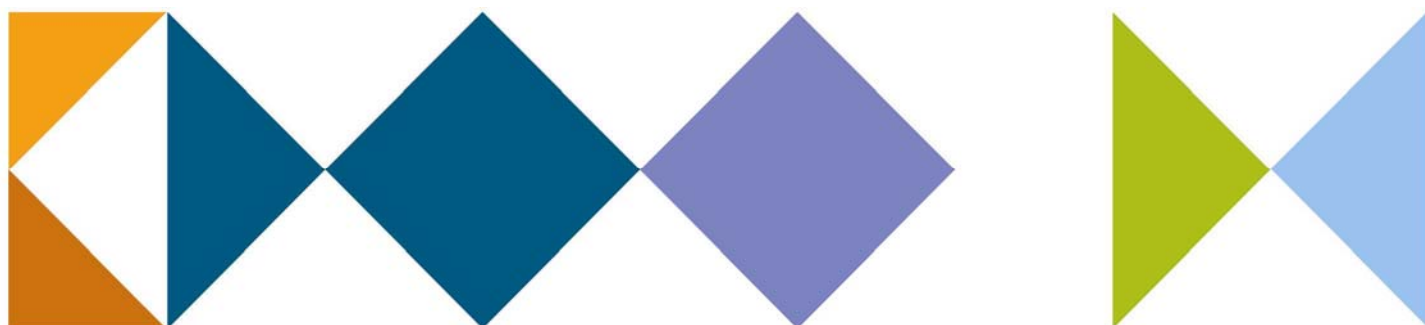




2007:14

Skyddet av Levande skogar





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2007-10-08
ERT DATUM
2006-01-26

DIARIENR
2006/33-5
ER BETECKNING
M2006/275/Na

Regeringen
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret med anledning av det fortsatta arbetet med miljö kvalitetsmålen

Regeringen gav den 26 januari 2006 Statskontoret i uppdrag att utreda och utvärdera vissa frågor kring miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Uppdraget skulle redovisas senast den 30 september 2007. Under hand har Miljödepartementet medgivit att redovisningen får ske senast den 8 oktober 2007.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Skyddet av Levande skogar* (2007:14).

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Utredningschef Maria Wikhall, utredare Ola Norr, föredragande, och konsult Folke Hansson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Peder Törnvall

Ola Norr

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	17
1.1	Uppdraget	17
1.2	Tolkning av uppdraget samt avgränsningar	18
1.3	Genomförande	19
1.4	Närliggande aktiviteter	20
1.5	Rapportens uppläggning	21
2	Levande skogar – mål och strategier	23
2.1	De nationella miljökvalitetsmålen	23
2.2	Miljökvalitetsmålet Levande skogar	25
2.3	Det skogspolitiska miljömålet	30
3	Naturvårdsinstrumenten för Levande skogar	33
3.1	De fyra naturvårdsinstrumenten för delmål 1	33
3.2	Måluppfyllelse	37
4	Naturvårdsinstrumenten var för sig	41
4.1	Naturreservat	41
4.2	Biotopskyddsområden	52
4.3	Naturvårdsavtal	56
4.4	Frivilliga avsättningar	64
4.5	Överväganden och förslag	69
5	Naturvårdsinstrumenten som system	81
5.1	Iakttagelser	81
5.2	Problemanalys	83
5.3	Överväganden och förslag	87
5.4	Kostnader för naturvårdsinstrumenten	90
6	Naturvårdsinstrumenten i ett samhällsekonomiskt perspektiv	97
6.1	Naturvårdsinstrumentens nyttor och kostnader	97
6.2	Naturvårdsinstrumenten i ett jämförande perspektiv	100
6.3	Vad är samhällsekonomiskt effektivt ?	106
7	Skogsägarnas incitament att skydda skog med höga naturvärden	109
7.1	Förändrad ägarstruktur i privatskogsbruket	109
7.2	Incitamenten i naturvårdsinstrumenten	114
7.3	Beskattning vid överlåtelse av mark för naturvårdsändamål	122

8	Den statliga skogsmarken	141
8.1	Staten som skogsägare	141
8.2	De tre stora statliga skogsförvaltarna	142
8.3	Statens egna avsättningar m.m.	146
8.4	Systemet med statlig ersättningsmark	166
8.5	Skyddet av forn- och kulturlämningar på statlig skogsmark	185

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	193
2	Redovisning av svar i enkät till länsstyrelser och Skogsstyrelsens distrikt	197

Sammanfattning

Uppdraget

Statskontorets uppdrag har varit att ge förslag som underlättar uppfyllelsen av miljökvalitetsmålet Levande skogar. Förslagen ska grundas på dels en utvärdering av befintliga naturvårdsinstrument¹, dels en utredning om på vilket sätt statens skogsmark kan bidra till målet. Utvärderingen av naturvårdsinstrumenten har gjorts med fokus på Levande skogars delmål 1, dvs. målet att till år 2010 undanta 900 000 hektar skyddsvärd skog från skogsproduktion.² En utgångspunkt har också varit vad målet Levande skogar bör innebära på längre sikt. I uppdraget har inte ingått att föreslå nya mål efter år 2010.

Har målen nåtts?

Riksdagens mål för hur mycket skyddsvärd skog som ska sättas av är långt ifrån nått när två tredjedelar av målperioden 1999–2010 gått. I tabellen redovisas hur stora arealer som skyddats genom naturreservat, biotopskydd och naturvårdsavtal.

	Mål 1999–2010	Skyddat t.o.m. 2006	Måluppfyllelse, procent
Naturreservat	320 000	116 380 ³	36
Biotopskydd	30 000	13 434	45
Naturvårdsavtal	50 000	17 639	35

För frivilliga avsättningar pågår en uppföljning.⁴ Uppsatt arealmål, ytterligare 500 000 ha mellan 1999–2010, verkar kunna nås, men osäkerhet finns kring avsättningarnas kvalitet och varaktighet.

I denna utvärdering diskuterar vi en rad olika förhållanden som är av betydelse för möjligheterna att nå målen. Det handlar bl.a. om finansiering av markåtkomst, resurser för administration av vissa naturvårdsinstrument, avsättningar i statens skogar, tillgång på ersättningsmark samt incitament för skogsägare att avsätta mark.

¹ Naturreservat, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal är instrumenten för formellt skydd. Markägarnas frivilliga avsättningar är det fjärde instrumentet.

² Målet avser enbart områden nedanför gränsen för fjällnära skog.

³ Avser areal där markåtkomsten är klar. Under samma period har beslut fattats om 87 636 ha naturreservat, vilket innebär en måluppfyllelse på 27 procent.

⁴ Skogsstyrelsen redovisar en uppföljning av frivilliga avsättningar senare under år 2007.

Förslag

De förslag Statskontoret lägger syftar främst till att förbättra måluppfyllelsen av Levande skogars delmål 1 till 2010. Förutom att en viss areal ska nå ska de skyddade områdena också vara skyddsvärda, dvs. uppfylla grundläggande krav på kvalitet ur naturvårds- och biologisk mångfaldssynpunkt. På så sätt bidrar de till de långsiktiga målen för Levande skogar.

Naturvårdsinstrumenten

Bättre balans mellan beslutade mål, anvisade instrument samt anslag till markåtkomst och personal.

Den främsta orsaken till att målen inte nås för de formella skydden är att beslutade mål inte följts av tillräckliga resurser för ersättningar till markägare och handläggande personal för att nå dem. Statskontoret anser att det här behövs en bättre balans mellan uppsatta mål och anslagsnivåer.

- ***Effektivisera processen för naturreservat***

Statskontoret föreslår att processerna för naturreservat ses över för att korta handläggningstiderna. Länsstyrelserna har här en central roll att driva processen framåt så att de olika momenten fram till beslutade reservat inte tar onödig tid.

Genom en effektivare process bör beslut om fler naturreservat kunna fattas, även om det är svårt att uppskatta omfattningen. Effektivisering bör kunna ske med befintliga resurser, även om beslutade mål inte kan nås enbart med denna åtgärd.

- ***Urvalet av biotopskyddsområden och naturvårdsavtal knyts bättre till de regionala strategierna för formellt skydd av skog***

Statskontoret föreslår att urvalet av biotopskyddsområden och naturvårdsavtal knyts bättre till de regionala strategierna för formellt skydd.

Syftet med detta förslag är främst att säkra att skyddade områden har en hög kvalitet. Skogsstyrelsens riktlinjer hänvisar till de regionala strategierna, men arbetet med att fullfölja dessa riktlinjer behöver gå vidare. Det gäller t.ex. att peka ut lämpliga biotopskyddsområden och att göra tydligt var det är intressant att teckna naturvårdsavtal.

- ***Om de biologiska värdena kan skyddas och markägaren samtycker bör långsiktiga naturvårdsavtal i första hand prövas som formellt skydd***

Statskontoret föreslår att långsiktiga naturvårdsavtal i första hand används som formellt skydd, men bara om de biologiska värdena kan skyddas på detta sätt och om markägaren är beredd att teckna ett sådant avtal. Om dessa två kriterier inte är uppfyllda återstår naturreservat eller biotopskyddsområde som formella skydd.

Förslaget bygger på en samhällsekonomisk bedömning av de olika instrumenten. Med den föreslagna inriktningen kommer det finnas en viss osäkerhet i hur många fall det kan bli aktuellt med naturvårdsavtal beroende på markägarnas intresse. En större flexibilitet kan då behövas i uppsatta mål.

- ***Utveckla samordningen mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen***

Statskontoret föreslår att samordningen mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen ytterligare utvecklas, t.ex. när det gäller val av lämpligt naturvårdsinstrument och information kring frivilliga avsättningar.

