

Rapport 2025/12

Regelförenkling vid föryngringsavverkning på före detta jordbruksmark

Regeringsuppdrag



© Skogsstyrelsen 2025

Dnr 2025/1411

Projektledare/redaktör

Joel Reisek

Projektgrupp/författare

Per Hazell
Martin Johansson
Bert Krekula
Patrik Olsson
Jörgen Pettersson

Omslag

Gunnar Isacsson

Skogsstyrelsens rapporter publiceras som pdf-filer på vår webbplats: www.skogsstyrelsen.se.
Här kan även tidigare publicerade rapporter, liksom böcker och övriga trycksaker laddas ner eller beställas.

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	5
1 Inledning	6
1.1 Uppdraget	6
1.2 Genomförande	6
1.2.1 Konsultation i frågor som rör det samiska folket	6
2 Politiska mål och utgångspunkter	8
2.1 Skogspolitikens produktions- och miljömål	8
2.2 Bakgrund till lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF)	8
1923 års lag	9
1948 års lag	9
Nya slutåldrar 1964	9
1979 års lag	9
Proposition 1992/93:226 om en ny skogspolitik	10
Slutåldrarna sänks ytterligare 1994	11
3 Granskog på före detta jordbruksmark	14
3.1 Analyser	14
3.1.1 Areal och fördelning av tidigare åkermark	15
3.1.2 Natur- och kulturmiljövärden i och i anslutning till granskogar på tidigare åkermark	17
4 Konsekvensbeskrivning	18
4.1 Enklare hantering	18
4.1.1 Effekter på miljö- kulturmiljö- och upplevelsevärden	18
4.1.2 Effekter på produktionen	18
4.1.3 Kolinlagring	19
4.1.4 LULUCF och Svenska klimatåtaganden	19
5 Källförteckning	21

Förord

Skogsstyrelsen fick 2025 i uppdrag av regeringen att vidareutveckla det förslag som framkommit i rapporten *Fler regelförenklingar för skogsbruket* (rapport 2023/13) vad gäller att avskaffa kravet på lägsta ålder vid föryngringsavverkning av granskog på före detta åkermark.

Denna rapport utgör Skogsstyrelsens slutredovisning av uppdraget. Här redovisas Skogsstyrelsens analyser, bedömningar och förslag.

Utredningens resultat ska utgöra ett underlag för framtida revidering av föreskrifter.

Ett varmt tack riktas till alla som varit involverade i uppdraget och bidragit med underlag och synpunkter.

Jönköping 2025-05-24

Herman Sundqvist
Generaldirektör, Skogsstyrelsen

Sammanfattning

I Denna rapport redovisar Skogsstyrelsen resultatet av regeringsuppdraget *Regelförenkling vid föryngringsavverkning på före detta åkermark*, möjligheten att förenkla reglerna för föryngringsavverkning av första generationens granskog som planterats på tidigare jordbruksmark.

Skogsstyrelsen bedömer att en regelförenkling är möjlig genom att avskaffa kravet på lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning (LÅF) för första generationen granskog på före detta jordbruksmark. En sådan förändring skulle kunna innebära ökad flexibilitet för skogsägare.

Lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning (LÅF) är en del av skogsvårdslagstiftningen och syftar till att säkerställa en långsiktigt hållbar skogsproduktion.

Granskog på tidigare åkermark drabbas inte sällan av skador, även vid relativt unga beståndsåldrar. Om reglerna om LÅF tas bort för denna typ av skogar behöver dispens om undantag från LÅF inte sökas för att avverka dessa. Det innebär en förenkling för skogsägaren samtidigt som det minskar myndighetens administration. Däremot behöver de områden som kan omfattas av förenklingen pekas ut, tydliggöras och göras tillgängliga, vilket till viss del kan motverka syftet med förenkling.

Gran är inte alltid ett lämpligt trädslag på före detta åkermarker. Det finns risk för stagnerande tillväxt när bestånden sluter sig och stora problem såsom granbarkborreskador, rotträta och stormskador ökar med ökad beståndsålder. I sådana fall kan en tidig avverkning möjliggöra återbeskogning med lämpligare trädslag eller trädslagsblandningar, vilket kan bidra till en ökad biomassaproduktion. Tidig avverkning av fullt friska och växtliga granskogar skulle dock innebära en produktionsförlust jämfört med om bestånden fick växa till LÅF är uppnått eller ännu längre. Hur kolinlagring påverkas om regler om LÅF tas bort hänger intimt samman med hur produktionen påverkas enligt ovan. Det är svårt att skatta och kan ge såväl positiva som negativa effekter.

Återbeskogning med till exempel lövträd eller blandskog, kan bidra med nyttor för biologisk mångfald, öka fodermängden för klövvilt samt öka upplevelsevärden. Skogsstyrelsen bedömer att det behövs information och rådgivning till skogsägare för att stimulera återbeskogning av dessa marker med andra trädarter än gran.

Med tanke på den mycket stora mängden fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar, samt närheten till flera värdefulla vatten, anser Skogsstyrelsen att det är viktigt att anmälningsplikten för avverkning av granskog på före detta jordbruksmark behålls.

Resultaten i denna rapport kommer att utgöra underlag för framtida eventuella regelarbeten gällande LÅF för granskog på före detta jordbruksmark. Skogsstyrelsen strävar efter att skapa en balans mellan förenklade regler för skogsägare och en hållbar skogsskötsel.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Genom Skogsstyrelsens regleringsbrev för 2025 gav regeringen myndigheten i uppdrag att vidareutveckla de regelförenklingsförslag som Skogsstyrelsen föreslog i rapporten *Fler regelförenklningar för skogsbruket* (rapport 2023/13) vad gäller att avskaffa kravet på lägsta ålder vid föryngringsavverkning av granskog på före detta åkermark.

