

Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref
Brev 20.12.2023 TH/imv

Vår ref
23/7002

Dato
11. januar 2024

Vedrørende representantforslag 63 S (2023-2024) om vern av naturskog og gammelskog

Jeg viser til brev av 20. desember 2023 om at Energi- og miljøkomiteen har til behandling representantforslag 63 S (2023-2024), forslag fra stortingsrepresentantene Ola Elvestuen, Sveinung Rotevatn, Guri Melby, Alfred Jens Bjørlo og Ingvild Wettrhus Thorsvik om vern av naturskog og gammelskog.

Forslaget lyder:

«Stortinget ber regjeringen umiddelbart forby all hogst av gjenværende gammelskog/naturskog i Norge, kartlegge all gammelskog/naturskog innen 2025 og sørge for at all gammelskog/naturskog i Norge formelt vernes innen 2030».

Representantforslaget er oversendt til uttalelse.

Forslaget sammenfaller til dels med forslag fremmet ved representantforslag 40 S (2022-2023), forslag nr 2. Jeg viser derfor også til Landbruks- og matministerens vurdering av dette forslaget i brev av 8. desember 2022. Forslaget fikk ikke tilslutning.

Om norsk skogforvaltning

Skognæringa er viktig for Norge. Et aktivt og lønnsomt skogbruk og en konkurransedyktig skogindustri har betydning for bosetting, sysselsetting og næringsutvikling i store deler av landet.

Skogen er også en del av løsningen på klima- og naturutfordringene. Skogen tar opp en betydelig andel av de samlede norske klimagassutslippene. Tilveksten i norske skoger er betydelig større enn hogsten. Det bidrar til karbonbinding, og regjeringen fører videre og

vurderer å styrke eksisterende klimatiltak i skog for å øke opptaket. Skogene er også viktige for friluftsliv, naturopplevelse og naturmangfold.

Betydningen av gammel skog og naturskog for naturmangfoldet

Skog er et svært viktig økosystem for norsk naturmangfold. Om lag 60 prosent av de kjente artene på Norges fastland er knyttet til skog. I skogene finnes 13 truede naturtyper, og skog er levested for 1330 truede arter. Artsdatabanken vurderer at 1132 av disse truede artene påvirkes negativt av tidligere og pågående arealendringer knyttet til skogbruk.

Gammel skog er avgjørende for ivaretagelse av naturmangfoldet i norske skoger. Artsdatabanken vurderer at 84 prosent av de truede artene i skog er knyttet til gammelskog.

Viktige utviklingstrekk for gammel skog og naturskog

Skog med bestandsalder over 100 år utgjør nå over en tredjedel av skogarealet i Norge. Biologisk gammel skog, definert slik at alder for ulike treslag sees i sammenheng med bonitet, øker i omfang og utgjør ca. 13,2 prosent av den produktive skogen i Norge. Også den eldste skogen, definert som skog med bestandsalder over 160 år, er økende, men da ut fra lave nivåer. Slik skog med bestandsalder over 160 år har økt fra 1,3 prosent i 1996 til 3,8 prosent av den produktive skogen i Norge i 2016.

Det er ulike definisjoner av naturskog. Arealene med skog etablert før 1940 som ikke er flatehogd og hvor det ikke har skjedd nyere inngrep, er minkende. Samtidig har de gjenværende arealene med slik skog fått økte naturkvaliteter i samme periode ved at den stadig blir eldre

EUs skogstrategi

EU har ikke en felles skogpolitikk. EU-kommisjonen la likevel i juli 2021 fram en skogstrategi for EU-landene. I strategien er det nedfelt en målsetting om å verne all urskog og gammel skog (primary forest/old growth forest) innen 2030. Gjennomføringen av strategien er opp til det enkelte medlemsland.

Vurdering av konsekvenser av forslaget

Representantforslaget foreslår å umiddelbart forby all hogst av gjenværende gammelskog/naturskog i Norge, kartlegge all gammelskog/naturskog innen 2025 og sørge for at all gammelskog/naturskog i Norge formelt vernes innen 2030.

Generelle vurderinger

Departementet har ikke hatt mulighet til å utrede alle konsekvenser av forslaget. Vi kan derfor ikke belyse alle sider av forslaget i detalj, men vi gir her noen overordnede vurderinger. Hvis det skal gås videre med forslaget vil det derfor være nødvendig å utrede det nærmere.

