. Men med lite tynningsaktivitet langs kysten vil dette slå lite ut på våre estimat.

Tilstanden er noe bedre i trøndelagsfylkene, men selv her viser analyser for perioden 2011 til 2016 at det i gjennomsnitt bare forynges 70 % av avvirkningsarealet. Disse arealtallene er korrigert for tilrettelagt naturlig foryngelse, anslått omdisponert areal og registrert tilplantet areal.

En annen analyse i Nord-Trøndelag av materiale fra resultatkontrollene som kommunene utfører, viser at 15-20 % av hogstarealet tas ut av skogproduksjon (omdisponeres) hvert år. I tillegg har 10-20 % av hogstarealet et plantetall under minste lovlige og ytterligere 15-20 % av hogstarealet har et plantetall under anbefalte antall.

NIBIOs rapport fra resultatkontrollene presenterer resultater for landet under ett og viser at rundt 10 % av hogstarealet ikke har tilfredsstillende foryngelse. Kystskogfylkenes egne analyser viser at tilstanden i vår region synes å være langt dårligere. Dersom man hadde analysert data fra resultatkontrollen landsdelsvis ville man sett at tilstanden i kystskogfylkene er dårligere enn på Østlandet.

Det er med andre ord betydelig svikt også i tradisjonelle skogstrøk som Trøndelag. Et foryngelsesprosjekt i Midtre Gauldal kommune i Sør-Trøndelag viser at en stor andel av avvirkingen ikke er tilstrekkelig fulgt opp med foryngelsestiltak. Kartlegging ble gjennomført i 2016 med bakgrunn i indikasjon på mangelfull oppfølging med foryngelse etter hogst. Materiale i undersøkelsen var all hogst i 2013 med avvirking på 50 kbm eller mer (totalt 91 skogeiere). Undersøkelsen viste at 56 % av disse helt eller delvis, mangler foryngelse i tråd med bærekraftforskriften sine kriterier. Arealet som ikke var tilfredsstillende forynget utgjorde 37 % av det undersøkte arealet.

Resultatene for hele kystskogregionen er urovekkende. Det settes stadig nye hogstrekorder uten at den store hogstaktiviteten følges opp med tilsvarende planteaktivitet. Det betyr at avstanden mellom hogd og tilplanta areal øker år for år. Det er heller ingen ting som tyder på at den negative trenden vil snu med det første. På grunn av manglende kartfesting av hogst, er det tid- og ressurskrevende å skaffe total oversikt over hvor store og hvilke arealer uten foryngelse. Skogbruket er en framtidsnæring i det grønne skiftet/bioøkonomien, men uten en tilfredsstillende oppfølging med ny skog etter hogst, vil skogbrukets bidrag være lite troverdig.

Med lange tradisjoner og et særskilt ansvar for langsiktig ressursforvaltning på skogområde, ønsker vi å spille inn noen tiltak som nasjonale myndigheter bør ta tak i for å bidra til at skogforvaltningen lettere skal kunne følge opp foryngelsesplikten.

Tiltak:

- **Kartfesting av hogst**

Prosjekt i Trøndelag viser at det er behov for å gjennomføre foryngelseskontroller på avvirking som ikke inngår i Landbruksdirektoratets sitt uttrekk. Kartlegging i Midtre Gauldal viser at de felt som ikke forynges i gjennomsnitt er 27 dekar. Mange av disse feltene fanges ikke opp av Landbruksdirektoratets uttrekk på 250 m³ og 1000 planter.

For å snu denne utviklingen er det helt nødvendig at det legges til rette for at skogbruksmyndighetene kan gjennomføre mer effektive og grundigere foryngelseskontroller. I dag er det vesentlige mangler i den offentlige skogforvaltningens verktøykasse. Skogforvaltningen vet rett og slett ikke hvor det hogges. Vi har oversikt over volum og hvilken eiendom volumet kommer fra, men mangler opplysninger om hvor tømmeret er hogd og følgelig hvor det skal forynges. I dag ville det vært en enkel sak og fått data fra hogstmaskinene som viser hvilket areal som har blitt hogd. En slik kartfil over hogd areal burde fulgt med de andre opplysningene som rapporteres inn i den nasjonale virkesdatabasen. Vi ber Landbruks- og matdepartementet om så raskt som mulig å endre skogfondsforskriftens § 9 slik at digital avgrensning av hogstareal også skal rapporteres inn.