”Skogsstyrelsen ska vidareutveckla sitt förslag i rapporten *Fler regelförenklningar för skogsbruket* (Skogsstyrelsens rapport 2023/13) vad gäller att avskaffa kravet på lägsta ålder vid föryngringsavverkning av granskog på före detta åkermark i syfte att utvidga den areal som kan komma i fråga för regelförenklingen. Skogsstyrelsen ska analysera om myndighetens förslag skulle kunna utvidgas att gälla större arealer beskogad jordbruksmark med huvudsakligen gran och som på ett enkelt sätt kan identifieras av t.ex. markägaren själv eller tillsammans med myndigheten. Skogsstyrelsen ska uppskatta hur stor areal skogsmark som kan komma att omfattas av regelförenklingen, samt redovisa effekter på skogspolitikens produktions- och miljömål, samt Sveriges klimatåtaganden inklusive det svenska LULUCF-åtagandet.

Skogsstyrelsen ska senast den 31 maj 2025 lämna en redovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Landsbygds- och Infrastrukturdepartementet).”

En generell utgångspunkt vid myndigheters författningsskrivning är att onödiga regler ska rensas ut och nya regler beslutas endast om de verkligen behövs. Varje myndighet måste ständigt vara uppmärksam på i vilken mån reglerna på myndighetens område leder till det eftersträvade resultatet. Utgångspunkten i författningsarbete bör vara att bindande regler och föreskrifter, skall beslutas endast om det inte finns något bättre alternativ. Skogsstyrelsen strävar efter att utforma regler som är begripliga, ändamålsenliga och användarvänliga.

1.2 Genomförande

Skogsstyrelsen beslutade i februari 2025 att tillsätta en mindre arbetsgrupp att genomföra förnyade analyser och bedömningar i syfte att öka arealen marker som kan omfattas av resultatet som framkommit i rapport 2023/13 avseende regelförenkling vid avverkning på nedlagd åkermark. I arbetsgruppen ingår personer som var med och arbetade fram rapport 2023/13. Utöver arbetsgruppen har olika specialister på Skogsstyrelsen fungerat som resurspersoner och bistått med analyser och kunskap.

1.2.1 Konsultation i frågor som rör det samiska folket

Syftet med lagen om konsultation är att säkerställa det samiska folkets rätt till delaktighet i beslutsprocesser på alla nivåer i samhället och att stärka samernas inflytande i frågor som särskilt berör dem. Konsultationen bidrar med kunskap i frågor och visar på beslutets konsekvenser för samernas del samt till att förbättra beslutsunderlag och belysa de handlingsalternativ som finns.

Sametinget har erbjudits konsultation som har genomförts under maj månad. Sametingets syfte med konsultationen var att få information om hur en eventuell regelförenkling och borttagande regler om lägsta ålder för föryngringsavverkning för granskog på jordbruksmark skulle kunna komma att påverka rennäringen. Sametinget har farhågor om att förändringen sammantaget med andra förändringar skulle kunna vara negativ för rennäringen. De synpunkter som Sametinget lade fram var att:

1. Brist på hänsyn till renskötseln i regelförenklingen. Rapporten fokuserar på förenklingar för skogsägaren, men nämner inte konsekvenser för rennäringen i detalj.
2. Risker till förlust samt negativ utveckling av öppet landskap (löv och barrblandskogar). Det saknas skyddsmekanismer/åtgärder för att säkerställa, innebär troligtvis stagnerande rörelsefrihet och flexibilitet för renskötseln.
3. Ökad granplantering på tidigare jordbruksmark. Granplanteringar innebär minskat betesvärde i områden som tidigare varit öppna eller haft löv eller barrblandskog. Gran är ett trädslag som skapar mörka, täta skogar med sämre markvegetation, vilket minskar tillgången på marklavar – en viktig vinterföda för renar. Här ser Sametinget att Skogsstyrelsen har möjlighet att kunna ge goda råd till markägaren, dvs informera om anpassningsbara skogsskötselåtgärder som främjar övriga intressen så som renskötsel.
4. Ökad risk för markkonflikt. Om markägaren får större frihet att avverka och återbeskoga utan krav på trädslag eller hänsyn till samisk markanvändning, kan leda till ökad konkurrens om marken och fler konflikter mellan skogsbruk och renskötsel.
5. Minskad möjlighet till påverkan. Om regelförenklingen leder till att markägaren själva avgör vad som räknas som granskog på åkermark, utan tydlig myndighetsstyrning, kan minska möjligheten för samiska företrädare att kunna påverka beslutsprocessen.

Skogsstyrelsen redovisade vid konsultationstillfället vad analysen kommit fram till. Det är förhållandevis små arealer inom renskötseområdet som skulle kunna komma att påverkas av en regelförenkling. Totalt finns ca 71 000 hektar granskog på åkermark i Sverige som uppfyller kriteriet där mer än 70 procent av volymen utgörs av gran planterad på mark och som 1960 var klassad som jordbruksmark. Av den arealen ligger knappt 4 000 hektar inom de fyra nordligaste länen. Den utredda regelförenklingen avser endast en avveckling av regler om krav på viss lägsta ålder vid föryngringsavverkning för granskog på jordbruksmark. En mycket begränsad areal skulle kunna komma att beröras av regelförenklingen.

2 Politiska mål och utgångspunkter

2.1 Skogspolitikens produktions- och miljömål¹

I Regeringens proposition 1992/93:226 om en ny skogspolitik lades fram förslag till nya mål för skogspolitiken. I förslaget gavs miljöfrågorna en mer framskjuten plats än tidigare och det skulle finnas både ett produktionsmål och ett miljömål för skogsbruket som skulle vara jämställda. I dagens portalparagraf i skogsvårdslag uttrycks dessa mål med:

1 § Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

Miljöfrågornas växande betydelse vid den tidpunkten kom att markeras i skogsvårdslagen genom skärpningar av de bestämmelser som rörde hänsynen till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Ändringarna i lagen innebar också en betydande avreglering av skogsvårdslagen och en ökad frihet för skogsägarna.

1990 års skogspolitiska kommitté som hade utvärderat skogspolitiken hade bedömt att det övergripande skogspolitiska målet hade nåtts utom i fråga om hänsynen till naturvården. Kommitténs förslag innebar en betoning och förstärkning av miljövårdens betydelse i skogsbruket. Förslaget innebar att det ställdes upp ett produktionsmål och ett miljömål och att dessa skulle vara jämställda. Målen uttrycktes på nedanstående sätt:

Miljömålet: *Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkras. Skogen skall brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden skall värnas.*

Produktionsmålet: *Skogen och skogsmarken skall utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning skall ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar.*

2.2 Bakgrund till lägsta ålder för förnygringsavverkning (LÅF)

Sedan 1923 har det funnits regler för lägsta slutavverkningsålder i svensk skogsvårdslagstiftning. Det övergripande syftet med reglerna är och har varit att bevaka samhällets intresse av att skogsmarken nyttjas väl för att producera skogsråvara.² Det främsta motivet 1923 var att förhindra att yngre och utvecklingsbar skog avverkades. I olika steg har sedan regelverket förändrats och idag finns i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till 10 §

¹ Regeringens proposition 1992/93:226 om en ny skogspolitik.

