

Nr 6

Utlåtande i anledning av motioner om obligatorisk avsättning i samband med skogsavverkning av medel för skogsvårdande åtgärder.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 301 i första kammaren av herr *Wikner m. fl.* och nr 345 i andra kammaren av herr *Lindström m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, hemställs »att riksdagen måtte besluta, att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning och förslag till obligatoriska skogsvårdsavgifter, som i samband med avverkning avsättes i syfte att användas för å fastigheten nödvändiga skogsvårdande åtgärder».

Beträffande motionernas fullständiga innehåll får utskottet, i den mån redogörelse ej lämnas nedan, hänvisa till motionen I: 301.

Gällande rätt m. m.

Skogsvårdslagen den 21 maj 1948 innehåller bestämmelser rörande skötseln av landets skogsmark. Bestämmelserna är i princip tillämpliga på all skogsmark i enskild ägo. Lagens huvudlinjer är följande. Skogsmark med därå växande skog bör genom utnyttjande på lämpligt sätt av markens virkesalstrande förmåga skötas så, att tillfredsställande ekonomiskt utbyte vinnes och, såvitt möjligt, i huvudsak jämn avkastning erhålles (1 §). Uppsikt över att lagens bestämmelser följs utövas av skogsvårdsstyrelserna (4 §). Skogsvårdsstyrelsernas verksamhet övervakas av skogsstyrelsen (5 §). Beträffande avverkning av skog gäller som huvudregel att utvecklingsbar skog inte får avverkas annat än genom gallring som är för skogens utveckling ändamålsenlig. Skog anses som utvecklingsbar, så länge det under förutsättning av lämplig skötsel måste antagas bli mer lönande att låta skogen kvarstå än att omedelbart avverka den (6 §). Avverkning av

icke utvecklingsbar skog får inte göras på sådant sätt att större rubbningar uppkommer i avkastningens jämnhet (7 §). I fråga om åtgärder för att erhålla nöjaktigt skogstillstånd gäller i huvudsak följande. Har vid avverkning icke kvarlämnats skog av sådan täthet och beskaffenhet att den med hänsyn till rådande naturförhållanden kan anses nöjaktig, skall sådana åtgärder vidtagas som är erforderliga för att nöjaktig återväxt inom skälig tid efter avverkningen kommer att finnas på det avverkade området (14 §). Dyliga åtgärder skall också vidtagas, om i skog uppkommer skada genom naturhändelse, betning eller åverkan. I sådant fall är dock skyldigheten i princip begränsad till kostnader som motsvarar värdet av träd som skadats eller som måste fällas i samband med åtgärderna jämte värdet av ersättning som uppburits eller kunnat uppbäras i anledning av skadan. Om skyldigheten att vidtaga åtgärder ändå skulle bli synnerligen betungande, kan skogsvårdsstyrelsen medge skälig begränsning (15 §). Är på skogsmark skogstillståndet uppenbart otillfredsställande, föreligger också skyldighet att vidtaga åtgärder för att inom skälig tid erhålla nöjaktig skog på marken. Skyldigheten är i detta fall begränsad till den kostnad som motsvarar värdet av de träd som bör fällas i samband med åtgärderna (16 §).

De i 15 och 16 §§ medgivna kostnadsgränserna gäller inte, om skäligt bidrag till kostnadernas täckande kan erhållas av allmänna medel (17 §).

Skogsvårdslagen innehåller jämväl vissa bestämmelser om tvångsmedel i de fall, då skogsvårdsstyrelse anser sig böra ingripa mot skogsägare på grund av otillåten avverkning (12, 13 och 43 §§) eller underlåtenhet att vidtaga föreskrivna åtgärder (19—24 §§).

Sedan länge har staten lämnat det enskilda skogsbruket stöd genom bidrag och lån för att utföra sådana produktionsfrämjande åtgärder som skogsodling och andra återväxtåtgärder, röjning, skogsdikning samt skogsväg- och flottledsbyggnad. Bidragsgivningen från riksstatsanslag sker för närvarande med anlitande av Statens skogsförbättringsanslag samt anslagen Vägbyggnader å skogar i enskild ägo och Åtgärder för ökad skogsproduktion i Norrland m. m. Till stöd för produktionsfrämjande åtgärder inom det enskilda skogsbruket finnes två utlåningsfonder. Den ena är skogsväglånefonden, ur vilken lån utgår för vägbyggnader på skog som står under skogsvårdsstyrelsens uppsikt. Den andra fonden är lånefonden för insamling av skogsfrö. Från och med budgetåret 1960/61 har därjämte införts ett system med statlig lånegaranti för att främja produktionen av skogsfrö och skogsplantor. Sådan garanti kan beviljas för kredit som enskild jordbrukare eller skogsägare upptar på allmänna marknaden för investering i skogsplantskola (riksdagsberättelsen år 1963 s. 292).