Etter innrapportering bør stedfesta hogd areal legges inn i eksempelvis Kilden eller ØKS. Digitalisering av plantet areal introduseres nå. Ved å sammenstille kartfestinga fra hogst, planting og omdisponeringer ville skogforvaltningen på en effektiv måte få oversikt over arealer som ikke forynges, eller ev omdisponeres til andre formål.

- **Kommunens sanksjonsmuligheter.**

Det finnes i dag 3 alternative sanksjonsmuligheter for oppfølging av brudd på foryngingsplikten etter skogbrukslova, jf. § 6, 22 og 23:

1. Kommunen kan ta ansvar for at planting/foryngingstiltak blir utført for skogeiers regning. Kommunen sine kostnader med tiltaket kan dekkes av skogfondet.
2. Kommunen kan pålegge skogeieren tvangsmulkt for å innfri foryngingsplikten.
3. Kommunen kan politianmelde brudd på foryngingsplikten.

Historikken viser at kommunene har i svært liten grad har tatt i bruk disse juridiske sanksjonsmulighetene i Skogbrukslova. Sanksjonsmuligheten med lavest terskel (pkt1) er den vi kjenner til er brukt i noen få saker. Ubalansen mellom hogst og planting tilsier at lovverket burde vært brukt i vesentlig større utstrekning. Dette er i stor grad sovende paragrafer, der brudd på regelverket ikke får konsekvenser. Det er grunn til å stille spørsmål om hvorfor dette ikke blir fulgt opp?

Nedbygging av kapasitet og kompetanse i kommunene er en av årsakene. Uten en velfungerende «førstelinje» vil heller ikke de andre virkemidlene kommunene har for å sikre planting etter hogst fungere. Juridisk oppfølging stiller store krav til kompetanse, og er i tillegg arbeidskrevende.

Vi er usikker på om tvangsmulkt er et godt virkemiddel, og vi kjenner ikke til at dette blir brukt. Eksempler fra forurensingsloven hvor tvangsmulkt benyttes en del, viser erfaringer fra slike saker at det tar mange år på grunn av det formelle løpet. I saker som gjelder foryngelse vil svært lang saksbehandlingstid gi praktiske og økonomiske konsekvenser som vil være krevende. Klima og miljødirektoratet har utarbeidd en veileder for forurenningssaker og «bruk av tvangsmulkt» kap 4.3: «*Dersom manglende gjennomføring skyldes dårlig økonomi hos en virksomhet, bør man være varsom med å bruke tvangsmulkt*». Dårlig økonomi er ofte en grunn hos enkelte skogeiere som velger å bare trekke 4 % skogfond.

Et annet viktig moment er at mangelfull oppfølging av foryngingsplikta ikke kommer automatisk inn på postlistene/saksbehandlingssystem til kommunen uten at kommunen aktivt går ut og oppretter sak på brudd på foryngelsesplikten. Så utad, men også internt i kommunen, kan det se ut om alt er i beste orden uten restanser/behov for oppfølging av foryngingsplikten.

Nærhet til skogeierne er også utfordrende for de som skal fatte upopulære vedtak i egen kommune, og gjør at mange ikke tar de nødvendige juridiske skritt/vedtak.

Med utgangspunkt i utfordringsbilde i dag, bør en se på nytt hvordan sanksjonsmulighetene bør innrettes i forhold til foryngingsplikten. I møte med «vrangle» skogeiere vil selv bruk av laveste terskel for sanksjoner (pkt. 1) bety at det går flere år før det kan komme planter i jorda. Lang tid gir noe praktiske og økonomiske konsekvenser i forhold til å få planter i jorda. Derfor bør en vurdere tiltak som får ned «prosesstida» vesentlig og bidrar til at terskelen til å ta i bruk sanksjonene er lavest mulig.

I økende grad virker det som manglende foryngelse er en planlagt handling. Dårlig økonomi, og laveste skogfondsats på 4 % benyttes, og planting uteblir. Vi foreslår at skogfondsforskriften endres slik at det nok penger til planting. Minste sats bør heves fra 4 til 10 %, og det bør være krav om søknad til kommunen for å trekke mindre. På denne måten kan kommunen sikre at skogeier har nok skogfond til skogplanting. Dette vil gjøre det lettere for kommunen å utføre arbeid for skogeiers regning.