Det er uklart hvor store arealer med gammelskog/naturskog forslaget vil omfatte, og følgelig er det usikkert i hvor stor grad hogstnivået kan påvirkes av forslaget. Eksempelvis er over 13 prosent av den produktive skogen definert som biologisk gammel skog, mens 3,8 prosent har en bestandsalder over 160 år. Naturskog er som nevnt definert på flere måter, men kan omfatte opp mot 30 % av det produktive skogarealet. Skal forslaget gjelde så store arealer vil konsekvenser for skogbruk og skognæring være betydelige.

Gammel skog er som nevnt levested for et stort antall truede arter. Mange av disse truede artene er negativt påvirket av hogst og andre skogbrukstiltak. Redusert hogst i gammel skog og naturskog, og økt vern av slik skog, vil derfor ha positiv effekt for bevaring av naturmangfold i skog.

Med hensyn til klimaeffekt så utgjør på den ene siden intakt gammelskog/naturskog et viktig karbonlager, og forslaget vil ha positiv effekt for bevaring av dette karbonlageret. På den annen side gir skogen ulike produkter som byggematerialer og energi, som potensielt kan erstatte fossile produkter.

Nærmere vurdering av forslaget om å «umiddelbart forby all hogst av gjenværende gammelskog/ naturskog i Norge»

Forslagsstillerne knytter hogstforbudet opp mot «gjenværende gammelskog/naturskog». Når det gjelder begrepet naturskog benyttes flere ulike definisjoner av naturskog i Norge og andre land. Det er derfor ut fra forslaget ikke mulig å vurdere hvor store skogarealer eller tømmerressurser et slikt forbud vil omfatte når det gjelder naturskog, hvis ikke dette begrepet defineres nærmere.

Når det gjelder hjemmelsgrunnlaget for et forbud mot hogst som foreslått, vil det aktuelle lovverket være enten skogbruksloven eller naturmangfoldloven. Skogbruksloven inneholder i dag ingen hjemmel til å forby hogst av omfattende skogarealer på generelt grunnlag. Det er også usikkert i hvilken grad bestemmelsen om midlertidig vern i naturmangfoldloven evt. kan benyttes. Forslaget vil kreve en utredning av hjemmelsgrunnlaget i eksisterende lovverk, og sannsynligvis en lovendring.

Nærmere vurdering av forslaget om å «kartlegge all gammelskog/naturskog innen 2025»

Gjennom Landsskogtakseringen som har pågått systematisk siden 1919 har vi i dag en omfattende og god oversikt over skogressursene i Norge, bl.a. når det gjelder treslag, alder og miljøkvaliteter som død ved, store trær, gamle trær og sjikting. Dette er representative data basert på et nett av prøveflater, altså ikke kart som viser hvor de ulike parameterne finnes i skogen.

Gjennom skogbruksplanleggingen registreres og kartfestes bestandsalderen på skogen, dvs. alderen til det enkelte skogbestand.

Når det gjelder behov for kartlegging av den eldste skogen ble det i Meld. St. 6 (2016-2017) *Verdier i vekst* lagt opp til å kartlegge hvor den eldste skogen finnes for å sikre god forvaltning av denne. Det ble også lagt opp til økt ivaretagelse av nøkkelbiotoper i skogbruket. Stortinget uttalte i merknad at «Komiteen er enig i at det er behov for bedre kunnskap om den eldste skogen i Norge, for å sikre god forvaltning av denne. Komiteen forutsetter at registreringene og lokaliseringen av den eldste skogen baseres på best mulig kunnskap, med bl.a. Natur i Norge (NiN) og landsskogtakseringen som kilde.»

Rapporten «Den eldste skogen og nøkkelbiotopene» redegjør for status og utvikling for den eldste skogen og nøkkelbiotopene i Norge. Som resultat av denne rapporten er skog med bestandsalder eldre enn 100 år kartfestet og fordelt på aldersklasser i nettportalen «Kilden», som er tilgjengelig for alle. Kartlaget dekker de delene av skogen som har skogbruksplaner.

Natur i Norge (NiN) er et typeinndelingssystem for norsk natur. Stortinget har lagt til grunn, jf. Innst. 144 S (2015–2015), at NiN skal utgjøre kjernen i kartlegging av naturtyper i Norge. Når det gjelder «naturskog» brukes det ulike definisjoner av dette begrepet. I den siste versjonen av kartleggingssystemet Natur i Norge (NiN 3.0) er ikke «naturskog» videreført som begrep. Det er imidlertid for all natur, deriblant for skog, foretatt en inndeling fra «lite endret» til «sterkt endret», avhengig av den menneskelige påvirkningen. Mulighetene for å beskrive den mest urørte skogen er også forbedret med NiN 3.0.