I vissa hänseenden föreligger skyldighet att erlagga avgift för skogsvårdande åtgärder och rättighet att avsätta och fondera intäkter av skogsbruk.

På grund av bestämmelser i förordningen den 28 juni 1946 om skogsvårdsavgift är i princip alla enskilda skogsägare skyldiga att årligen betala skogsvårdsavgift. Avgiften har för år 1963 fastställts att utgå med en promille av fastighetens taxeringsvärde för skogsmark och växande skog. Influtna skogsvårdsavgifter, som tillfaller staten, används som bidrag till finansieringen av skogsvårdsstyrelsernas verksamhet.

Enligt förordningen den 27 mars 1954 om taxering för inkomst av medel, som insatts å skogskonto, äger fysisk person, oskift dödsbo eller familjestiftelse avsätta viss del av influtna skogsintäkter på särskilt skogskonto i bank. Sådan avsättning medför uppskov med taxeringen till kommunal och statlig inkomstskatt för beloppet, till dess uttag från kontot äger rum. Rättigheten att åtnjuta uppskov är för varje beskattningsår maximerad till ett belopp motsvarande summan av 60 procent av köpeskillingen för skog, som avyttrats genom upplåtelse av avverkningsrätt, 40 procent av köpeskillingen för avyttrade skogsprodukter och 40 procent av saluvärdet av skogsprodukter, som uttagits för förädling i egen rörelse. Som minimibelopp för insättning gäller 2 000 kronor för ett och samma beskattningsår. Fonderingen är begränsad till en tid av högst 10 år.

Å skogskonto insatta medel behöver icke reserveras för skogsvårdande eller andra särskilda ändamål.

Enligt förordningen den 27 maj 1955 om investeringsfonder för konjunkturutmätning äger aktiebolag och ekonomiska föreningar viss rätt att skattefritt avsätta medel för framtida investeringsändamål. Avsättning får ske till investeringsfond för skogsbruk med högst 10 procent av den för beskattningsåret redovisade bruttointäkten av skogsbruk och till investeringsfond för rörelse med högst 40 procent av årsvinsten före skatt. Villkor för åtnjutande av avdragsrätt vid beskattningen är att ett belopp motsvarande 46 procent av den gjorda avsättningen inbetalas på ett särskilt konto i riksbanken.

Arbetsmarknadsstyrelsen utövar tillsyn över de fonderade medlen och äger besluta att investeringsfond får eller skall tagas i anspråk för sitt ändamål. Beslutet kan vara generellt, dvs. avse samtliga företag eller företag av viss beskaffenhet, eller också gälla visst eller vissa företag. Investeringsfond för skogsbruk får användas för arbeten avsedda att främja skogsbruket, såsom skogsodning och skogsdikning, röjning, hägnad, anläggande av flottleder och vägar, som huvudsakligen avser att direkt tjäna skogsbruket, ävensom uppförande och underhåll av för skogsbruket nödvändiga byggnader.

Fem år efter avsättningen får företaget utan tillstånd förfoga över 30 procent av fondavsättningen för de med fonden avsedda ändamålen. Efter Kungl. Maj:ts medgivande kan investeringsfond för rörelse få tagas i anspråk även för skogsvårdande ändamål.

Frågans tidigare behandling

1955 års skogsvårdsutredning

1955 års skogsvårdsutredning behandlade i sitt år 1958 framlagda betänkande om skogsvården på enskilda skogar (SOU 1958: 30) bl. a. frågan om införande av avgiftsskyldighet enligt norskt mönster som ett medel att intensifiera skogsägarnas självverksamhet på skogsvårdens område. Utredningen, som föreslog en rad andra åtgärder i nämnda syfte, ansåg visserligen att ett system med obligatoriska avgifter skulle medföra vissa fördelar men fann likväl ej anledning föreslå införandet av ett sådant system. Skälen härtill var huvudsakligen dels att vissa skogsägare kunde få den uppfattningen att deras skyldigheter med avseende på skogskulturarbeten var begränsad till de belopp, som uttagits i form av avgift, och dels att ett system med obligatoriska avgifter kunde sägas i viss mån strida mot den för svensk skogspolitik grundläggande principen om skogsägarnas fostran till ökad ansvarskänsla för skogsproduktionen.

Rörande det norska systemets närmare innebörd anföres i skogsvårdsutredningens betänkande (s. 39 f.) följande.