² Jämför med första delen i skogsvårdslagens 1 §: "Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning ...".

skogsvårdslagen de regler som anger lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning (LÅF) vid olika ståndortsindex (SI).

1923 års lag

Enlig den skogsvårdslag som antogs 1923 fick yngre skog inte avverkas. Någon särskild ålder angavs inte utan det verkar ha vuxit fram en praxis att gränsen drogs vid ungefär två tredjedelar av tiden fram till att tillväxtens förräntning av markvärde + virkesvärde kulminerade.³ Detta är svårt att beräkna och det torde ha varit stor variation i tolkning och tillämpning mellan olika skogsvårdsstyrelser.

1948 års lag

I förarbetena till 1948 års skogsvårdslag⁴ lyftes förslaget att avverkningsförbudet för yngre skog skulle avskaffas och ersättas med en skrivning om att avverkning skulle ske enligt god skogsvård. Detta förkastades på grund av risk för ökad godtycklighet. Beslut fattades istället om att ersätta begreppet yngre skog med begreppet utvecklingsbar skog. Med utvecklingsbar skog avsågs skog med en positiv värdetillväxt. Detta innebar en betydande skärpning av lagen men fortfarande saknades stöd för bedömningar i enskilda fall.

Nya slutåldrar 1964

Definierade slutåldrar räknades fram av dåvarande professorn vid Riksskogstaxeringen Nils-Erik Nilsson utifrån produktionsöversikter från Riksskogstaxeringens data.^{5,6} Dessa införlivades i skogsvårdslagen 1964 som en bilaga i form av en ganska komplex tabell med mer än 100 olika kombinationer av slutåldrar. Dessa slutåldrar skulle dock fortfarande främst ses som exempel och inte absoluta gränsvärden. Talrika exempel gavs i lagtexten till hur bedömd slutålder borde justeras och det hänvisades även till lokal erfarenhet och lokalt etablerad kunskap. I realiteten torde dessa angivna åldrar ändå ha blivit normgivande.

Det står även i lagen att högsta rekommenderade töjmån är 10 procent på bedömd optimal slutålder (20 procent vid svaga marker). Detta kunde jämkas med om skogens tillstånd inte var tillfredställande. Tabellen justerades något 1975 vilket i de flesta fall medförde ca 5–10 år högre värden. Ingen dokumentation har återfunnits som beskriver de bakomliggande övervägandena för denna skärpning. Ett avhandlingsarbete om granens produktion som visade att den var mer uthållig än vad man tidigare trott hade sannolikt också betydelse för de förändringar som gjordes.⁷

1979 års lag

I förarbetena till 1979 års lag poängterades vikten av lång omloppstid för att hålla en hög produktion i skogarna. I praktiken innebar detta att slutåldrarna från 1964

³ SOU 1946:41. Betänkande med förslag till skogsvårdslag m.m.

⁴ SOU 1946:41. Betänkande med förslag till skogsvårdslag m.m.

⁵ Nilsson, N.-E. 1961. Riksskogstaxeringens produktionsöversikter. Meddelanden från Statens Skogsforskningsinstitut. Band 50, nr1.

⁶ Nilsson, N.-E. 1963. Förräntningsberäkningar grundade på riksskogstaxeringens översikter. Institutionen för skogstaxering, Skogshögskolan.

⁷ Eriksson, H. 1976. Granens produktion i Sverige. Skogshögskolan, inst. för skogsproduktion. Rapporter och uppsatser 41.

(något justerade 1975) i stora drag behölls med undantag för gran på god mark där det ansågs att en minskning var motiverad.^{8,9} En ny tabell utarbetades och utgångspunkten var den tidpunkt vid vilken medeltillväxten och den löpande tillväxten skär varandra om de ritas ut i ett diagram. Detta redovisades för olika kombination av ståndortsindex, trädslag (gran och tall) och region. Ytterligare en utgångspunkt var att detta baserades på vad som betraktas som normala skötselprogram och utgångslägen.

Enligt då gällande skogsvårdslag skulle tidpunkten sättas när ”endast en mindre ökning av medelproduktionen kan erhållas”. För att motsvara detta gjordes en generell reduktion med ca 20 procent från den tidpunkten där kurvorna för medeltillväxt och den löpande tillväxten möttes.

I skogsvårdslagen sammanfattades de nya slutåldrarna i en tabell med ca 70 olika kombinationer (tabell 1) och utöver detta kom även enkla tabeller på slutåldrar för contortatall, vårtbjörk och bok.

Tabell 1¹⁰. Lägsta tillåtna slutavverkningsålder i 1979 års skogsvårdslag innebar en generell reduktion med ca 20 procent från tidpunkten där medeltillväxten och den löpande tillväxten möttes.

Tabell 1. Lägsta tillåtna slutavverkningsålder för bestånd vars virkesförråd till 6/10 eller mer består av tall och/eller gran.

Område	Höjdbonitetsklass, H100 – tall resp gran																				
	36			32			28			24			20			16			12		
	Trädslag (T = tall, G = gran)																				
	T	G	T	G	T	G	T	G	T	G	T	G	T	G	T	G					
BD, AC, Z						90	100	100	115	110	125	120	130	130							
Y						85	95	90	110	100	120	110	130	125							
X, W					80	80	90	85	105	95	115	105	125	120							
S, T				65	70	80	80	90	85	100	95	110	105	120							
B, C, U, D, E, I			65	70	80	80	90	85	100	90	110	100	120								
R, O, P, F, G, H			65	70	80	80	85	85	95	90	105	100	115								
N, L, K, M			65	65	80	75	85	80	90	85	100										

Proposition 1992/93:226 om en ny skogspolitik

Med hänvisning till att utvecklingen i flera avseenden blivit en annan än den som förutsågs under 1970-talets skogspolitiska utredningsarbete beslutade regeringen i juni 1990 att en kommitté med parlamentarisk sammansättning skulle tillkallas för att utvärdera skogspolitikens mål och medel och föreslå de förändringar som utvärderingen och bedömningen om den framtida utvecklingen kan föranleda. Kommittén antog namnet 1990 års skogspolitiska kommitté. Kommittén ansåg att reglerna om lägsta ålder för förnygringsavverkning kunde avskaffas då deras bedömning var att skogsägare inte skulle komma att avverka skog innan den gav

⁸ SOU 1978:6. Skog för framtid.