Bl.a. genom arbetet med de regionala strategierna för formellt skydd har samordningen mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen förbättrats. Det finns dock skäl att fortsätta utveckla denna samordning. Förslaget kan i första hand förväntas bidra till ett bättre urval av områden som skyddas, men kan även ha viss betydelse för omfattningen.

- ***Ökad rådgivning till skogsägare kring natur- och kulturmiljövärden med särskild inriktning på frivilliga avsättningar***

Statskontoret föreslår att Skogsstyrelsen ökar rådgivningen till skogsägare kring natur- och kulturmiljövärden. Särskild uppmärksamhet bör ges de frivilliga avsättningarna.

Markägarna har en viktig roll för att nå uppsatta mål inom miljökvalitetsmålet Levande skogar. För att de ska kunna ta sitt miljöansvar är goda kunskaper en viktig faktor. Ett syfte med att särskilt uppmärksamma de frivilliga avsättningarna är att öka kvaliteten på dessa.

- ***Skogsstyrelsen bör fortsätta med och utveckla uppföljningen av de frivilliga avsättningarna***

Statskontoret föreslår att Skogsstyrelsen även i fortsättningen följer upp de frivilliga avsättningarna. Samtidigt finns behov av att utveckla uppföljningarna.

Kunskapen om de frivilliga avsättningarna är begränsade, trots att de frivilliga avsättningarna arealmässigt utgör den största delen av delmål 1. Skogsstyrelsens nuvarande uppdrag att följa upp dessa kommer att öka kunskapen. Behov finns trots det att utveckla uppföljningarna, t.ex. vad gäller förbättrat underlag.

Statens skogar

Statskontorets förslag utgår från frågan om hur staten som skogsägare på ett bättre sätt kan bidra till måluppfyllelsen av Levande skogar.

Statens egna avsättningar

- ***Överenskommelsen om Sveaskogs överlåtelse av skogsmark för reservatsbildning fullföljs***

Statskontoret lämnar här inget eget förslag utan framhåller vikten av att den träffade överenskommelsen mellan Naturvårdsverket och Sveaskog fullföljs.

Det är en mycket begränsad del av den avtalade marköverlåtelsen som hittills genomförts. Den areal produktiv skogsmark som återstår att överlåta till Naturvårdsverket för reservatsbildning beräknas omfatta ca 70 000 ha. Vi bedömer att finansieringsbehovet för inlösen av denna mark, beräknat på nuvärdet, uppgår till 2–2,5 miljarder kr.

- ***Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket och Statens fastighetsverk respektive Fortifikationsverket att träffa överenskommelser om de skyddsvärda skogarna***

Statskontoret föreslår att regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att träffa överenskommelser med Fastighetsverket och Fortifikationsverket om omfattning, former och villkor för skyddet av deras skyddsvärda skogar. Vi föreslår att regeringen anger nödvändiga principer, villkor och andra förutsättningar för snabba överenskommelser (se även nästa förslag).

Överenskommelserna träffas med utgångspunkt i genomförda inventeringar och fördjupade samråd. Inom Fastighetsverkets område bedöms skyddsbehovet omfatta ca 42 000 ha skogsmark nedan den fjällnära gränsen. Inom Fortifikationsverkets markområden uppskattas, enligt preliminär uppgift från Naturvårdsverket, ca 9 000 ha vara skyddsvärd produktiv skogsmark nedan den fjällnära gränsen.

- ***Regeringen klargör principerna om ersättning till statliga skogsförvaltare vid markinlösen***

Statskontoret föreslår att regeringen i sin styrning av de statliga skogsförvaltarna preciserar de principer för ersättning m.m. som ska gälla för deras

medverkan till avsättningar av skyddsvärd skog. De ekonomiska avkastningskraven på markförvaltarnas skogsbruksverksamhet anpassas till ersättningsnivån.

Förslaget innebär att regeringens krav på de statliga skogsförvaltarnas medverkan till att uppfylla miljö kvalitetsmålet blir tydligare och undanröjer därmed den konflikt som kan uppstå i förhållande till skogsförvaltarens övriga mål och uppdrag i sin verksamhet. Om ersättningen för marken reduceras minskar utgifterna på anslaget för biologisk mångfald.

- ***Ökade frivilliga avsättningar av statlig skogsmark***

Statskontoret föreslår, som ett alternativ, att statliga skogsförvaltare sluter uppgörelser med Naturvårdsverket eller Skogsstyrelsen om att avsätta delar av den skyddsvärda skogsmarken som frivilliga avsättningar istället för att överlåta marken för reservats- eller biotopskyddsbildning. Statens avkastningskrav anpassas till den minskade volymen produktionsskog.

Frivilliga avsättningar påskyndar skyddsprocessen jämfört med att samma mark ska överlåtas för reservatsbildning. Dessutom skyddas skogsmarken utan att det belastar vare sig det statliga anslaget för markåtkomst eller myndigheternas och markägarnas administrativa resurser. De statliga skogsförvaltarna påverkas dock genom att den produktiva skogen minskar.

- ***Processen för överlåtelse och reservatsbildning av statlig skogsmark förenklas och effektiviseras***

Statskontoret föreslår att Naturvårdsverket och länsstyrelserna tillsammans med de statliga skogsförvaltarna utvecklar gemensamt förenklade principer och rutiner för överlåtelse av mark och reservatsbildning inom de områden som parterna har slutit principöverenskommelse om. Möjligheterna till överlåtelser och finansiering av statlig mark i samlade lösningar för större områden provas.

Förslaget syftar till att påskynda genomförandeprocessen för statlig mark och skapa ökat utrymme för handläggningen av reservatsärenden på privat mark. Nya finansieringsformer bör övervägas som är bättre anpassade till bredare lösningar och som medger att ersättningen till markägaren periodiseras över flera år.

- ***Tydligare mål och uppföljning av de statliga skogsägarnas samlade åtagande när det gäller miljö kvalitetsmålet Levande skogar***

Statskontoret föreslår att Skogsstyrelsen gör en samlad redovisning av statens egna avsättningar som bidrag till måluppfyllelsen av delmålet 1

(arealmålet) i Levande skogar. Uppföljningen bör också visa de mål för kommande avsättningar av statlig skogsmark som är planerade och överenskomna med ansvariga myndigheter inom ramen för Levande skogar.

En samlad redovisning av statens egna åtaganden och bidrag till måluppfyllelsen ger en god grund för att synliggöra och värdera statens egen medverkan samt bedöma behovet av fortsatta insatser för skyddet av de statliga skogarnas naturvärden.

Statlig ersättningsmark

- ***Alla skogsägarkategorier inklusive skogsbolagen får möjlighet till ersättningsmark från Sveaskog***

Statskontoret föreslår att möjligheten till ersättningsmark vidgas till att omfatta samtliga kategorier av fysiska och juridiska skogsägare vid inlösen av mark för reservatsbildning. Vi föreslår att villkoren läggs fast i ägarens särskilda riktlinjer för Sveaskog.

Förslaget innebär att även skogsbolagen ska erbjudas ersättningsmark av Sveaskog. Det berör ca 60 000 ha produktiv skogsmark på skogsbolagens marker, som är identifierade med skyddsvärden för naturreservat. Statens kostnad för bytesmarken kan uppskattas till ett nuvärde på ca 2–2,5 miljarder kr.

- ***Ägaren ger direktiv till Sveaskog att aktivt medverka till att ersättningsmark överläts vid reservatsbildning***

Statskontoret föreslår att regeringen ger tydliga ägardirektiv (särskilda riktlinjer) till Sveaskog om att prioritera uppdraget att aktivt medverka till att ersättningsmark kan överlätas vid reservatsbildning. Uppdraget gäller även medverkan till s.k. trepartsbyten.

Förslaget syftar till att förtydliga ägarens uppdrag till Sveaskog och därmed underlätta bolagets medverkan till en effektiv hantering av ersättningsmarksärenden. Det påskyndar i sin tur måluppfyllelsen av delmålet 1 i Levande skogar.

- ***Handlägningsprocessen för värdering och prisförhandling m.m. effektiviseras***

Statskontoret föreslår att Naturvårdsverket och Sveaskog gemensamt utvecklar och enas om en förenklad och snabbare process för värdering och prisförhandling i ersättningsmarksärenden. Vi föreslår också att Naturvårdsverket och länsstyrelserna utvärderar systemet med kontrakterade konsulter för värdering och förhandling. Vidare föreslår vi att parterna prövar möjligheterna att bygga in fler tidsbegränsningar i ärendeprocessen.

Förslagen syftar till att förkorta de långa handläggningstiderna i ersättningsmarksärendena. Kortare handläggningstider bedöms också leda till att fler ärenden kan resultera i kontrakt med markägarna.

- ***Sveaskog och länsstyrelserna utvecklar ett öppet informationsutbyte***

Statskontoret föreslår att länsstyrelserna och Sveaskog upprättar rutiner för ett systematiskt informationsutbyte kring planerade reservatsbildningar och planerade utförsäljningar av skogsmark. Formerna för informationsutbytet utvecklas i samråd med Naturvårdsverket och förs in i avtalet mellan verket och Sveaskog.

Förslaget förväntas leda till en effektivare handläggningsprocess och förbättrade möjligheter att matcha de aktuella behoven av ersättningsmark med lämpliga bytesobjekt.

- ***Uppföljning och utvärdering av systemet för ersättningsmark förbättras.***

Statskontoret föreslår att Naturvårdsverket och Sveaskog gemensamt gör en fördjupad utvärdering av tillämpningen av avtalet om ersättningsmark. Vi föreslår vidare att parterna i den löpande verksamheten utvecklar sin redovisning och uppföljning av ärendehantering. Vi föreslår också att regeringen under de kommande åren följer utvecklingen av ersättningsmarksärenden genom krav på återrapportering i Naturvårdsverkets årsredovisning.

De berörda parterna får ökad information om systemets tillämpning och resultat. Det ökar förutsättningarna för att de gemensamt kan fortsätta att utveckla och förbättra systemet med ersättningsmark.