Nærmere vurdering av forslaget om å «sørge for at all gammelskog/naturskog i Norge formelt vernes innen 2030»

Jeg viser til de nasjonale målene for naturmangfold som Stortinget har sluttet seg til blant annet gjennom behandlingen av Meld. St. 14 (2015-2016) *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold*:

1. Økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester.
2. Ingen arter og naturtyper skal utryddes, og utviklingen til truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres.
3. Et representativt utvalg av norsk natur skal tas vare på for kommende generasjoner.

Skogvern er særlig viktig med hensyn på mål nr. 2 og 3, men vil også ha positiv effekt for mål nr. 1. Vern av skogområder omfatter ofte biologisk gammel skog og skog som ikke tidligere er flatehogd.

Stortinget vedtok i 2016 et mål om vern av 10 % av det norske skogarealet, hvor det er lagt til grunn at vern av privateid skog skal skje som frivillig vern. Dette innebærer at skogeier selv foreslår areal til vern, og at miljømyndighetene avgjør om disse arealene skal prioriteres for vern etter naturmangfoldloven. Frivillig vern har vært en vellykket arbeidsmåte med lavt konfliktnivå og god tilgang på tilbud om frivillig vern av verneverdig skog.

Forslaget om vern av all gammelskog/naturskog i Norge innen 2030 vil bryte med prinsippene i samarbeidet mellom miljømyndighetene og private skogeiere/skogeierorganisasjoner om frivillig skogvern. Dette vil undergrave samarbeidet om frivillig vern av privateid skog. For å opprettholde prinsippene for dette samarbeidet måtte i så fall private skogeiere som ønsker det på frivillig basis kunne tilby gammelskog/naturskog til frivillig skogvern, men en ordning med sterk kobling mellom hogstforbud og vern vil uansett trolig i stor grad oppfattes som tvungent vern. Dette vil også kreve budsjettmidler til å dekke erstatning for alle som ønsker slikt vern. Budsjettmidlene til skogvern må i så fall økes betydelig. Samlet økt bevilgningsbehov er vanskelig å estimere presist, men vil trolig være på flere titalls milliarder hvis skogarealet som omfattes er stort.

De gjeldende prioriteringene i skogvernet er særlig knyttet til at vernet skal bidra til å oppfylle de nasjonale målene nr. 2 og 3 nevnt over. Særlig vektlegges truede og nær truede naturtyper og viktige leveområder for truede og nær truede arter (jf. mål nr. 2) og representativitet (jf. mål nr. 3). Det gjennomføres regelmessige naturfaglige evalueringer for å oppdatere og identifisere viktige mangler i skogvernet, som gir grunnlag for et treffsikkert skogvern slik at de betydelige beløpene som benyttes gir optimal måloppnåelse.

Videre er det etablert en ordning for avveining mellom skogverninteresser og skogbruksinteresser i skogvernsaker. Det blant annet på grunnlag av følgende merknad fra Stortinget ved behandlingen av Meld. St. 6 (2016-2017) *Verdier i vekst*: «*Flertallet vil understreke at det er viktig at 10 prosent-vernet gjennomføres på en slik måte at det får minst mulige konsekvenser for avvirkingen og skognæringens bidrag til det grønne skiftet.*»

Vern av skogområder slik det har vært gjennomført til nå, og slik det legges opp til fremover, omfatter ofte biologisk gammel skog og skog som ikke tidligere er flatehogd. Det er imidlertid i varierende grad viktige verneverdier i gammel skog/naturskog.

Hvis bevilgningene til skogvern utelukkende skulle benyttes på gammel skog/naturskog, må gjeldende prioriteringer i skogvernet endres. Det vil ikke være optimal ressursbruk eksempelvis å verne gammel skog/naturskog som har begrensede/små vernekvaliteter, kontra slik skog med store verneverdier. Vern av all gjenværende gammelskog/naturskog kan også komme i konflikt med den nevnte ordningen for avveining mellom skogverninteresser og skogbruksinteresser i skogvernsaker.

Utdypende om regjeringens arbeid med å sikre naturmangfold, inkludert gammel skog og naturskog

Som nevnt er skogvern et viktig tiltak for å nå de nasjonale målene for naturmangfold. Når det gjelder målet om vern av 10 prosent av skogen, jf. Innst. 294 S (2015-2016), er status pr. januar 2024 at det er vernet 5,3 prosent av skogen.