⁹ Regeringens proposition 1978/79:110. Riktlinjer för skogspolitiken, m.m.

¹⁰ SKSFS 1979:3

störst ekonomiskt utbyte, vilket innebar att de inte skulle komma att avverka skog i yngre åldrar än vad som redan var tillåtet¹¹.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) pläderade i sin rapport¹² Skogspolitik för ett nytt sekel för en omfattande avreglering och anförde i rapporten bland annat:

”Det finns enligt vår mening inga skäl till att ha detaljerade regler om t.ex. röjning och gallring, lägsta och högsta slutavverkningsålder eller val av trädslag. En avreglering innebär heller ingen fara ur ekonomisk eller ekologisk synvinkel. En kraftigt utvidgad frihet för den enskilde skogsägaren vad avser skötselmetoder, val av trädslag och avverkningstidpunkt främjar den skogliga naturvården eftersom det bidrar till variation och spridning av de biologiska riskerna.”

Efter att ett stort antal remissinstanser framhållit behovet av ett skydd mot exploaterande slutavverkningar kom reglerna om lägsta tillåtna ålder att behållas men inte längre inriktas mot så hög produktion som möjligt, utan skulle endast tjäna som ett skydd för den yngre skogen. En riktlinje för att bestämma de avverkningsåldrar som bedömdes kunna gälla vara att reducera de då gällande åldrarna med 25 procent.

Slutåldrarna sänks ytterligare 1994

Skogsstyrelsens föreskrifter om lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning förändrades i linje med propositionen genom beslut av Skogsstyrelsen. Samtidigt förenklades även tabelldelen som numera återfinns som två tabeller i bilagan till skogsvårdslagens föreskrifter. I enlighet med förenklingsarbetet finns nu endast tolv kombinationer av ståndortsindex och landsdelar (tabell 1.2 och 1.3).

Tabell 1.2¹³ Nuvarande (2023) föreskrifter gällande lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning i bestånd vars virkesförråd till minst hälften består av tall och/eller gran. Tabellen gäller vid avverkning i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län.

Gran, ståndortsindex	G28	G24	G20	G16	G12
Tall, ståndortsindex	T28	T24	T20	T16	T12
Ålder, år	65	70	80	90	100

Tabell 1.3¹⁴ Nuvarande (2023) föreskrifter gällande lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning i bestånd vars virkesförråd till minst hälften består av tall och/eller gran. Tabellen gäller vid avverkning i samtliga län utom i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län.

Gran, ståndortsindex	G36	G32	G28	G24	G20	G16	G12
Tall, ståndortsindex			T28	T24	T20	T16	T12
Ålder, år	45	50	60	65	70	80	90

¹¹ SOU 1992:76 Skogspolitiken inför 2000-talet, s 192.

¹² Ds 1991:31

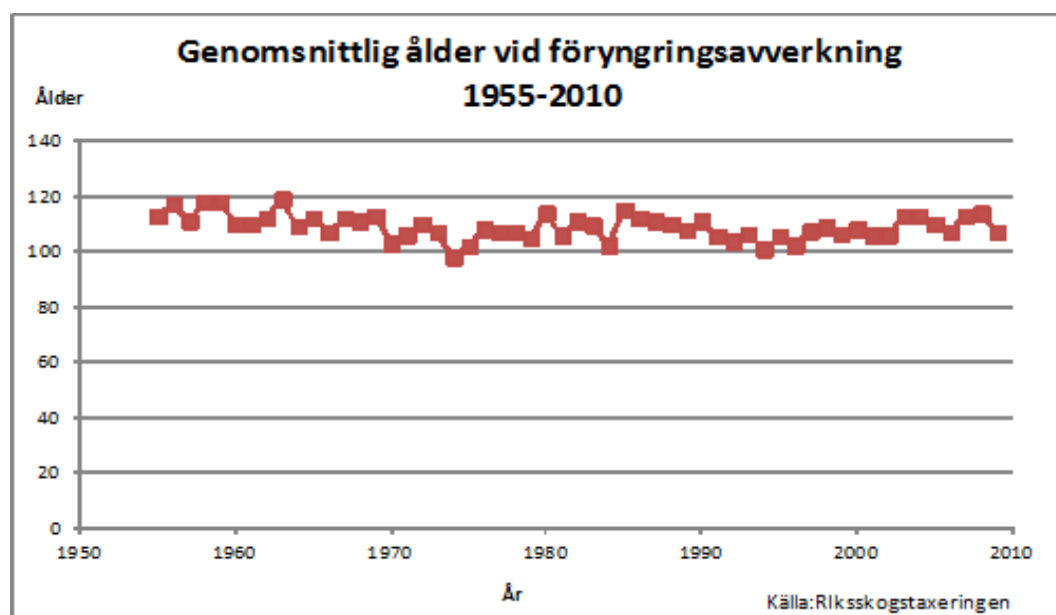
¹³ Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7)

¹⁴ Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7)

De fyra nordligaste länen har en något högre slutålder vid samma ståndortsindex. Detta kan möjligen ha sin grund i boniteringsanvisningarna för tall och gran där de fyra nordliga länen (område norr) enligt Skogshögskolans boniteringssystem¹⁵ har lägre boniteter än resten av Sverige vid samma ståndortsindex. Detta kan dock bara delvis förklara skillnaderna i slutåldrar mellan område norr och resten av landet. Vid en granskning av boniteterna vid olika ståndortsindex framgår att förskjutningen ligger i storleksordningen två SI-enheter så att exempelvis en T24:a i område norr motsvarar samma bonitet som en T22:a har i resten av landet. Förskjutningen i skogsvårdslagen är dock dubbelt så stor, fyra SI-enheter, så att till exempel en T24 i område norr har samma LÅF som en T20 i resten av landet. All skog av ask, ek och bok har numera bara en slutålder medan slutåldern för contortatall togs bort 1994.