Övriga rekommendationer och överväganden

Utöver förslagen ovan ger Statskontorets utvärdering också underlag för ytterligare rekommendationer och överväganden, som kan bidra till att bl.a. påskynda måluppfyllelsen i Levande skogar.

Naturvårdsinstrumenten

- ***Överväg bättre ekonomiskt utbyte för markägarna vid naturvårdsavtal***

Statskontoret anser att de ekonomiska incitamenten för markägarna att teckna naturvårdsavtal kan övervägas i syfte att öka utbudet och kvaliteten i de

områden där naturvårdsavtal tecknas. Det kan då vara aktuellt att överväga ersättningsnivån och/eller beskattningen.

- ***Utred hur värderingen av mark bör organiseras och genomföras***

Statskontoret föreslår att de olika sätten att värdera mark som tillämpas av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör utredas.

Idag möts markägare av två olika modeller när det gäller organisation och modeller för värdering när det gäller naturreservat respektive biotopskyddsområde. En utredning bör överväga om värderingarna bör ske mer likartat i dessa fall.

Incitamenten för skogsägarnas medverkan

Statskontoret pekar här på ett antal åtgärder som staten kan överväga i syfte att stimulera de enskilda skogsägarnas medverkan till avsättningar av skogsmark för naturvårdsändamål.

- ***Ändrade skatteregler vid marköverlåtelse***

Beskattningen vid ersättningar för marköverlåtelser övervägs i syfte att stimulera skogsägarnas medverkan till formellt skydd av skogsmark med höga naturvärden. Vi lyfter fram några idéer till ändrad beskattning av realisationsvinst vid marköverlåtelse eller intrång, ersättning vid naturvårdsavtal, avsättning till ersättningsfond samt översyn av reglerna för toleransavdraget vid intrångsersättning.

I vår analys bedömer vi översiktligt konsekvenserna av de alternativa skattereglerna för den enskilde skogsägaren, för måluppfyllelsen av miljökvalitetsmålet Levande skogar samt konsekvenserna för statens finanser och skattesystemet med dess administration.

- ***Andra statliga insatser för att stärka skogsägarnas incitament att skydda skog för naturvårdsändamål***

Vi pekar på ytterligare ett antal åtgärder som staten kan överväga för att stärka och stödja skogsägarnas vilja att ta ansvar och medverka till skyddet av skog. Åtgärderna är inriktade på att

- stärka skogsägarnas intresse för natur- och miljövärden,
- förbättra de ekonomiska incitamenten för naturvårdsavtal,
- utveckla de avtalsbaserade inslagen i skyddet av höga naturvärden,
- stödja de marknadsdrivna certifieringssystemen,
- förbättra myndigheternas samspel med skogsägarna i skyddsprocessen.

Statens skogar

- ***Statlig ersättningsmark även vid markåtkomst med intrångsersättning***

Statskontoret rekommenderar att regeringen överväger förutsättningarna för att även kunna erbjuda statlig ersättningsmark vid intrångsersättning för naturreservat och biotopskyddsområde.

Motivet är att öka flexibiliteten i de formella skydden och därigenom öka intresset hos markägaren för att medverka till markåtkomsten.

- ***Sveaskogs ekoparker bör fortsatt vara frivilliga avsättningar***

Statskontoret rekommenderar att Sveaskogs ekoparker även fortsättningsvis redovisas som frivilliga avsättningar under den innevarande målperioden.

- ***Åtgärder för att skydda forn- och kulturlämningar från skador i det statliga skogsbruket (delmål 3)***

Statskontoret lämnar ett antal rekommendationer till de statliga skogsförvaltarna för att de i sitt skogsbruk ska skydda forn- och kulturlämningar från skador och i ökad utsträckning bidra till att delmål 3 i Levande skogar uppnås. Åtgärderna handlar om att

- införa och följa upp operativa verksamhetsmål med inriktning på delmål 3,
- kartlägga och beskriva kulturvärden på egen skogsmark,
- inventera kulturlämningar på blivande avverkningsytor och planera insatserna med hänsyn till härtill,
- göra tillgängligt och utnyttja information och teknik till skydd för fornämningar och kulturvärden,
- utveckla och förmedla kunskap och kompetens om kulturmiljövärden samt påverka attityder,
- utveckla kunskap och skötselplaner för bevarandet av det biologiska kulturarvet,
- främja användning och metodutveckling av skonsamma markberedningsmetoder,
- sprida information om kulturvärden och deras skydd på statlig skogsmark.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

”Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.”

Så formuleras det nationella miljökvalitetsmålet Levande skogar – ett av de nationella mål för miljön som riksdagen beslutade om år 1999.

Inriktningen är att de nationella miljökvalitetsmålen – med undantag för klimatmålet – ska nås inom en generation (2020–2025). På vägen mot Levande skogar ska ett antal delmål nås. De är nödvändiga, men inte tillräckliga för att slutmålet ska nås. Riksdagen avser att besluta om nya eller ändrade delmål 2009.

De fyra delmålen är:

1. Ytterligare 900 000 hektar skyddsvärd skogsmark skall undantas från skogsproduktion till år 2010.
2. Mängden död ved, arealen äldre lövrik skog och gammal skog skall bevaras och förstärkas till år 2010 på följande sätt:
 - Mängden hård död ved skall öka med minst 40 procent i hela landet och med avsevärt mer i områden där den biologiska mångfalden är särskilt hotad.
 - Arealen äldre lövrik skog skall öka med minst 10 procent.
 - Arealen gammal skog skall öka med minst 5 procent.
 - Arealen mark föryngrad med lövskog skall öka.
3. Skogsmarken skall brukas på ett sådant sätt att fornlämningar inte skadas och så att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara senast år 2010.
4. Senast år 2005 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för hotade arter som har behov av riktade åtgärder.

Redan i samband med riksdagens beslut om miljökvalitetsmålen stod det klart att det övergripande målet för Levande skogar skulle bli svårt att nå inom en generation, bl.a. beroende på den långa tid de biologiska processerna i skogen behöver för att nå målet. Den löpande uppföljningen har också visat att avsättningen av skyddsvärd skog inte har hållit tillräcklig takt för att delmål 1 ska nås till 2010. Miljömålsrådet senaste rapport, de Facto 2007, bekräftar detta. Delmål 1 bedöms med nuvarande takt på avsättningar

av formellt skyddad skog först nås någon gång mellan år 2015–2020. I prop. 2004/05:150 anges att en avsevärd intensifiering av åtgärder krävs för att nå delmål 1.

I januari 2006 fick Statskontoret regeringens uppdrag att utvärdera de naturvårdsinstrument som kan användas i arbetet med att nå delmål 1. Utifrån denna utvärdering ska vi enligt uppdraget föreslå lämpliga och långsiktigt samhällsekonomiskt kostnadseffektiva lösningar för att uppnå delmålet.

I arbetet ska vi som bakgrund ha riksdagens uttalande om att en större andel av avsättningarna av skog bör ske i form av frivilliga avsättningar och att naturvårdsavtal bör användas i betydligt större utsträckning än nu.

Eftersom betydande arealer skogsmark finns i statens ägo ska vi också enligt uppdraget behandla frågan om hur statens skogsmark kan underlätta uppfyllelsen av hela skogsmålet.

För uppdraget som helhet gäller att Statskontoret ska lägga förslag till förändringar och analysera de samhällsekonomiska och statsfinansiella effekterna samt konsekvenserna för andra relevanta mål. Vi ska också bedöma åtgärdernas tillräcklighet för att nå målen.

Uppdraget ska redovisas senast den 2007-09-30 till Miljödepartementet. Redovisningen kommer dels att direkt vara ett underlag för Regeringskansliet, dels utgöra ett underlag för Miljömålsrådets samlade bedömning som ska överlämnas till regeringen 2008-02-28. Rådets bedömningar ligger sedan till grund för en ny proposition om miljökvalitetsmålen. Uppdraget i sin helhet finns att läsa i bilaga 1.

1.2 Tolkning av uppdraget samt avgränsningar

Uppdraget avser en utvärdering av naturvårdsinstrumenten för att nå miljökvalitetsmålet Levande skogar. Enligt direktiven ska utgångspunkten i utvärderingen ligga på måluppfyllelse av delmål 1, men även i regeringens bedömning av vad miljökvalitetsmålet Levande skogar bör innebära i ett generationsperspektiv.

Vår utgångspunkt har varit det nu beslutade delmål 1, dvs. att det är 900 000 hektar skyddsvärd skogsmark som ska undantas från skogsproduktion. Det har legat utanför vårt uppdrag att ta ställning till hur ett arealmål bör se ut efter år 2010. Våra överväganden och förslag kan dock vara av intresse även efter år 2010, oavsett hur långt man då kommit i måluppfyllelsen.

Måluppfyllelse av delmål 1 har vi tolkat så att det i första hand är två faktorer som ska vara uppfyllda. Det ska för det första vara en viss areal, 900 000

hektar, som skyddas. För det andra ska de skyddade områdena vara skyddsvärda, dvs. ha en hög kvalitet när det gäller biologisk mångfald så att de i så hög grad som möjligt bidrar till det övergripande miljömålet. Båda dessa faktorer måste vara uppfyllda för att delmål 1 ska kunna sägas vara nått.

För att svara på dessa övergripande frågor är det därför nödvändigt att beskriva och analysera måluppfyllelsen när det gäller arealmålet. I det ingår även att behandla iakttagna orsaker till att arealmålet är svårt att nå till år 2010. När det gäller kvaliteten i de skyddade områdena har vi främst valt att behandla processen för urval, men inte följt upp faktiskt skyddade områden ur kvalitetssynpunkt. Utifrån detta har vi därefter gjort bedömningar av de olika instrumentens bidrag till det övergripande målet. Bedömningarna bygger här också på intervjuer och dokumentation. Med detta som utgångspunkt lägger vi sedan förslag som kan påskynda uppfyllelsen av arealmålet och bidra till att utvalda områden har hög kvalitet.