Tillsynen över de enskilda skogarna i Norge ombesörjes av skogsopsynet. Dess lokala organ är fylkesskogråden, vilka närmast svarar mot skogsvårdsstyrelserna i Sverige, och under dessa herredsskogråden, till vilka någon motsvarighet ej finnes hos oss. Hos herredsskogrådet är herredsskogmestern anställd vilken tjänsteman närmast torde motsvara länskogvaktaren i Sverige.

I 1932 års »Lov om skogvern» — den norska motsvarigheten till vår skogsvårdslag — föreskrives att skogsägarna skall utge en skogskulturavgift om 2 % av det avverkade virkets värde vid normal leveransplats. Avgiften inbetalas i regel av virkesköparen eller salgsforeningen (skogsgäreföreningen). Den insättes på ett för skogsägaren upplagt konto hos herredsskogrådet — — —. Efter anmälan om utförda skogsodlings- eller dikningsarbeten får skogsägaren från sitt konto ut belopp motsvarande kostnaden för det utförda arbetet, sedan arbetena kontrollerats av herredsskogmestern. Om kulturarbete motsvarande kulturavgiften ej utföres inom en av skogsopsynet fastställd frist, kan opsynet låta utföra arbetet för ägarens räkning. Om inga kulturarbeten är behövliga, kan fylkesskogrådet medge att kulturavgift tillsvidare ej utkräves. Sedan ett tiotal år uttages i Norge dessutom en investeringsavgift, som f. n. utgår med 10 % av bruttovärdet vid prissättningsplats. Den får brukas till samma arbeten, som ovan angivits, men dessutom till skogsvägar, flottleder, skogskojo, driftsplaner, ungsogsröjning, bidrag till avlöning åt hjälpeblinkere (stämplingsförrättare hos herredsskogråden) och skogsägareföreningens skogliga rådgivare. Efter särskild prövning kan avgiften få brukas även till andra investerings- och rationaliseringskostnader. Räntorna används i första hand till administrationskostnader för avgiftssystemet och därefter till främjande av skogsbruket inom de skilda fylkena. Under år 1956 inbetalades i kultur-

avgift 15 och utbetalades 12,4 milj. kronor. Innestående kulturavgifter utgjorde 45 milj. kronor. Motsvarande siffror för investeringsavgiften var: inbetalda avgifter 73,7, utbetalda avgifter 55,1 och innestående avgifter 116 milj. kronor. Nästan hälften av de utbetalda avgifterna avsåg skogsvägbyggen, medan den andra hälften fördelade sig ungefär lika på skogskojor, teknisk utrustning, kulturarbeten och övriga användningsområden.

De offentliga skogsorganen och skogsägarnas egna organisationer i Norge syntes samstämmiga i den uppfattningen, att avgiftssystemen varit till utomordentlig nytta för skogsbruket. Man uttalade att den starka intensifiering av skogsvården, som karakteriserar dagens norska skogsbruk, möjliggjorts just genom dessa avgifter.

1959 års riksdag

I två likalydande motioner vid 1959 års riksdag yrkades att i skogsvårdslagstiftningen skulle införas bestämmelser om obligatoriska avsättningar till skogsvårdande åtgärder inom det enskilda skogsbruket. Över motionerna, som behandlades av tredje lagutskottet, avgavs remissyttranden av skogsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges skogsägareförbund och Sveriges skogsägareföreningars riksförbund. Utskottet, som avstyrkte motionerna, yttrade i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 13 år 1959 bl. a. följande.

De myndigheter och organisationer som yttrat sig över motionerna är överens om att själva avsättningsidén är värd att taga fasta på. Däremot går meningarna isär i fråga om medlen att förverkliga denna idé. Under det att landsorganisationen anser att endast obligatoriska avgifter kan ge önskat resultat, menar skogsägarnas egna organisationer att friheten bör vara en grundläggande princip. Även arbetsmarknadsstyrelsen och skogsstyrelsen synes tveka inför tanken på obligatoriska avgifter. Arbetsmarknadsstyrelsen förordar närmare utredning, innan ett sådant steg tages, och skogsstyrelsen anvisar vissa utvägar att genom en revidering av bestämmelserna om skogskonton stimulera till ökade avsättningar för skogsvårdande ändamål på frivillighetens grund.

Enligt utskottets mening är det en riktig och värdefull tanke — från såväl skogsvårdande som sysselsättningspolitiska synpunkter — att under normala tider medel fonderas för att skapa ekonomisk grundval för skogsförbättrande arbeten under sämre tider. Denna tanke är delvis förverkligad genom de existerande formerna för avsättningar på skogskonton och till investeringsfonder för konjunkturutjämning. Dessa avsättningsmöjligheter bygger helt på frivillighet. Säkerligen skulle en del fördelar stå att vinna genom en utbyggnad av dessa redan förefintliga fonderingsmöjligheter i syfte att stimulera till ökade avsättningar. En tänkbar väg i denna riktning har anvisats av skogsstyrelsen i dess remissyttrande.