Erfarenheterna från mitten av 1990-talet, då lägsta åldrarna sänktes i hela landet, visade att regeländringarna sammantaget hade haft liten betydelse för skogsägarnas agerande. En liten sänkning skedde under en kort period, men därefter återgick man till samma åldrar som före regeländringen.

Efter 1993 tycks intresset för frågan om slutåldrar har varit lågt. I samband med den utvärdering av skogspolitikens effekter som den dåvarande skogsvårdsorganisationen gjorde 2001 (SUS 2001) konstaterades att den sänkning i slutavverkningsåldrar som kunde observeras 1998 huvudsakligen tycks ha varit temporär eftersom åldrarna åter ökade vid millennieskiftet.¹⁶



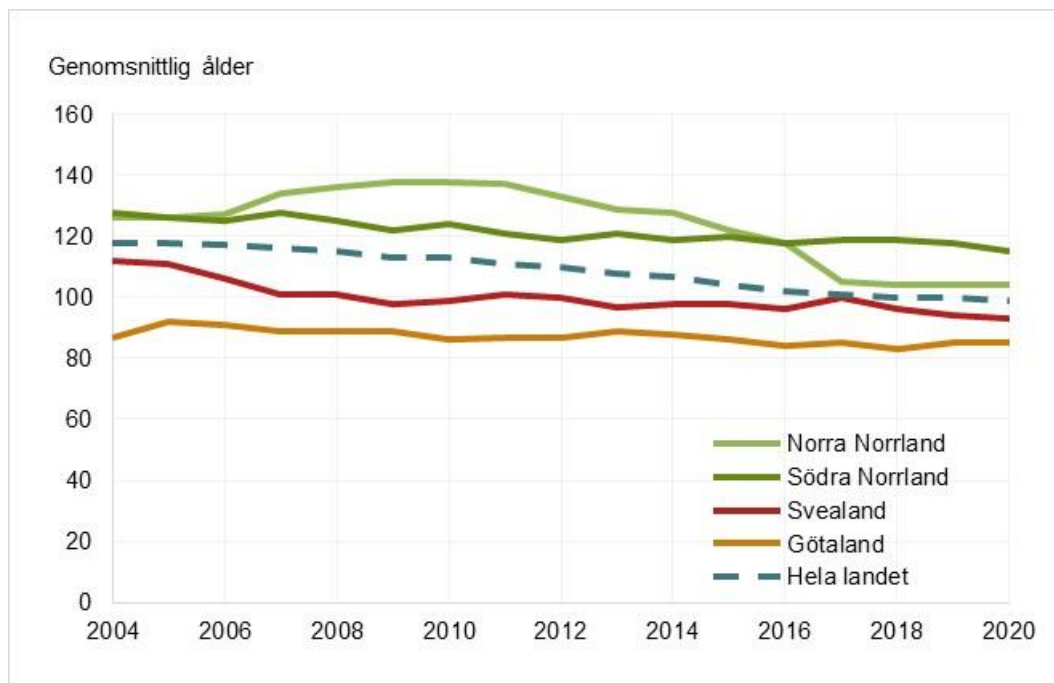
Figur 1. Genomsnittlig ålder vid föryngringsavverkning i Sverige åren 1955–2010¹⁷.

¹⁵ Hägglund, B. och Lundmark, J.-E. 1982. Handledning i Bonitering med Skogshögskolans boniteringssystem. Skogsstyrelsen. Del 2. Diagram och tabeller.

¹⁶ Skogsstyrelsen. 2002. Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter, SUS 2001. Meddelande nr 1–2002.

¹⁷ Skogsstyrelsens rapport 2015:6 Lägsta ålder för föryngringsavverkning

Mellan åren 2005 (mätperiod 2003/04–2007/08) och 2020 (mätperiod 2018/19–2022/23) har medelåldern på skog som föryngringsavverkas sjunkit från 118 till 99 år¹⁸, se figur 2. Variationen är dock stor och antalet observationer, framför allt i norra Norrland, är relativt få.



Figur 2. Diagrammet visar genomsnittlig ålder (femårsmedelvärden) på träden vid föryngringsavverkning. Källa: SLU Riksskogstaxeringen.

¹⁸ SLU Riksskogstaxeringen.

3 Granskog på före detta jordbruksmark

3.1 Analyser

I skogsutredningen, där behov av att se över reglerna lyfts, beskrivs skogarna som avses som ”monokulturer av gran”. I regeringsuppdraget om Fler regelförenklingar för skogsbruket (2023)¹⁹ gjordes en avgränsning om att översynen omfattade första generationens skog på före detta åkermark som består till minst 95 procent gran. I denna analys har tröskelvärde ändrats till 70 procent gran. Begreppet åkermark har i denna analys också breddats till att omfatta även jordbruksmarker så som ängsmark och betesmark.

Ursprungsarealen av jordbruksmark baseras till största delen på geografiska data från den ekonomiska kartan från 1960-talet. Detta skikt med jordbruksmark extraherades som en egen produkt i samband med framtagandet av första versionen av Nationella Marktäckedata (NMD), 2016 som Naturvårdsverket ansvarade för.

Skogsstyrelsens bedömning

Skogsstyrelsen bedömer att det finns möjlighet att förenkla regler genom att avskaffa kravet på lägsta ålder för förnygringsavverkning för granskog där mer än 70 procent av volymen utgörs av gran planterad på mark som var klassad som jordbruksmark 1960.

Arbete med föreskrifter regleras av Skogsstyrelsens Rutin – Föreskrifter och allmänna råd och en översyn av föreskrifter ska ske regelbundet. Vad som framkommer av denna rapport ska utgöra ett underlag vid ett föreskriftsarbete om ändringar av reglering om LÅF för granskog på tidigare jordbruksmark. Skogsstyrelsens föreskrifter beslutas av Skogsstyrelsens styrelse.