När det gäller statens skogar har vi tolkat regeringens direktiv så att utvärderingen av deras bidrag till måluppfyllelsen gäller hela miljökvalitetsmålet Levande skogar.

Vi har avgränsat granskningen till följande insatser av staten som skogsägare

- statens egna avsättningar (delmål 1 om långsiktigt skydd av skogsmark),
- ersättningsmark från Sveaskog (delmål 1),
- skyddet av forn- och kulturlämningar (delmål 3 om skydd för kulturmiljövärden).

Avgränsningen grundas på Miljömålsrådets senaste bedömningar att dessa delmål är mycket svåra att nå inom den utsatta tiden fram till år 2010. Tyngdpunkten ligger här på frågor som påverkar uppfyllelsen av delmål 1. Problembilden när det gäller delmål 3 är i huvudsak generell för alla markägare. Vi har därför valt att behandla detta översiktligt.

Däremot har delmålet 2 om förstärkt biologisk mångfald (död ved, äldre lövrik skog och gammal skog) avgränsats från utredningen. Anledningen är att Miljömålsrådet har bedömt att detta delmål bör kunna nås till år 2010 utan ytterligare insatser.

1.3 Genomförande

Uppdraget har genomförts efter samråd med Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. Under arbetet har kontakter skett med dessa myndigheter vid ett flertal tillfällen t.ex. i samband med intervjuer, statistikinsamling och

deltagande i konferenser. Dessa myndigheter har också haft möjlighet att ge synpunkter på ett rapportutkast. Förutom intervjuer med Skogsstyrelsen centralt och Naturvårdsverket har vi även intervjuat personal vid länsstyrelser och lokala företrädare för Skogsstyrelsen i fyra län (Södermanlands, Värmlands, Uppsala och Norrbottens län). Kontakter med ytterligare tjänstemän i dessa myndigheter på regional/lokal nivå har också förekommit. Vid länsintervjuer har vi träffat representanter för markägar- och naturvårdsorganisationer. Vi har även träffat företrädare för denna typ av organisationer på central nivå.

Alla länsstyrelser och Skogsstyrelsedistrikt har under våren 2007 också ombetts svara på en webbenkät kring frågor om arbetet med Levande skogar. Resultatet av enkäten redovisas i bilaga 2.

Arbetet med statens skogar har genomförts i två steg. I ett första steg har vi ställt samman och analyserat befintlig dokumentation. Den har utgjorts dels av externt material från myndigheter och statliga skogsägare, dels av projektets eget arbetsmaterial från intervjuer m.m.

I ett andra steg har vi kompletterat materialet genom intervjuer med företrädare för berörda myndigheter, statliga skogsägare och andra intressenter. Underlaget har dessutom kompletterats med några frågor i vår enkät till länsstyrelserna – den enkät som annars främst utgjort underlag till bedömningen av naturvårdsinstrumenten.

1.4 Närliggande aktiviteter

Ett flertal aktiviteter som berör arbetet med Levande skogar pågår eller har pågått under utredningstiden. Vi ska här nämna de viktigaste av dessa.

1.4.1 Miljömålsrådets verksamhet

Miljömålsrådet ska följa och rapportera om miljömålsarbetet till regeringen. Rådet redovisar uppföljningar årligen i publikationen *de Facto*. Den senaste uppföljningen publicerades tidigare under 2007.

Rådet ska vart fjärde år även göra en fördjupad utvärdering och nästa utvärdering ska redovisas till regeringen 2008 inför en ny miljömålsproposition 2009.

1.4.2 Skogsstyrelsens fördjupade utvärdering av Levande skogar

Som ett underlag till Miljömålsrådet har Skogsstyrelsen i uppdrag att redovisa en fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålet Levande skogar till Miljömålsrådet senast 2007-09-30. I uppdraget ligger även att föreslå nya delmål efter 2010.

1.4.3 Skogsstyrelsens uppföljning av frivilliga avsättningar

Skogsstyrelsen har i uppdrag att fortlöpande följa upp och analysera de frivilliga avsättningarna för naturvårdsändamål. För närvarande genomförs en särskild studie av de frivilliga avsättningarna. En delredovisning har lämnats 2007-03-01 och slutredovisning kommer att ske under hösten 2007. Projektet är viktigt för att ge större kunskap om de frivilliga avsättningarna, eftersom det inte finns någon samlad redovisning av dessa.

1.4.4 Regeringsuppdrag till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen redovisade 2007-07-01 ett regeringsuppdrag om vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas inom områdesskyddet med anledning av konventionen om biologisk mångfalds (CBD) arbetsprogram om skyddade områden och OECD:s rekommendationer som berör områdesskydd. Arbetet integrerades i stor utsträckning med och kompletterar åtgärdsförslag i fördjupade utvärderingar av flera miljökvalitetsmål och andra pågående utredningar.

1.5 Rapportens uppläggning

Kapitel 2 ger en bakgrund till riksdagens beslut om miljökvalitetsmålen och beskriver kortfattat miljökvalitetsmålet Levande skogar. Vidare presenteras den nationella strategi för formellt skydd av skog som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket arbetat fram. Även det skogspolitiska miljömålet behandlas.

I kapitel 3 beskrivs naturvårdsinstrumenten kort. Måluppfyllelsen för dessa behandlas därefter.

I kapitel 4 behandlas naturvårdsinstrumenten var för sig utifrån de iakttagelser och den problemanalys vi gjort. Förslag ges till hur de olika instrumenten kan bidra till en ökad måluppfyllelse.

Kapitel 5 behandlar naturvårdsinstrumenten som system. Även där redovisas iakttagelser, problemanalys och förslag för en ökad måluppfyllelse. Kapitlet avslutas med en jämförelse av vissa kostnader.

I kapitel 6 görs en jämförande bedömning av de olika instrumenten i ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Kapitel 7 utgår från ett markägarperspektiv. Där diskuterar vi hur incitamenten för, speciellt mindre, markägare kan öka för att bidra till en större måluppfyllelse. Särskilt behandlas beskattning av olika ersättningar. Olika idéer presenteras till hur detta kan ske, men här ger vi inga förslag.

Kapitel 8 behandlar hur statens skogar kan bidra till en ökad måluppfyllelse. Förslag ges för avsättningar på de statliga skogsförvaltarnas marker, men även för hur statlig ersättningsmark kan bidra till avsättningar på andra skogsägares marker.

Uppdraget framgår av bilaga 1.

I bilaga 2 redovisas svar från den enkät som skickats ut under våren 2007 till länsstyrelser och Skogsstyrelsens distrikt.

2 Levande skogar – mål och strategier

2.1 De nationella miljökvalitetsmålen

2.1.1 De 16 miljökvalitetsmålen

Det övergripande målet för miljöarbetet är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta.

År 1999 antog riksdagen 15 nationella miljökvalitetsmål, som styr arbetet för att nå det övergripande målet. De ersatte ca 170 tidigare tillkomna miljömål med olika status, omfattning och tidshorisont. De nationella miljökvalitetsmålen beskriver den kvalitet och det tillstånd som landets natur- och kulturmiljö måste ha för att samhällsutvecklingen ska vara miljömässigt hållbar. Inriktningen på miljömålsarbetet är att målen ska vara möjliga att nå inom en generation.

I november 2005 antog riksdagen ett sextonde mål. Därmed fick listan över de nationella miljökvalitetsmålen följande utseende:

- Begränsad klimatpåverkan
- Frisk luft
- Bara naturlig försurning
- Skyddande ozonskikt
- Ingen övergödning
- Levande sjöar och vattendrag
- Giftfri miljö
- Grundvatten av god kvalitet
- Hav i balans samt levande kust och skärgård
- Myllrande våtmarker
- Levande skogar
- Ett rikt odlingslandskap
- Storslagen fjällmiljö
- God bebyggd miljö
- Ett rikt växt- och djurliv

För varje mål finns en målansvarig myndighet med uppgift att verka för och följa upp ”sitt” mål. Samtidigt är flera myndigheter involverade i varje mål. Skogsstyrelsen är ansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet Levande skogar.

Vart och ett av miljökvalitetsmålen preciseras genom att antal delmål. Sammanlagt finns drygt 70 sådana mål. De antogs av riksdagen under åren 2001–2003. Medan miljömålen definierar det tillstånd för den svenska mil-

jön som miljöarbetet ska inriktas mot, anger delmålen inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta konkreta miljömålsarbetet, dvs. delmålen styr miljöpolitiska åtgärder och prioriteringar inom olika samhällssektorer.

Delmålen, som är tidsbestämda och mätbara, är av olika karaktär. I vissa fall anger de en viss kvalitet som ska vara uppnådd ett visst år, i andra fall förändringar som ska vara genomförda eller program som ska ha sätts. Det finns också etappmål som visar vad som ska uppnås ”i halvtid” för att målen ska kunna förverkligas.

Riksdagen antog samtidigt åtgärdsstrategier på tre områden som ger en samlad bild av de åtgärder som behövs för att målen ska nås. De omfattar effektivare energianvändning och transporter, giftfria och resurssnåla kretslopp och hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

I samband med att det sextonde miljökvalitetsmålet antogs 2005 gjorde regeringen en översyn av systemet med miljökvalitetsmål, delmål och strategier. Översynen ledde fram till att några nya delmål antogs och att vissa befintliga delmål fick ändrad lydelse eller utgick.

Flera av delmålen löper ut år 2010. Regeringen har därför aviserat att under 2009 föreslå nya eller ändrade delmål under miljökvalitetsmålen.