Otvivelaktigt kan vissa skäl åberopas till stöd för ett obligatoriskt avgiftssystem efter norsk modell. Men att ett sådant system inger betänkligheter av både principiell och praktisk art framgår inte minst av skogsvårdsutredningens betänkande samt arbetsmarknadsstyrelsens och skogs-

styrelsens till utskottet avgivna remissyttranden. För att bilden skall bli helt rättvisande bör måhända framhållas att utredningen tydligen grundat sitt ställningstagande enbart på skogsvårdssynpunkter och icke — liksom motionärerna — dessutom på sysselsättningspolitiska överväganden.

Utskottet förklarade avslutningsvis, att man ansåg sig sakna anledning att taga ställning till frågan om ett obligatoriskt avgiftssystem under hänvisning till att skogsvårdsutredningens betänkande då övervägdes inom Kungl. Maj:ts kansli.

1960 års riksdag

På grundval av skogsvårdsutredningens betänkande framlades vid 1960 års riksdag en proposition (nr 106) angående skogsvårdsstyrelsernas organisation och verksamhet, m. m. I propositionen lämnas (s. 23 ff.) en redogörelse för vad som vid remissbehandlingen av betänkandet anförts rörande ett system med obligatoriska skogskulturavgifter. Enligt vad i propositionen anges uttalade sig sålunda bl. a. domänstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Värmlands och Jämtlands län, länsarbetsnämnden och lantbruksnämnden i Norrbottens län, skogsvårdsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Värmlands, Kopparbergs, Gävleborgs och Jämtlands län, Landsorganisationen i Sverige, Skogsvårdsstyrelsernas förbund, Tjänstemännens centralorganisation samt Dalarnas skogsägareförening för att ett dylikt system borde införas inom det enskilda skogsbruket eller att frågan om skogskulturavgifter borde bli närmare utredd.

Departementschefen anförde i frågan följande (prop. s. 127).

Enligt min mening bör under normala tider medel kunna fonderas för att skapa ekonomisk grundval för skogsvårdsverksamheten under sämre tider. Dylik fondering bör emellertid även i fortsättningen bygga på frivillighet och ske med utnyttjande av redan nu förefintliga fonderingsmöjligheter som insättningar på skogskonton och på särskilda konton inom föreningsrörelsen samt avsättningar till investeringsfonder för konjunkturutjämning.

I två likalydande motioner vid 1960 års riksdag, I: 607 och II: 750, hemställdes att riksdagen måtte besluta att med bifall i övrigt till proposition nr 106 i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om förslag till obligatoriska skogskulturavgifter, som i samband med avverkning avsättes i syfte att användas för å fastigheten nödvändiga skogsvårdsåtgärder. Propositionen och bl. a. nämnda motioner behandlades av sammansatt bevillnings- och jordbruksutskott. I sitt av riksdagen såvitt nu är av intresse godkända utlåtande nr 1 år 1960 förklarade utskottet, att utskottet hade samma syn som

Kungl. Maj:t på frågan om ett system med obligatoriska skogskulturavgifter och att utskottet därför inte kunde biträda det i motionerna I: 607 och II: 750 framförda yrkandet.

En minoritet inom utskottet ansåg emellertid att motionerna borde bifallas. Härvid åberopades i huvudsak att ett obligatoriskt avgiftssystem skulle skapa ekonomiska förutsättningar för bättre skogsvård inom det enskilda skogsbruket ävensom en jämnare sysselsättning inom skogsbruket samt att ett sådant system tillstyrkts av många remissinstanser.

Offentlig utredning

Jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 4 maj 1962 har tillkallats sakkunniga för att verkställa utredning och avge förslag rörande den fortsatta statliga bidrags-, låne- och kreditgarantivningen till produktionsfrämjande åtgärder till förmån för det enskilda skogsbruket samt därmed sammanhängande frågor. Enligt direktiven (se riksdagsberättelsen år 1963 s. 292 f.) bör i första hand utarbetas förslag till stödregler med tillämpning av de nya, allmänna riktlinjerna för den statliga och statsunderstödda verksamheten på det skogliga området som riksdagen i skilda sammanhang godkänt under de senaste åren. Över huvud bör enligt direktiven eftersträvas att göra stödformerna och grunderna i övrigt fullt tidsenliga med hänsyn till den ekonomiska och tekniska utvecklingens alltmer framträdande krav på en intensivare rationaliseringstakt inom skogsbruket. Stort avseende bör vidare bl. a. fästas vid behovet av utveckling mot stabilare förhållanden för de i skogsbruket sysselsatta. I direktiven framhålles vidare bl. a. att utredningen är oförhindrad att upptaga till behandling frågor som hänger samman med förut i direktiven berörda ämnen.