Under den senare hälften av förra seklet har Sverige stått inför nedläggning av stora arealer jordbruksmark, framför allt koncentrerat till 1960-talet. Den initierades av statliga beslut (1960-års jordbruksutredning) om att åkerarealen skulle minska med 530 000 hektar. En del den arealen beskogades med gran. Ett stort problem vid beskogning av tidigare åkermark är konkurrens från gräs och örter samt hårt viltbete vilket främst drabbar lövträd (och tall). Granen är betydligt enklare att etablera även vid kraftig gräsväxt, och betas relativt lite. Gran är dock inte ett lämpligt trädslag på alla marker, framför allt inte på styva leror, där tillväxten ofta stagnerar sedan bestånden slutit sig. Det kan medföra en ökad risk för angrepp av granbarkborre. Dessutom drabbas åkermarksplanteringar av gran i högre utsträckning av rotröta än gran på skogsmark²⁰. Vid avverkning av granskogar på före detta åkermark finns stora möjligheter att öka andelen lövskog, vilket kan innebära fördelar, främst av naturvårdsskäl samt utifrån

¹⁹ Skogsstyrelsen 2023. Fler regelförenklingar för skogsbruket. Regeringsuppdrag. Skogsstyrelsen Rapport 2023/13.

²⁰ Johansson, T. 2010. Överlevnad och tillväxt i planteringar av träd på f.d. åkermark – Studier i tjugo till femtio år gamla planteringar. SLU, Institutionen för energi och teknik. Rapport 027. Johansson, T. 1995. Granens överlevnad på åker. Fakta Skog nr 16, 1995.

landskapsestetiska och kulturhistoriska utgångspunkter. Det kan även vara viktigt ur ett klimatanpassningsperspektiv, med minskad förekomst av skador, framför allt stormskador, granbarkborreskador samt rotröta. Det är troligt att en stor del av jordbruksmarken, den tidigare inägomarken, hyst relativt mycket lövträd, både före det att marken uppodlades, men även under merparten av den tid marken varit odlad, om än i glesa och mer spridda förekomster.

3.1.1 Areal och fördelning av tidigare åkermark

Flera undersökningar har utförts om hur mycket åkermark som försvunnit sedan den var som mest utbredd i början av 1900-talet.

Enligt utredningen om *Möjligheter till intensivodling av skog* (MINT-utredningen) fanns det vid den tiden ca 286 000 hektar åkermark som inte brukats på mer än 20 år (Riksskogstaxeringen 2002-2006). Av detta bedömdes ca 63 000 hektar vara kalmare, det vill säga ej beskogat eller avverkat. Det identifierades också 160 000 hektar före detta åkermark som slutat brukas för mindre än 20 år sedan. Huvuddelen av dessa marker återfinns i Götaland och Svealand med ca 199 000 hektar åkermark som ej brukats sedan 20 år samt ca 117 000 hektar för mindre än 20 år sedan. Det redovisade dock ingen geografisk kartläggning om var dessa åkermarker är belägna, eller om vilken typ av skog som finns på dessa marker.²¹

Böhlenius med flera har beräknat hur mycket åkermark som försvunnit sedan vi hade som mest åker fram till 2019, fördelat på län. I Sverige fanns som mest åkermark mellan åren 1919-1937. Länen i södra Sverige hade som störst åkerareal 1919. Störst areal i norr, från Dalarna, Västernorrland och norrut, var senare omkring 1937. Som mest beräknades åkermarksarealen till ca 3 840 000 hektar. Idag redovisar Jordbruksverket att det finns ca 2 551 500 hektar åkermark. Skillnaden blir ca 1 296 470 hektar, vilken till merparten övergått till skogsmark. Arealer har även försvunnit till infrastruktur och andra anläggningar samt till bostäder (oklart hur mycket). Uppgifterna är uppdelade på län, men saknar geografiska utbredningsdata. Arealerna återfinns i huvudsak i Götaland (ca 677 000 hektar). Västra Götaland och Skåne dominerar med ca 200 000 respektive ca 157 000 hektar, se tabell 2. Eftersom dessa arealer tagits ur jordbruksdrift sedan för upp till 100 år sedan, samt att en stor andel av arealen bedöms innehålla en relativt hög bonitet betraktat som skogsmark, inte minst i Götaland, är det troligt att det i många fall är andra eller tredje generationens skog på dessa marker, vilket gör det svårt att egentligen klassa alla dessa marker som skog på åkermark. Det är dessutom osäkert hur stor andel av de ovan redovisade arealerna som hyser rena granskogar eller granmonokulturer. Många har säkert vuxit igen spontant och ytterligare några säkerligen planterats igen med andra trädslag än gran. Speciellt de äldre beskogade åkermarkerna kan ha, om inte höga, så ändå biologiska och vissa estetiska värden.²²

²¹ Larsson m.fl. 2009. *Möjligheter till intensivodling av skog*. Slutrapport från regeringsuppdrag, Jo 2008/1885 (MINT-utredningen).

²² Böhlenius m.fl. 2022. *Biodrivmedel från snabbväxande lövträd – en syntesstudie från råvara till drivmedel*. Rapport nr FDOS 36:2022, tillgänglig på <https://f3centre.se/sv/samverkansprogram>.

Med anledning av det ovan nämnda, samt möjligheten till tillgång på data om geografisk utbredning av tidigare åkermark som har beskogsats med gran, har utredningen valt att titta på granskog på åkermark planterad sedan 1960.