2.1.2 Miljömålsrådet följer upp och utvärderar miljömålsarbetet

I samband med att delmålen beslutades utlovade regeringen att årligen låta följa upp miljömålsarbetet samt att djupare utvärdera miljökvalitetsmålen och delmålen vart fjärde år.

Miljömålsrådet vid Naturvårdsverket inrättades 2002 för att regelbundet rapportera till regeringen. Rådet är ett samrådsorgan som består av företrädare för de målansvariga myndigheterna, miljömyndigheter, sektorsmyndigheter, länsstyrelser, kommuner, frivilligorganisationer och näringslivet.

Några av Miljömålsrådets uppgifter är att

- varje år göra en samlad uppföljning, bedömning och rapportering till regeringen av utvecklingen mot miljökvalitetsmålen och tillhörande delmål samt belysa eventuella målkonflikter mellan miljökvalitetsmålen och andra samhällsmål som riksdagen har beslutat,
- föreslå indikatorer för miljökvalitetsmålen och gröna nyckeltal i samråd med de myndigheter som är ansvariga för miljökvalitetsmålen och för

övergripande miljömålsfrågor som underlag för regeringens redovisning till riksdagen,

- sammanställa underlag från de ansvariga myndigheterna och lämna underlag till regeringens återkommande fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet.

Miljömålsrådets årliga uppföljning och bedömning av miljö kvalitetsmålen rapporteras till regeringen i publikationen *de Facto*.

Miljömålsrådet gjorde den första fördjupade utvärderingen 2004. Miljö- målsmyndigheterna lämnade underlag till Miljömålsrådet. Skogsstyrelsen svarade för underlaget till utvärderingen av Levande skogar. Nästa samlade utvärdering ska lämnas till regeringen 2008 inför miljömålspropositionen 2009. Skogsstyrelsen har lämnat sitt underlag om Levande skogar till Miljö- målsrådet i september 2007.

2.2 Miljö kvalitetsmålet Levande skogar

Miljö kvalitetsmålet Levande skogar utgör ett av de sexton nationella miljö- kvalitetsmålen.⁵

- *Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljö- värden och sociala värden värnas.*

Målet innebär att

- skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga bevaras
- skogsekosystemets naturliga funktioner och processer upprätthålls
- inhemska växt- och djurarter fortlever under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd
- hotade arter och naturtyper skyddas
- främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte
- kulturminnen och kulturmiljöer värnas
- skogens betydelse för naturupplevelser samt friluftsliv tas till vara.

I propositionen om miljömålen redovisade regeringen också vad som i övrigt skulle krävas för att nå *generationsmålet* Levande skogar. Det om-

⁵ Prop. 1997/98:145, bet. 19989/99: MJU6.

fattar att naturlig föryngring används på de marker där metoden är lämplig, att skogarnas naturliga hydrologi värnas och att brändernas påverkan på skogarna bibehålls. Skötselkrävande skogar med höga natur- och kultur- miljövärden måste vårdas så att värdena bevaras och förstärks och skogar med hög grad av olikåldrighet och stor variation i trädslagssammansättning värnas. Hotade arter ska ha möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att livskraftiga populationer bevaras.

I propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag* (prop. 2004/05: 150) bedömde regeringen att miljö kvalitetsmålet Levande skogar skulle bli svårt att nå inom en generation även med en intensifiering av de åtgärder som görs. De nuvarande delmålen bör dock kvarstå i såväl inriktning som omfattning. Även Miljömålsrådet bedömer i sin senaste uppföljning att miljö kvalitetsmålet som helhet inte kommer att uppnås till år 2020.⁶

För miljö kvalitetsmålet Levande skogar finns fyra delmål antagna.⁷ De avser långsiktigt skydd av skogsmark, förstärkt biologisk mångfald, skydd för kulturmiljö värden och åtgärder för hotade arter.

2.2.1 De fyra delmålen

Delmål 1 Långsiktigt skydd av skogsmark

- *Ytterligare 900 000 hektar skyddsvärd skogsmark skall undantas från skogsproduktion till år 2010.*

Utgångspunkten för ökningen på 900 000 hektar är läget år 1998. Målet avser områden nedanför gränsen till fjällnära skog eller till det fjällnära området.

Regeringen föreslog i sin proposition⁸ om delmålet att 320 000 hektar borde avsättas som naturreservat, 30 000 hektar som biotopskyddsområden och 50 000 hektar skyddas genom naturvårdsavtal. Förutom statens del bygger delmålet på att skogsbolag och enskilda markägare frivilligt skyddar skogsmark med höga natur- och kulturvärden. Sammanlagt ska 900 000 hektar skyddsvärd produktiv skog undantas från skogsproduktion till år 2010. Det innebär frivilliga avsättningar på 500 000 hektar utöver det som hade avsatts 1998. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

I den första fördjupade utvärderingen 2004/2005⁹ bedömde regeringen att det krävdes en avsevärd intensifiering av åtgärder för att uppnå delmålet och

⁶ Miljömålsrådets uppföljning av Sveriges miljömål. De Facto 2007.

⁷ Prop. 2000/01:130 "Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier".

⁸ Ibid.

⁹ Prop. 2004/05:150 "Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag".

att takten i genomförandet av områdesskyddet måste öka. Riksdagen har också tidigare tillkännagivit att en större andel av avsättningarna bör ske genom frivilliga åtaganden och naturvårdsavtal. Regeringen ansåg därför att det behövdes en översyn av hur de olika naturvårdsverktygen bidrar till att uppfylla miljökvalitetsmålet Levande skogar. Översynen borde även omfatta skogsbrukets frivilliga avsättningar av skyddsvärd produktiv skogsmark. Detta är en bakgrund till uppdraget till Statskontoret.

I Miljömålsrådets senaste uppföljning 2007 bedöms att delmålet inte kan uppnås fullt ut inom tidsramen. Bristande måluppfyllelse gäller i första hand naturreservaten. Målen för biotopskydd och naturvårdsavtal kommer inte heller att nås utan ökade satsningar. Målet för frivilliga avsättningar bedöms ännu inte ha uppnåtts, vilket bl.a. beror på osäkerheter om andelen skyddsvärd skog i avsättningarna.

Delmål 2 Förstärkt biologisk mångfald

- *Mängden död ved, arealen äldre lövrik skog och gammal skog skall bevaras och förstärkas till år 2010 på följande sätt:*
 - *mängden hård, död ved skall öka med minst 40 procent i hela landet och med avsevärt mer i områden där den biologiska mångfalden är särskilt hotad,*
 - *arealen äldre lövrik skog skall öka med minst 10 procent,*
 - *arealen gammal skog skall öka med minst 5 procent,*
 - *arealen mark föryngrad med lövskog skall öka.*

Miljömålsrådet bedömer i sin uppföljning 2007 att målen med nuvarande utveckling klaras med mycket god marginal. Volymen hård död ved och arealerna skog och äldre lövrik skog ökar kraftigt. Arealen mark föryngrad med lövskog förefaller ha ökat.

Delmål 3 Skydd för kulturmiljövärden

- *Skogsmarken skall brukas på ett sådant sätt att fornlämningar inte skadas och så att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara senast år 2010.*

Miljömålsrådets bedömning 2007 är att delmålet inte kan nås inom tidsramen. Skadenivåerna på fornlämningar och kända kulturlämningar är fortsatt oacceptabelt höga. Någon påtaglig positiv trend i skadeutvecklingen går, enligt rådet, inte att se.

Det kan noteras att delmål 3 är avsevärt hårdare formulerat än tolkningen av det övergripande miljökvalitetsmålet i generationsmålen.

Delmål 4 Åtgärdsprogram för hotade arter

- *Senast år 2005 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för hotade arter som har behov av riktade åtgärder.*

Vid utgången av år 2005 hade sammanlagt 23 åtgärdsprogram för hotade arter tagits fram med åtgärdsförslag som berör 52 hotade arter. Delmålet anses därmed uppnått. Dessutom gör de positiva erfarenheterna av åtgärdsprogrammen att Naturvårdsverket fortsätter arbetet och tar fram program för ytterligare arter.

Delmålet slutpunkt var utsatt till år 2005. Samma år antog riksdagen ett sextonde miljö kvalitetsmål *Ett rikt växt- och djurliv*. Syftet med delmål 4 omfattas därför nu av det nya miljö kvalitetsmålet.

2.2.2 En strategi för formellt skydd av skog

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen arbetade under 2004–2005 fram en gemensam strategi för arbetet med formellt skydd av särskilt värdefulla naturområden på skogsmark (delmål 1).¹⁰ I arbetet medverkade också Riksantikvarieämbetet, länsstyrelser och dåvarande skogsvårdsstyrelser.¹¹

Målet med strategin är att formellt skydd och frivilliga avsättningar ska komplettera varandra så att hela delmålet uppnås med skydd av skog med så höga naturvärden som möjligt.

Syftet med den nationella strategin är att

- tydliggöra bevarandeinstrumentens roller och samverkan i arbetet med bevarande av biologiskt värdefulla skogar,
- tydliggöra myndigheternas förhållningssätt till frivilliga avsättningar inom ramen för Levande skogar,
- precisera genomförandeprocessen för delmål 1, Långsiktigt skydd av skogsmark,
- ange prioriteringar och mål för skydd av olika skogstyper,
- uppmärksamma möjligheten till samverkan mellan ekologiska och andra värden såsom kulturmiljövärden, rekreation och rennärning,
- rationalisera det praktiska samarbetet mellan ansvariga myndigheter,

¹⁰ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen "Nationell strategi för formellt skydd av skog" (2005).

¹¹ Skogsvårdsstyrelserna ingår sedan den 1 januari 2006 i myndigheten Skogsstyrelsen.

- ge underlag för enhetligt uppbyggda, gemensamma länsvisa strategier för Skogsstyrelsen och länsstyrelserna,
- underlätta resultatredovisning, uppföljning och utvärdering.