- **Fylkesmannens sanksjonsmuligheter**

Kommunene er pliktige til å følge opp foryngelsesplikten. Fylkesmennes forvaltningskontroll av kommunene viser at kommunene ikke prioriterer nok innsats for å sikre tilfredsstillende foryngelse. Det har vært stort fokus på kontroll av foryngingsplikten som har bidratt til større fokus på arbeidet. Det er bra, men det er vanskelig å lese ut av hogst- og plantestatistikken at dette har ført til vesentlig flere planter i jorden i tråd med økende hogstaktivitet. De faste kontrolloppgavene (foryngelseskontrollen og ekstraordinær kontroll etter granhogst) til kommunene viser at stadig flere kommuner unnlater å levere inn grunnleggende og lovpålagte oppgaver.

Fylkesmannen mangler sanksjonsmuligheter overfor kommuner som ikke gjør jobben sin. Landbruksdirektoratets forslag om å redusere tildeling av NMSK-midler til slike kommuner, rammer ikke kommunen, men de skogeierne i kommunen som er aktive og utfører skogkulturarbeid. Sanksjoner som rammer tredjepart mener vi er et uegnet virkemiddel. Fylkesmannen trenger effektive og målrettede sanksjonsmuligheter overfor de kommuner som unnlater å følge opp foryngelsesplikten. I tillegg bør det også vurderes andre virkemiddel enn pisk for å sikre en bedre skogforvaltning. Dette kan være gulrøtter som stimulerer til samarbeid mellom kommuner, og gjerne med 2-3 heltidsstillinger med skogkompetanse samlet ett sted, som har forvaltningsansvar for et større geografisk område.

- **Manglende kartgrunnlag.**

Manglende tilgang på stedfesta informasjon om avvirkning medfører at skogbruksmyndighetene heller ikke er i stand til å ivareta andre samfunnsoppdrag. I 2018 gjennomføres den største militærøvelsen som har vært på norsk jord – Nato øvelsen Trident Juncture 2018. Øvelsen involverer 35000 soldater og 4500 kjøretøyer i oktober måned. I forbindelse med øvelsen har skogmyndighetene fått i oppdrag å skaffe oversikter over plantefelt som er inntil 10 år gamle for å redusere skadeomfanget i skog. Dette oppdraget er ikke skogmyndighetene i stand til å følge opp tilfredsstillende på grunn av manglende data.

Skogforvaltningen burde hatt ett oppdatert kartverk med skogfaglige data. NIBIO må tilføres midler til å videreutvikle arbeidet med heldekkende skogressurskart som er påbegynt. Dette vil sikre det offentlige en heldekkende oversikt over skogressursene, sikre like konkurransevilkår og gjennomgående ensartede data for planleggingsformål og skogeierveiledning. Vi mener dette er helt nødvendig for å få utarbeidet skogressursoversikter i mer marginale områder og i områder med lite skogbruksmiljø. Med et nasjonalt kartverk som oppdateres med hogster og planting ville skogforvaltningen blitt mye bedre i stand til å følge opp både foryngelsesplikt og andre samfunnsoppdrag.

- **En synlig, deltagende og utadvendt kommunal skogforvaltning.**

Skal skogbrukets rolle og bidrag i det grønne skiftet/bioøkonomien være troverdig, er det viktig at problemstillinger relatert til mangelfull foryngelse aktivt følges opp.

Kommunene har en viktig rolle å spille i så måte. Både i forhold til oppfølging av myndighetsrollen, men også som tilrettelegger for næringsutvikling. Skognæringa/næringsaktørene er avhengig av at skogforvaltninga gjør jobben, blant anna knytt til tilskudd- og skogfondsforvaltningsoppgaver m.m. Vår erfaring er at kommunene også kan ivareta en viktig rolle i å legge til rette for arenaer hvor samspill mellom tilbydere og brukere av kompetanse i næringa kan utvikles. Mao.: at næring og det offentlige samarbeider.

NIVI Rapport 2016:6: Evaluering av prosjekt Plan, miljø og landbruk (Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag) kaster lys over nasjonale dilemmaer. Rapporten viser grunnleggende ubalanse mellom lovpålagte oppgaver og lokale ressurser i kommunene. Det er uforsvarlig store forskjeller i kommunal kapasitet og kompetanse, og voksende oppgaver og økt sårbarhet.