Tabell 2. Areal (hektar) åkermark tagen ur drift 1919–2019 samt skattad areal åkermark beskogsad sedan 1960 respektive beskogsad med granskog (70 procent av volymen utgörs av gran) sedan 1960. Negativa värden beroende på förändring av länets storlek (Uppsala) samt nyodlade arealer (Gotland)

Län	Åker ur drift 1919–2019	Skog på åker sedan 1960	Andel (%) skog	Granskog på åker sedan 1960	Andel granskog (%)
Östergötland	59 609	50 268	84	7 186	12,1
Jönköping	54 534	46 760	86	6 321	11,6
Kronoberg	55 788	30 371	54	4 287	7,7
Kalmar	78 429	61 897	79	8 153	10,4
Gotland	-1 958	20 240	--	118	--
Blekinge	32 575	11 921	37	1 019	3,1
Skåne	157 438	35 440	23	2 139	1,4
Halland	40 000	14 245	36	1 160	2,9
Västra Götaland	200 402	74 247	37	8 189	4,1
Stockholm	86 542	27 912	32	3 249	3,8
Uppsala	-7 718	29 602	--	6 697	--
Södermanland	58 189	25 877	44	5 143	8,8
Värmland	90 300	23 482	26	3 394	3,8
Örebro	59 534	28 724	48	4 201	7,1
Västmanland	66 333	15 724	24	2 123	3,2
Dalarna	49 885	12 043	24	903	1,8
Gävleborg	49 642	29 186	59	3 645	7,3
Västernorrland	53 181	15 646	29	1 176	2,2
Jämtland	28 205	6 470	23	961	3,4
Västerbotten	47 405	30 327	64	1 267	2,7
Norrbotten	38 155	22 762	60	410	1,1
Götaland	676 817	345 389	51	38 572	5,7
Svealand	403 065	163 364	41	25 710	6,4
Norrland	216 588	104 391	48	7 459	3,4
SUMMA	1 296 470	613 144	47	71 741	5,5

Det torde i huvudsak utgöras av första generationens skog. En analys av arealen granskog enligt Nationella marktäckedata på det som enligt ekonomiska kartan klassas som åkermark från 1960-talet, fördelat på län, gav en areal på ca 71 741 hektar²³.

²³ Analys genomförd av Skogsstyrelsen i februari 2023. Areal granskog (enligt Nationella marktäckedata) på åkermark från 1960-talet (ekonomiska kartan).

Det är betydligt mindre areal än den ovan redovisade på drygt 1,2 miljoner hektar och motsvarar drygt 0,3 procent av den produktiva skogsmarksarealen. Även i denna analys dominerar Götaland med drygt hälften av arealen och där Västra Götaland har drygt 8 000 hektar, se tabell 2.

Skillnaden mellan arealerna 1919-2019 respektive efter 1960 är påtagligt stor. Analysen av åkermark (åker, vall och betesmark) år 1960 enligt ovan ger en areal på ca 3,8 miljoner hektar. Av detta är idag 613 100 hektar skogbevuxet (ca 16 procent av arealen 1960; aktivt planterat och spontant igenvuxet). Det innebär att av den åkermark som tagits ur drift 1919-2019, har ca hälften beskogsats sedan 1960.

Av de 613 100 hektar som beskogsats sedan 1960 utgör ca 14 procent rena granbestånd (minst 70 procent av volymen utgörs av gran enligt definitionen i förslaget ovan). Den enligt förslaget utpekade arealen (ca 72 000 hektar) skulle bli större om tröskelvärde för andelen gran sattes lägre än 70 procent, men då kan det knappast definieras som granskog.

3.1.2 Natur- och kulturmiljövärden i och i anslutning till granskogar på tidigare åkermark

I skogspropositionen²⁴ görs bedömningen att planterad granskog på tidigare åkermark har ett relativt lågt värde för biologisk mångfald och friluftsliv. Inom föreliggande uppdrag har en analys gjorts av förekomst av fornlämningar, övriga kulturhistoriska lämningar samt utpekade nationellt värdefulla vatten i och i nära anslutning till granskog på tidigare åkermark (sedan 1960). Analysresultaten visade att det finns tiotusentals fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar i dessa områden. Antalet värdefulla vatten som berörs är några hundra.²⁵

²⁴ Proposition 2021/22:58, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund.

²⁵ Analys utförd 2023-02-15 av Patrik Olsson, Skogsstyrelsen.

4 Konsekvensbeskrivning

4.1 Enklare hantering

Granskog på tidigare åkermark drabbas inte sällan av skador, även innan de nått lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF). Om reglerna om LÅF tas bort för denna typ av skogar behöver dispens om undantag från LÅF inte sökas för att avverka dessa. Det innebär en förenkling för skogsägaren samtidigt som det minskar myndighetens administration. Däremot om det anses nödvändigt att de aktuella arealerna behöver pekats ut, tydliggöras och göras tillgängliga (i form av ett digitalt tillgängligt kartsikt, exempelvis), skulle detta till viss del motverka syftet med förenkling. Ett alternativ kan vara att det är upp till markägaren att bedöma vad som kan klassas som granskog på före detta åkermark, inom de givna ramarna (beskogad åkermark sedan 1960 som har en volymandel gran på minst 70 procent).

4.1.1 Effekter på miljö- kulturmiljö- och upplevelsevärden

Efter avverkning av granbestånd på tidigare åkermark finns det stora möjligheter att öka variationen i landskapet, framför allt om återbeskogning sker med lövträd eller med olika former av blandskog. Det kan bidra med nytta för biologisk mångfald, öka fodermängden för klövvilt samt öka upplevelsevärden. Det är upp till skogsägaren att välja hur och med vilka trädslag hen väljer att återbeskoga. Det kan vara viktigt att i samband med en regelförändring arbeta med någon form av informationskampanj för att stimulera en återbeskogning av dessa marker med andra trädslag än gran, genom plantering eller åtgärder för att gynna naturlig föryngring. Med tanke på den mycket stora mängden fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar, samt närheten till flera värdefulla vatten, anser Skogsstyrelsen att det är viktigt att anmälningsplikten inför avverkning av granskog på före detta åkermark behålls.

4.1.2 Effekter på produktionen

Gran är inte alltid ett lämpligt trädslag på före detta åkermarker. Ofta drabbas de av stagnerande tillväxt när bestånden sluter sig samt stora skadeproblem såsom granbarkborreskador, rotröta och stormskador. I dessa fall kan en tidig avverkning, långt tidigare än nuvarande LÅF, möjliggöra en återbeskogning av lämpligare trädslag eller trädslagsblandningar, vilket kan bidra till en ökad biomassaproduktion.