Enligt vad utskottet under hand inhämtat har utredningen förberedelsevis bl. a. begärt upplysningar från vederbörande norska myndigheter rörande de fortsatta erfarenheterna av det i Norge tillämpade systemet med obligatoriska skogskulturavgifter.

Motionerna

Motionärerna erinrar inledningsvis om skogens betydelse för landets ekonomi och för folkförsörjningen. En rationell skogsvård som ger högsta möjliga avkastning är därför av vikt. Enligt vad i motionerna uppges föreligger fortfarande en stor eftersläpning av skogsvårdande åtgärder såsom hyggesrensningar, planteringar och ungskogsröjningar. Såväl möjligheterna för en

mera rationell skogsvård som skogsbrukets lönsamhet skulle enligt motionärernas mening ökas genom ytterligare utbyggnad av skogsbilvägarna. Motionärerna anser att en planmässig investering för nämnda skogsvårdsåtgärder också skulle öka sysselsättningen till nytta framför allt för Norrland. Med hänsyn till det angelägna i att kapital finnes tillgängligt för ifrågavarande åtgärder anser motionärerna det böra övervägas, om inte ett system med obligatoriska skogskulturavgifter — liknande det norska — borde införas.

Utskottet

Det allmänna har sedan länge på olika sätt sökt verka för en förbättrad vård av enskilda skogar. Föreskrifter i detta syfte av delvis tvingande natur återfinnes sålunda i 1948 års skogsvårdslag. Vidare understödes det enskilda skogsbruket genom bidrag och lån till produktionsfrämjande åtgärder. I sammanhanget må även erinras om skyldigheten att erlægga skogsvårdsavgift, vilken används till finansiering av skogsvårdsstyrelsernas verksamhet, och om möjligheten att avsätta medel på skogskonto och till investeringsfonder för konjunkturutjämning.

Under hänvisning till skogsbrukets betydelse för landets ekonomi och för sysselsättningen av stora befolkningsgrupper framhåller motionärerna såsom angeläget att kapital alltid finnes tillgängligt för nödiga skogsvårdande åtgärder. Nuvarande fonderingsmöjligheter utgör enligt motionärernas mening icke betryggande garanti i detta hänseende. Motionärerna anser att kapitaltillgången bör tryggas genom införandet av obligatoriska skogskulturavgifter, som i samband med avverkning skulle avsättas för skogsvårdsåtgärder på den fastighet där avverkning skett. I motionerna hemställes därför om utredning och förslag i denna fråga.

Såsom framgår av den föregående redogörelsen har frågan om tillämpning av ett system med obligatoriska kulturavgifter prövats av 1955 års skogsvårdsutredning. Denna prövning har dock ej lett till att Kungl. Maj:t framlagt något förslag i ämnet. Emellertid har år 1962 tillsatts en utredning rörande den fortsatta statliga understödsverksamheten på skogsvårdens område. Härvid torde enligt vad utskottet erfarit jämväl förevarande spörsmål såsom sammanhängande med de i utredningens direktiv uttryckligen berörda frågorna bli föremål för övervägande. Någon särskild utredning synes därför ej påkallad. Utskottet anser sig ej nu böra taga ställning till lämpligheten av det i motionerna förordade avgiftssystemet, vilket bör ses i samband med de andra åtgärder, som avses i utredningens direktiv. Då motionerna emellertid framför synpunkter som kan förtjäna beaktande, synes motionerna böra överlämnas till utredningen för att övervägas under dess fortsatta arbete.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa, att förevarande motioner, I:301 och II:345, icke måtte föranleda annan riksdagens åtgärd än att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer att motionerna jämte detta utlåtande överlämnas till utredningen rörande den statliga bidrags-, låne- och kreditgarantigivningen till produktionsfrämjande åtgärder till förmån för det enskilda skogsbruket.

Stockholm den 26 februari 1963

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Alexanderson, Ebbe Ohlsson, Kristiansson, Georg Carlsson, Erik Jansson, Nils Hansson*, Wirmark och Paul Jansson;

från andra kammaren: herrar Levin, Johansson i Torp, Wachtmeister, Johansson i Öckerö, Persson i Tandö, Hamrin i Kalmar, Grebäck och Svandberg*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.