Strategin riktar sig till länsstyrelser, Skogsstyrelsens distrikt, kommuner, markägarorganisationer, skogsbrukets aktörer, ideella organisationer och andra berörda. Den nationella strategin fastställer bl.a. länsvisa arealmål för formellt skydd och utgör därmed grunden för de *länsvisa strategier* som länsstyrelserna och Skogsstyrelsen utarbetar för deras arbete med formellt skydd inom delmål 1. De ska länsvis och årligen ta fram en ettårig genomförandeplan för arbetet.

Strategin anger också en enhetlig arbetsgång för länsstyrelser och andra myndigheter för arbetet med inventering, prioritering och beslut om formellt skydd av skog. I strategin betonas vikten av att arbetet med skydd av skog bedrivs i samverkan med berörda markägare.

Prioriterade skogstyper, värdeetrakter och urval

Strategin anger hur urval av värdefulla skogsområden (värdekärnor) ska ske. När områden ska prioriteras för formellt skydd, vägs de skogsbiologiska bevarandevärdena först samman. Inom de grupper av värdekärnor som erhållits, rangordnas områdena efter betydelse för andra bevarandevärden (andra miljömål, kulturmiljövård och andra samhällsintressen) och därefter praktiska prioriteringar. Genom att ha identifierat värdeetrakter, som är landskapsavsnitt med särskilt höga ekologiska bevarandevärden, koncentreras en viss del av insatserna till dessa områden. De värdekärnorna delas in efter lämpligaste skyddsform. I strategin anges även ett arbetssätt (dialog) gentemot markägare med många eller stora värdekärnor på sina marker.

När länets värdekärnor har bedömts och rangordnats ska årliga genomförandeplaner tas fram. Som utgångspunkt för att genomföra strategin måste länsstyrelserna och Skogsstyrelsen göra en preliminär sammanställning av de objekt som ryms inom delmålet. Sammanställningen kan sedan förändras i takt med att kunskapen om värdefulla områden i länet förbättras.

Arealmål för län och regioner

I den nationella strategin har det övergripande arealmålet fördelats på respektive län utifrån dagens kunskap om oskyddade värdekärnors geografiska läge i landet. En av förutsättningarna i strategin för att uppnå uppsatta mål är att staten och statligt ägda bolag förväntas skydda en stor andel av arealen värdekärnor på sitt markinnehav genom frivilliga avsättningar. De arealmål som föreslagits i den nationella strategin gäller i de länsvisa strategierna.

Nationella strategin anger vissa riktlinjer för valet av bevarandeformer och arealmålet har fördelats på de olika skyddsinstrumenten. Arealmålen för de

olika skyddsinstrumenten utgår från regionala förhållanden och instrumentens förutsättningar. Den regionala fördelningen i strategin innebär en förskjutning av andelen naturreservat mot norr och övriga instrument mot söder. Skälen till detta är att nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt är fler i södra Sverige och att de skyddsvärda områdenas genomsnittstorlek avtar mot söder. De skyddsvärda värdekärnorna är också ofta mindre i söder än i norr.

2.3 Det skogspolitiska miljömålet

Vid sidan av miljö kvalitetsmålet Levande skogar finns det också andra skogspolitiska mål och regelverk som syftar till att bevara biologisk mångfald och skydda värdefulla naturområden. Det finns ett direkt samband mellan Levande skogar och dessa andra mål och regelverk.

I de skogspolitiska mål som riksdagen antog 1993 jämfördes miljömålet med produktionsmålet. En utgångspunkt var att skog och skogsmark bör förvaltas på ett hållbart sätt för att tillgodose nuvarande och kommande generationers sociala, ekonomiska, kulturella och andliga behov. Skogsägare, skogsbrukare och myndigheter fick ett ökat ansvar för att de skogspolitiska ambitionerna skulle uppfyllas.

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

Vi beskriver här kortfattat de nationella skogspolitiska *sektormålen* och skogsvårdslagens regler om *generell hänsyn*, som båda är en del i den reglering som utgår från de skogspolitiska målen.

2.3.1 Nationella skogliga sektorsmål

I 1993 års skogspolitiska proposition diskuteras såväl skogsbrukets sektorsansvar för miljövården som skogsmyndigheternas ansvar för den. Bevarandet av arter bör vara en angelägenhet för skogssektorn och inte ses som en separat naturvårdsfråga. Naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen måste så långt möjligt tillgodoses inom ramen för det normalt bedrivna skogsbruket. Varje skogsägare måste uppfylla vissa grundläggande krav till skydd för mark, växter och djur.

Dessa grundläggande krav kommer bl.a. till uttryck i skogsvårdslagens bestämmelse om hänsyn till naturvården och kulturmiljövården. Regeringen betonar nödvändigheten av att sektorsansvaret för miljön förs vidare även på myndighetsnivå. Skogsstyrelsen har i uppdrag att vid behov ta fram skogliga sektorsmål och har nu senast 2005 tillsammans med skogssektorn formulerat sådana mål.¹²

De senaste sektorsmålen är strukturerade i tre nivåer. Den översta nivån är de mål som angivits av riksdag och regering, t.ex. det skogspolitiska beslutet och dess miljömål samt miljökvalitetsmålet Levande skogar. I nästa nivå har de övergripande målen brutits ned i en långsiktig målbild. Under denna följer tretton kortsiktiga mål med fokus på i regel 2010.

Flera grupper av de kortsiktiga sektorsmålen berör eller är delvis samma som i Levande skogars delmål 1–3. I sektorsmålen till 2010 ingår bl.a. flera mål som avser ökad generell hänsyn vid förnygringsavverkningar (se nedan).

2.3.2 Generell hänsyn

Måluppfyllelsen av det skogspolitiska miljömålet att säkra skogens biologiska mångfald bygger inte enbart på de fyra områdesskydderna som ingår i Levande skogars delmål 1.

Enligt skogsvårdslagens regler ska skogsägarna ta *generell hänsyn* till natur- och kulturvården vid skogsbruksåtgärder på all brukad mark. Den generella hänsynen utgör ett viktigt komplement de statligt finansierade avsättningsarna och markägarnas frivilliga avsättningar. Genom att i skogsbruket ta ”generell hänsyn” i nivå med Skogsstyrelsens rådgivningsnivå ökar chanserna för att det långsiktiga generationsmålet i Levande skogar ska nås. Föreskrifterna i skogsvårdslagen om generell hänsyn anger endast de grundläggande kraven för hur skogsbruk ska bedrivas och fungera på en ”miniminivå”. Svensk skogspolitik bygger dock på ett eget ansvar för skogsbruket som sträcker sig längre än skogsvårdslagens minimikrav. För att generationsmålet i Levande skogar och det skogspolitiska miljömålet ska nås, krävs det därför att skogsbruket vid avverkningarna tar en generell hänsyn som är ambitiösare än den skogsvårdslagen kräver.

Skogsstyrelsen följer upp hur väl kravet på generell hänsyn har uppfyllts. Vid de årliga inventeringarna bedöms hänsynen till miljövariablerna och hur stor volym virke som avsatts för generell hänsyn. Den volym som i Skogsstyrelsens inventering bedöms kunna krävas enligt skogsvårdslagen varierar

¹² Nationella skogliga sektorsmål, Skogsstyrelsen mars 2005.

beroende på totalvolymen innan avverkning, men uppgår i genomsnitt till drygt 9 m³sk per hektar.

Av Skogsstyrelsens senaste inventering framgår att den tidigare positiva trenden av förbättrad hänsyn har stannat av sedan 2002–2003. Ca 25 procent av andelen avverkningar når inte upp till lagens krav. För avverkningar med bättre hänsyn än lagens krav är andelen 38 procent. Resultatet är sämre för privata skogsägare än för övriga markägare. De underkända avverkningarna beror framförallt på att fel hänsyn har prioriterats.

3 Naturvårdsinstrumenten för Levande skogar

3.1 De fyra naturvårdsinstrumenten för delmål 1

För att uppfylla Levande skogars delmål 1 om att undanta 900 000 hektar skyddsvärd skog från skogsproduktion till år 2010 anger riksdag och regering tre formella skyddsformer, nämligen naturreservat, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal, samt frivilliga avsättningar.

Detta kapitel inleds med en kort beskrivning av de fyra instrumenten. Därefter ges en bild av hur väl de av riksdagen uppsatta arealmålen har uppfyllts.

3.1.1 Naturreservat

Naturreservat är den till ytan dominerande formen av de tre formella områdesskydden. Naturreservat bildas för att långsiktigt bevara och utveckla naturmiljöer med särskilt stort värde för djur, växter och människor. Det måste föreligga ett starkt allmänt intresse för att bilda naturreservat och avsikten är att skapa ett definitivt skydd. I de fall nya nationalparker innehåller skog räknas denna med inom ramen för målet för naturreservat.

Naturreservat utgör ett områdesskydd enligt miljöbalken. Det bildas efter det att staten fått tillgång till marken från markägaren, antingen genom intrångsersättning eller genom köp. Som alternativ förekommer också att markägaren kompenseras med ersättningsmark, men staten har ingen skyldighet att erbjuda sådan mark. Vid köp ska köpeskillingen motsvara marknadsvärdet för fastigheten. En intrångsersättning ska motsvara fastighetens marknadsvärde med undantag för ett s.k. toleransavdrag.

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskyddet och länsstyrelsen ansvarar för områdesskyddet i länet. Länsstyrelserna samråder med Skogsstyrelsen om områdesskyddet. Även kommuner kan bilda naturreservat. Naturvårdsverket lämnar ofta bidrag till kommunerna för dessa reservatsbildningar.

3.1.2 Biotopskyddsområden

Biotopskyddsområden är mindre mark- eller vattenområden (upp till 20 hektar) som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter. Målet är att skydda livsmiljöer som har stor betydelse för dessa ofta rödlistade växt- och djurarter.