Att avskaffa LÅF för granskog på före detta åkermark skulle även göra det möjligt att avverka fullt friska och växtliga granskogar, långt före LÅF är uppnått och definitivt före medeltillväxtens kulmination. Detta skulle innebära en produktionsförlust jämfört med om bestånden fick växa till LÅF är uppnått eller ännu längre. Det är inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning växtliga bestånd skulle avverkas påtagligt i förtid i förhållande till nuvarande LÅF, men mest troligt är att huvuddelen av tidiga avverkningar sker i skadade, mindre växtliga bestånd. Den skattade arealen är dessutom ganska liten, så det skulle troligen ha en marginell effekt på produktionen. Ett räkneexempel med en grov skattning och ett antagande om en medelbonitet på ca 10 m³sk per hektar och år, samt en förändrad produktion på 20 procent (ökad eller minskad produktion) ger en årlig förändring i produktion på ca 140 000 m³sk.

4.1.3 Kolinlagring

Kolinlagring i trädskiktet och hur det skulle påverkas av avskaffad LÅF för granskog på före detta åkermark hänger intimt samman med hur produktionen påverkas (se 4.1.2). Det är alltså svårt att skatta och kan ge såväl positiva som negativa effekter på mängden inlagrat kol. Dock av ganska ringa omfattning. En effekt av om granskogar på före detta åkermark avverkas och ersätts med lövbestånd är att där granbestånden utvecklats en mark med en humusform av mårtyp kan denna komma att övergå till en humusform av mulltyp. Detta innebär troligen inte någon större förändring av mängden lagrat kol. Däremot kan jordar med en humusform av mulltyp vara mindre känsliga för skogsskötselsåtgärder (till exempel avverkning) och det påföljande utflödet av kol, då kolet i denna humusform är jämnare fördelat på ett större djup än humusformen mårtyp²⁶.

4.1.4 LULUCF och Svenska klimatåtgärderna

Effekten på LULUCF och Sveriges klimatmål är relaterad till hur produktionen påverkas. Potentiella Implikationer för LULUCF och Sveriges Klimatmål skulle kunna vara,

Minskad Kolsänka: Om borttagandet av minimiåldern ger upphov till tidiga avverkningar i skadade bestånd med låg skogstillväxt och där återväxtåtgärder leder till bestånd med högre skogstillväxt kan nettoupptaget av växthusgaser på lång sikt öka.

Om borttagandet av minimiåldern leder till en ökad avverkning på grund av lägre avverkningsålder, kan det minska den svenska skogens nettoupptag av växthusgaser på kort sikt, vilket gör det svårare att uppfylla LULUCF-målen till år 2030. Detta under förutsättning att avverkningen i dessa bestånd inte ersätter avverkning som annars hade skett i ett annat bestånd (s.k. läckageeffekt). Skogsstyrelsen bedömer dock att effekten är osannolik alternativt obetydlig, eftersom arealerna som berörs av regelförenklingen är små och skogsägaren har ekonomiska incitament att låta friska bestånd med hög skogstillväxt kvarstå till högre ålder innan avverkning.

Trädslagsförändring: Om regelförenklingen främjar en övergång till mer lövträd, kan det bidra till en långsiktig kolinlagring i marken, men den initiala effekten på kolinlagringen i levande biomassa bör beaktas. Skogsstyrelsen bör tillhandahålla information om trädartsval vid återväxt till skogsägare för att större arealer gammal jordbruksmark ska återbeskogas med mer lövträd och därmed minska arealerna med gran. Det går inte utifrån tillgängliga data att göra säkra prognoser för skogens eventuella tillväxtminskning, om stor andel av den aktuella skogsmarken skulle ersättas av trädarter med generellt lägre virkesproducerande förmåga.

Hållbart Skogsbruk: Rapporten betonar vikten av ett hållbart skogsbruk. Regelförenklingar bör säkerställa att skogen fortsätter att skötas på ett sätt som bibehåller eller ökar dess kolinlagring, på både kort och längre sikt.

²⁶ Stendahl, J. 2017. Tema: Skogsmarkens kolförråd. I: Skogsdata 2017. Aktuella uppgifter om de svenska skogarna från Riksskogstaxeringen, sidorna 14–23. SLU, Institutionen för skogshushållning.

I beaktande av den totala arealen som berörs av regelförändringen kan den ökade eller minskade kolinlagringen uppgå till maximalt 190 000 ton koldioxid per år, om man utgår från de ungefärliga omräkningstalen 1,35 ton koldioxid per m³sk.

5 Källförteckning

- Böhlenius m.fl. 2022. Biodrivmedel från snabbväxande lövträd – en syntesstudie från råvara till drivmedel. Rapport nr FDOS 36:2022, tillgänglig på <https://f3centre.se/sv/samverkansprogram/>
- Eriksson, H. 1976. Granens produktion i Sverige. Skogshögskolan, inst. för skogsproduktion. Rapporter och uppsatser 41.
- Johansson, T. 2010. Överlevnad och tillväxt i planteringar av träd på f.d. åkermark – Studier i tjugo till femtio år gamla planteringar. SLU, Institutionen för energi och teknik. Rapport 027.
- Johansson, T. 1995. Granens överlevnad på åker. Fakta Skog nr 16, 1995
- Larsson m.fl. 2009. Möjligheter till intensivodling av skog. Slutrapport från regeringsuppdrag, Jo 2008/1885 (MINT-utredningen).
- Nilsson, N.-E. 1961. Riksskogstaxeringens produktionsöversikter. Meddelanden från Statens Skogsforskningsinstitut. Band 50, nr1.
- Nilsson, N.-E. 1963. Förräntningsberäkningar grundade på riksskogstaxeringens översikter. Institutionen för skogstaxering, Skogshögskolan.
- Regeringens proposition 2021/22:58. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund.
- Regeringens proposition 1978/79:110. Riktlinjer för skogspolitiken, m.m.
- Regeringens proposition 1992/93:226. Om en ny skogspolitik.
- Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7)
- Skogsstyrelsen 2023. Fler regelförenklingar för skogsbruket. Regeringsuppdrag. Skogsstyrelsen Rapport 2023/13.
- SOU 1946:41. Betänkande med förslag till skogsvårdslag m.m.
- SOU 1978:6. Skog för framtid.
- SOU 1992:76 Skogspolitiken inför 2000-talet, s 192
- Stendahl, J. 2017. Tema: Skogsmarkens kolförråd. I: Skogsdata 2017. Aktuella uppgifter om de svenska skogarna från Riksskogstaxeringen, sidorna 14–23. SLU, Institutionen för skogshushållning.