Utviklingsarbeid blir ofte nedprioritert i kommunene. Rapporten peker på at samarbeid over kommunegrensene (nettverksmodeller) er godt egnet til å ta tak i utviklingsoppgaver. Dette gjelder selvsagt også i forhold til skogbruket. Vi vil derfor anbefale at det legges til rette for å utvikle gode modeller for skogsamarbeid over kommunegrensene. Dette vil være et viktig bidrag i forhold de problemstillinger vi tar opp i dette brevet. Eksempel på slike nettverksmodeller er de skogpådrivernetverkene som er utvikla i Trøndelag. Det er imidlertid viktig å være tydelig på at kommunene selv må utføre sine lovpålagte forvaltningsoppgaver selv om de setter ekstra fokus på utviklingsoppgaver gjennom nettverksmodeller.

For å sikre en mer bærekraftig løsning på kapasitet og kompetanse i forhold til forvaltningsoppgavene innenfor jord- og skogbruket i kommunene, er det nødvendig med mere forpliktende og permanente løsninger over tid enn det slike nettverk kan tilby.

- **Omdisponering av skogareal til jordbruksformål**

Hvert år går relativt store skogareal ut av produksjon. Hovedtyngda av dette arealet blir oppgitt å være omdisponering til jordbruksformål. Dette er som regel gode areal enten til jord- eller skogproduksjon. Omdisponering av skogareal til jordbruksformål – innmarksbeite krever ikke søknad eller godkjenning i forkant. Nydyrking og overflatedyrking krever søknad og godkjenning av kommunen på forhånd.

Utfordringa er først og fremst knytt til omdisponering fra skog til innmarksbeite. Vi observerer ofte at omdisponeringa ikke er reell. Arealet blir gjerne liggende brakk uten tilfredsstillende produksjon verken til jordbruks- eller skogbruksformål. For å unngå at dette blir en lettvinnt måte å omgå regelverket om foryngingsplikten, bør det stilles klare krav til både kvaliteten på jordbruksarealet (godkjenning m/oppdatering av AR5) og tidsfrister for omdisponering til minimum innmarksbeite. Når arealet er godkjent til innmarksbeite og AR5 er oppdatert, vil kravet om foryngingsplikt falle automatisk vekk. Jordloven vi deretter gjelde for omdisponert areal til innmarksbeite. Dersom en får på plass kartfesting av all hogst vil det gjøre det enkelte for kommunene å følge opp dette i praksis.

Det mangler i dag klare praktiseringsregler for kommunene og handtering av disse sakene. Landbruksdirektoratets veileder «Foryngelsesplikt og omdisponering av skogareal til beite» bidrar til usikkerhet hvordan omdisponering av skogareal til innmarksbeite skal praktiseres. Til gjengjeld er veilederen for beiting i utmark (utmarksbeite) tydelig på at foryngingsplikta gjelder for arealer med produktiv skog.

Vi ber om at det blir tatt en ny gjennomgang med mål om klarere kjøreregler for hvordan dette skal praktiseres ute i kommunene, og der oppfordrer til å involvere kommuner og fylker som har utfordringer rundt dette inn i arbeidet. Vi vil også nevne at Fylkesmannen i Rogaland i 2012 lagde egne lokale og mer presise retningslinjer for omdisponering av skogareal til jordbruksareal, og hvordan dette i praksis skal følges opp av kommunen. Vi tror at disse lokale retningslinjene kan være greit å ha med seg i en eventuell ny gjennomgang.

Planting av skog er viktig for framtidens klima

Når skogforvaltningen har fått verktøyene og forbedringer i lovverket som er etterspurt over, vil kommunene være i langt bedre stand til å håndheve foryngelsesplikten. Når dette er på plass bør man også vurdere nivået på minimumstallene i bærekraftforskriften. I dag er det stort fokus på klima med ordninger for tettere planting, gjødsling og klimaskogplanting. I denne settingen så virker minimumstallene i bærekraftforskriften fra 2006 noe utdatert. Det har vært flere nasjonale og internasjonale klimaforlik siden den gang. Minimumstallene for antall planter er både skogfaglig og klimatisk svært beskjedne og bør av faglige hensyn heves.

Med hilsen

Geir Skadberg
landbruksdirektør

Stein Bomo
fylkesskogmester og
leder FM-gruppa i kystskogbruket

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

Saksbehandler: Stein Bomo
Saksbehandler telefon: 51 56 89 72
E-post: fmrosbo@fylkesmannen.no

Vedlegg: Statistikk - utviklingstrekk og sammenstilling av hogst- og planteareal 2006-2015(Vest-Agder tom. Nordland)

Kopi til:
Norges Skogeierforbund Postboks 1438 Vika 0115 OSLO
Norskog Postboks 123 Lilleaker 0216 OSLO
Skognæringa Kyst SA Postboks 2501 7729 STEINKJER