I skog utenfor verneområder gjelder skogbruksloven med forskrifter, med regler for skogbrukets miljøhensyn. Hogst kan normalt bare skje der det er gjennomført miljøregistreringer som identifiserer og kartfester viktige livsmiljø for arts mangfold i skog

(MiS). Ofte er dette gammel og lite hogstpåvirket skog. Ved gjennomføring av skogbrukstiltak er det et krav i forskrift om bærekraftig skogbruk at verdiene i nøkkelbiotoper ivaretas. Opplegget for registreringene er transparent, kan etterprøves, og blir gjort etter en dokumentert metode med basis i vitenskapelig kunnskap om sammenhenger i skognaturen. Det er registrert over 150 000 viktige livsmiljøer i de norske skogene. Skogeierne har med basis i dette frivillig satt til side 74 000 nøkkelbiotoper der skogen ikke hogges. Dette utgjør et skogareal på over tusen kvadratkilometer. Registrerte viktige livsmiljø og nøkkelbiotoper er også kartfestet og tilgjengelige i nettportalen «Kilden».

Det gjennomføres tiltak for økt ivaretagelse av nøkkelbiotoper, og omfanget av nøkkelbiotoper utenfor verneområder er økt fra 1037 kvadratkilometer i 2020 til 1080 kvadratkilometer i 2022. Disse nøkkelbiotopene utgjør nå om lag 0,9 prosent av skogarealet.

Når det gjelder nasjonalt mål nr. 1 for naturmangfold framgår det av regjeringsplattformen at regjeringen vil «etablere en meny av ulike tiltak som bidrar til å opprettholde et mangfold av økosystemer i god økologisk tilstand». En meny av tiltak skal først etableres for økosystemet skog. Regjeringen har mottatt en rapport fra Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet om et felles kunnskapsgrunnlag om økologisk tilstand i norsk skog, som også beskriver tiltak og tilhørende virkemidler som kan bidra til å opprettholde eller forbedre den økologiske tilstanden. Rapporten viser positiv utvikling for de fleste miljøparametere som brukes for å beskrive tilstanden. Det er gitt et tilleggsoppdrag til direktoratene om tiltak og tilhørende virkemidler. Tilleggsoppdraget vil sammen med tidligere leverte utredninger ligge til grunn for regjeringens videre arbeid med en endelig meny av tiltak for skog. Klima- og miljødepartementet har videre åpnet for skriftlige innspill til førstnevnte rapport, for å sikre bred medvirkning og et best mulig beslutningsgrunnlag for det videre arbeidet med meny av tiltak for skog.

Regjeringen vil etter en samlet vurdering av fordeler og ulemper ta endelig stilling til hvilke tiltak som eventuelt skal gjennomføres for å opprettholde eller forbedre den økologiske tilstanden i økosystemet skog.

For et år siden ble verdens land enige om en naturavtale som setter globale mål for å stoppe og reversere tapet av natur. Målene skal nås i fellesskap, gjennom de enkelte landenes nasjonale politikk og internasjonale initiativer.

Regjeringen arbeider med en stortingsmelding som vil vise hvordan Norge skal følge opp naturavtalen nasjonalt. Dette vil bli Norges nye handlingsplan for natur. Stortingsmeldingen skal etter planen legges frem for Stortinget tidlig høst 2024, før det neste partsmøtet til Konvensjonen om biologisk mangfold som er planlagt i oktober 2024.

Konklusjon

Et hogstforbud med påfølgende vern slik forslaget lyder vil, avhengig av hvor store arealer med produktiv og skogbruksmessig lønnsomt areal som omfattes, kunne ha betydelige konsekvenser for skogpolitikken og for det frivillige skogvernet. Forslaget vil ha negative

konsekvenser for de som har sin arbeidsplass i skogsektoren. Gammel skog er viktig for mange truede arter og forslaget vil derfor ha positiv effekt for bevaring av naturmangfold i skog, men det vil ikke være optimal utnyttelse av skogvernbevilgningene å verne all gammelskog/naturskog uavhengig av verneverdiene i det enkelte skogareal.

Jeg er opptatt av at vi må gjennomføre tiltak som sikrer at vi bedre tar vare på naturen, samtidig som vi legger til rette for bærekraftig og langsiktig ressursutnyttelse. Dette blir en viktig del av arbeidet med ny stortingsmelding om natur. Regjeringen vil også etablere en meny av ulike tiltak som bidrar til å opprettholde et mangfold av økosystemer i god økologisk tilstand. En meny av tiltak skal først etableres for økosystemet skog. Regjeringen planlegger at man etter en samlet vurdering av fordeler og ulemper vil ta stilling til hvilke tiltak som eventuelt skal gjennomføres for å opprettholde eller forbedre den økologiske tilstanden i økosystemet skog, og jeg mener dette er den beste måten å arbeide helhetlig med disse temaene.

Med hilsen



Andreas Bjelland Eriksen