De biotopskyddsområden som behandlas avser områden som omfattas av Skogsvårdslagen. Sådana biotopskyddsområden beslutas av Skogsstyrelsen och omfattas av Miljöbalkens bestämmelser. Markägaren ersätts för det intrång i äganderätten, som beslutet medför. Ersättningen ska motsvara (minskningen av) marknadsvärdet för fastigheten minskat med ett s.k. toleransavdrag.

3.1.3 Naturvårdsavtal

Ett naturvårdsavtal är en frivillig överenskommelse mellan en markägare och staten för att gemensamt bevara ett områdes höga naturvärden. Syftet är att bevara och utveckla kvaliteter för biologisk mångfald. En förutsättning för ett naturvårdsavtal är att det finns eller inom kort utvecklas höga naturvärden i ett aktuellt område (skogsbiologiska värdekärnor) samt en skogsägare som är beredd att acceptera de begränsningar avtalet innebär.

Naturvårdsavtal är civilrättsliga avtal mellan staten och markägaren. Avtalet, som bygger på allmänna avtalsrättsliga regler, är tidsbegränsat till högst 50 år och träffas frivilligt mellan två parter. Skogsstyrelsen har kunnat teckna naturvårdsavtal sedan början av 1990-talet. Fr.o.m. i år har möjligheten öppnats för länsstyrelserna att också teckna naturvårdsavtal. Vissa skillnader finns mellan de avtal Skogsstyrelsen respektive länsstyrelserna kan teckna.

Skogsstyrelsen tecknar naturvårdsavtal som i huvudsak omfattar områden där skogsvårdslagen gäller. Avtalstiden ska normalt vara 50 år, men alltid minst 30 år. Markägaren avstår från att bedriva skogsproduktion inom området och försämra de berörda naturvärdena. Ersättning betalas ut till markägaren i form av ett engångsbelopp, som betraktas som en stimulans och erkänsla till skogsägaren.¹³

De avtal länsstyrelserna kan teckna omfattar normalt inte områden där de huvudsakliga naturvärdena är skogliga. I vissa fall kan dock skogsmark omfattas. Det kan gälla om länsstyrelsen bildar naturreservat på en annan del av fastigheten eller om ersättningsmark förekommer vid bildandet av naturreservat. Det kan också handla om områden som prioriterats för bildande av naturreservat, men där länsstyrelsen inte har möjlighet att för tillfället fullfölja bildandet eller där markägaren är tveksam till att ett naturreservat bildas. I dessa senare fall anges att en relativt kort avtalstid är lämplig, 3–5 år. Naturvårdsverket förordar i sin vägledning till länsstyrelserna att ersättningen till fastighetsägare periodiseras och utbetalas årligen.¹⁴

¹³ Skogsstyrelsen, Riktlinjer för Skogsstyrelsens arbete med naturvårdsavtal i skogen, protokoll nr 270 daterat 2006-12-20.

¹⁴ Naturvårdsverket, Vägledning för länsstyrelsernas arbete med naturvårdsavtal, 2007.

Naturvårdsverket föreslår i sin vägledning att enbart avtal längre än 30 år ska räknas med när måluppfyllelsen för naturvårdsavtal enligt Levande skogars delmål 1 beräknas. I vilken utsträckning dessa avtal kommer att tecknas för så lång tid är för närvarande oklart. Eftersom de naturvårdsavtal länsstyrelserna har möjlighet att teckna helt nyligen har börjat tillämpas har vi i vår uppföljning inte behandlat dessa. Däremot kan dessa avtal vara ett betydelsefullt komplement i länsstyrelsernas hantering av områdesskyddet.

3.1.4 Frivilliga avsättningar

Frivillig avsättning är ett område bestående av sammanhängande produktiv skogsmark för vilket markägaren frivilligt avstår från åtgärder som kan skada dess naturvärde, kulturmiljö och/eller sociala värde. De frivilliga avsättningarna är ett komplement till det av staten beslutade och finansierade områdesskyddet. Regeringen har framhållit att oavsett bevarandeform måste det aktuella området uppfylla grundläggande krav på kvalitet ur naturvårds- och biologisk mångfaldssynpunkt.

Myndigheterna får inte styra markägarnas frivilliga avsättningar. Det finns därför varken något myndighetsbeslut eller avtal. Det utgår inte heller någon ersättning från staten till markägarna. Istället är det miljöcertifieringen av skogsbruket som motiverar en stor del av de frivilliga avsättningarna av skogsmark.

Markägaren fattar alltså själv beslut om att spara området, utan förpliktelser gentemot stat eller kommun. De frivilligt avsatta områdena ska dock finnas dokumenterade i plan eller annan handling. I de fall markägaren motsätter sig formellt skydd och istället önskar frivilligt bevara området ska det normalt tillmötesgåas av myndigheten. I dessa fall har Skogsstyrelsen numera en rutin för att dokumentera det ansvar som markägaren då påtar sig (s.k. rådgivningskvitto).

3.1.5 Andra bidrag till Levande skogar

Utöver de fyra instrument som redovisats ovan finns andra insatser eller förutsättningar som kan bidra till det övergripande målet för Levande skogar. Formella skydd, som naturminnen, djur- och växtskyddsområden, kulturreservat och annat biotopskydd än i skog, kan stärka de biologiska värdena i skogen. Dessutom finns vad som kan karakteriseras som planeringsförutsättningar, t.ex. Natura 2000-områden, riksintressen/översiktsplanering och åtgärdsprogram för hotade arter. Därtill kommer den generella miljöhänsynen i produktionsskogsbruket. Ägarstyrningen av statliga skogar behandlas i ett särskilt avsnitt. Ytterligare ett styrmedel är de bidrag som kan ges till natur- och kulturmiljöåtgärder i skogsbruket.

3.1.6 Instrumenten i sammanfattning

I följande tabell har olika fakta om instrumenten sammanfattats för att ge en översiktlig bild av dem.

	Naturresevat	Biotopskydd	Naturvårdsavtal	Frivilliga avsättningar
Syfte	Långsiktigt bevara och utveckla naturmiljöer med särskilt stort värde för djur, växter och människor. Ska ha starkt allmänt intresse	Bevara mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda	Bevara och utveckla kvaliteter för biologisk mångfald	Komplettera formellt skydd för att fylla delmål 1 med skog med så höga naturvärden som möjligt
Storlek, "i teorin"		< 20 ha		> 0,5 ha
Faktisk snittstorlek	215 ha	3 ha	7 ha	?
Arealmål 1999-2010	320 000 ha	30 000 ha	50 000 ha	500 000 ha
Beslutande	Länsstyrelsen (kommun)	Skogsstyrelsen	Markägaren och Skogsstyrelsen (kommun)	Markägaren
Varaktighet	All framtid	All framtid	30 – 50 år	?
Skyddsnivå	Ingen skogsproduktion. Skötsel enbart för att behålla/utveckla naturvärden	Ingen skogsproduktion. Skötsel enbart för att behålla/utveckla naturvärden	Avstår från skogsproduktion m.m. Reglerar ej skötsel, men mål med avtalet anges.	Ingen. Markägaren kan dock vara bunden av krav för certifiering.
Markägarens ställning	Sälja, behålla med intrångsersättning eller få bytesmark. Markägaren kan få bibehållen jakträtt	Behålla med intrångsersättning och bibehållen jakträtt.	Behålla med lägre ersättning enligt avtal.	Behålla. Markägaren kan upphöra med eller skifta avsättning.
Skötsel	Skötselplan i beslut. Lst (kommun) förvaltare. Markägare kan få skötseluppdrag.	Tillsyn – skötsel vid behov. SKS förvaltningsansvar. SKS eller markägare utför. Markägaren kan få bidrag till skötsel.	Ej enligt avtal. Delat ansvar mellan markägaren och SKS. Markägare kan få bidrag eller göra frivilligt.	Markägare kan få bidrag eller göra det frivilligt.
Ersättningsmark	Kan erbjudas mindre privata markägare av Sveaskog	Nej	Nej	

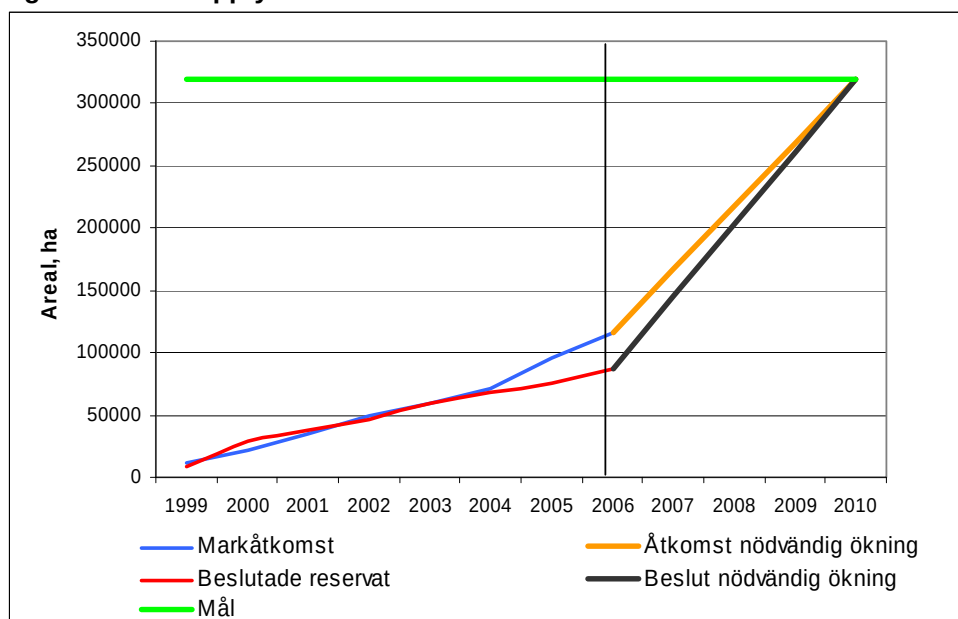
3.2 Måluppfyllelse

Statskontorets bedömning är att uppsatta mål för de tre formella skydds-instrumenten inte kommer att nås till år 2010 med nuvarande takt i avsättningarna. För att nå målet skulle en mycket kraftig ökning av avsättningarna krävas under de återstående åren. Vi redovisar här för respektive instrument avsättningarna från 1999 till och med 2006. Vi har sedan beräknat nödvändig takt i skyddet för de återstående åren för att arealmålen ska nås.

3.2.1 Naturreservat

Arealmålet för naturreservat innebär att ytterligare 320 000 hektar produktiv skogsmark nedan den fjällnära gränsen skyddas och undantas från skogsproduktion fram till år 2010 jämfört med läget 1998. I detta arealmål räknas även nationalparkerna in.

Figur 3.1 Måluppfyllelse för naturreservat



Källor: Avsättningar 1999–2006: Naturvårdsverket. 2007–2010: Statskontorets beräkningar

Måluppfyllelsen år 2006 är 36 procent (116 000 ha) om man räknar efter markåtkomsten.¹⁵ Ser man istället till beslutade naturreservat¹⁶ är målupp-

¹⁵ Med markåtkomst menas att staten (eller kommun) köpt eller träffat en överenskommelse med markägaren om intrångsersättning för områden som ska användas vid bildande av naturreservat.

¹⁶ Med beslutade naturreservat menas naturreservat som beslutats av länsstyrelsen (eller kommun).

fyllelsen 27 procent (88 000 ha). Ytterligare siffror kring måluppfyllelsen redovisas nedan under Iakttagelser.

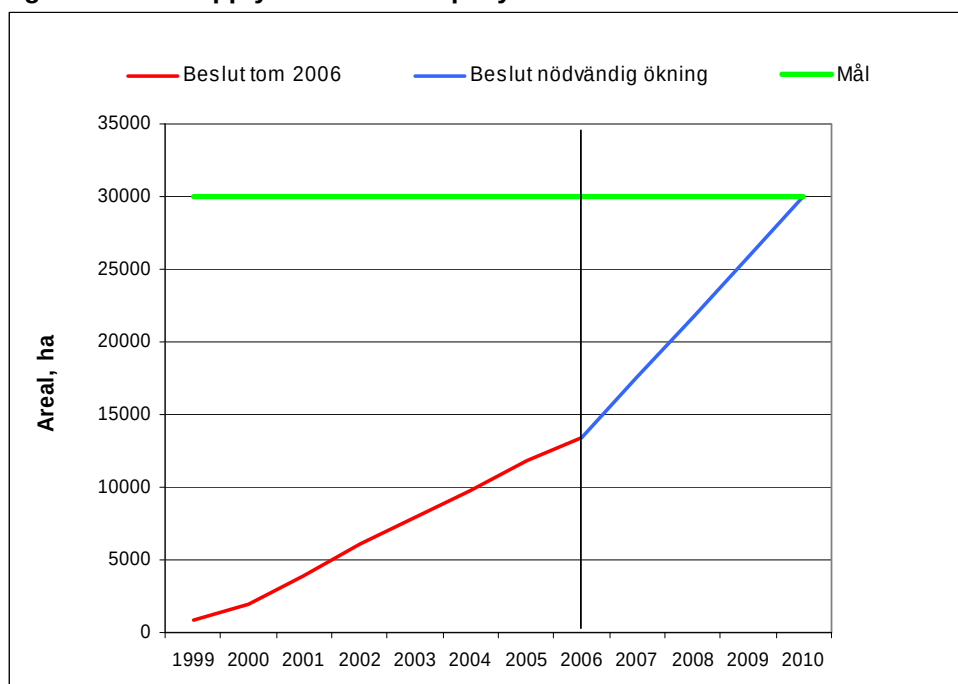
För att nå målet för naturreservat till år 2010 skulle krävas en ökning av den årliga takten vad gäller markåtkomst från i genomsnitt knappt 15 000 hektar till ca 51 000 hektar. Under 2005–2006 har markåtkomsten varit något över 20 000 hektar per år. Beslut om naturreservat skulle behöva tas för ca 58 000 hektar årligen mot i genomsnitt knappt 11 000 hektar hittills.

Miljömålsrådet redovisar i sin uppföljning 2007 motsvarande bristande måluppfyllelse för naturreservaten. Miljömålsrådet bedömer att målet inte kommer att nås till år 2010, även om en förstärkning av anslaget för biologisk mångfald skulle ske.

3.2.2 Biotopskyddsområden

Arealmålet för biotopskyddsområden innebär att de skyddade områdena ska öka med 30 000 hektar under perioden 1999–2010.

Figur 3.2 Måluppfyllelse för biotopskyddsområden



Källa: Biotopskyddsområden åren 1999–2006: Skogsstyrelsen. 2007–2010: Statskontorets beräkningar

Under åren 1999–2006 har ca 13 400 hektar produktiv skogsmark nedan gränsen för fjällnära skog skyddats som biotopskyddsområden. Det är en måluppfyllelse på 45 procent. I genomsnitt har knappt 1 700 hektar biotop-

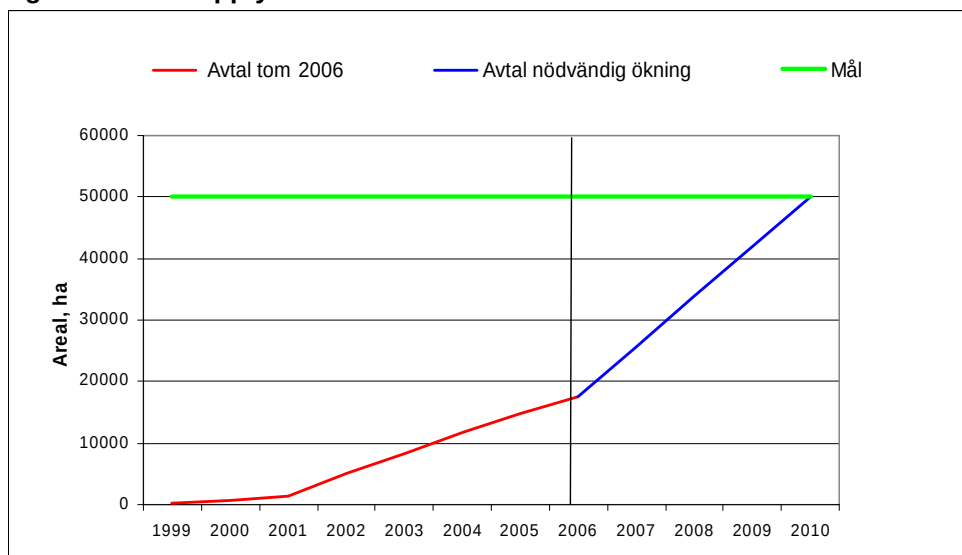
skyddsområden bildats per år hittills under målperioden. Under år 2005 respektive år 2006 fattades beslut om 2 000 respektive 1 657 hektar biotop-skyddsområden. För att nå arealmålet till år 2010 krävs att den årliga takten ökas till ca 4 200 hektar.

Miljömålsrådet har i sin uppföljning 2007 redovisat motsvarande utveckling. Miljömålsrådet bedömer att med samma takt kommer måluppfyllelsen vara ca 70 procent år 2010. Miljömålsrådet bedömer dock att målet fortfarande kan nås om anslaget för ersättning till markägare förstärks kraftigt.

3.2.3 Naturvårdsavtal

Riksdagens mål är att naturvårdsavtal på sammanlagt 50 000 hektar skogsmark ska slutas under perioden 1999–2010.

Figur 3.3 Måluppfyllelse för naturvårdsavtal



Källor: Naturvårdsavtal 1999–2006: Skogsstyrelsen, 2007–2010: Statskontorets beräkningar

Under åren 1999–2006 har ca 17 600 hektar naturvårdsavtal tecknats i produktiv skogsmark nedan gränsen för fjällnära skog. Det är en måluppfyllelse på 35 procent. I genomsnitt har ca 2 200 hektar naturvårdsavtal tecknats per år hittills under målperioden. Under år 2005 respektive 2006 hade arealerna stigit till 3 521 respektive 3 330 hektar. För att nå arealmålet till år 2010 krävs dock att den årliga takten ökas till drygt 8 000 hektar.

Även här har Miljömålsrådet redovisat motsvarande utveckling i sin uppföljning 2007. Med samma takt i genomförandet under den återstående delen av perioden beräknas måluppfyllelsen bli omkring 50 procent. Miljömålsrådet bedömer dock att det fortfarande är möjligt att uppnå arealmålet under förutsättning att anslaget för ersättning till markägarna ökar kraftigt.

3.2.4 Frivilliga avsättningar

För de frivilliga avsättningarna finns ingen motsvarande redovisning som för de formella skyddsinstrumenten. Skogsstyrelsen har uppdraget att fort-löpande följa upp och analysera de frivilliga avsättningarna för naturvårds-ändamål samt bedöma avsättningarnas bidrag till måluppfyllelsen av miljö-kvalitetsmålet. Denna pågående uppföljning behandlas i följande avsnitt.

Av målet för den långsiktigt skyddade skogsmarken förväntas skogsägarna sätta av ytterligare 500 000 hektar som frivilligt skyddad skogsmark fram till år 2010. Det innebär att minst 730 000 hektar produktiv skog ska vara frivilligt skyddad 2010. Enligt Miljömålsrådet 2007 tyder nuvarande kun-skap på att detta mål ännu inte har uppnåtts. Preliminära uppföljningsresul-tat indikerar visserligen att nivån är passerad, men osäkerheten om hur stor andel av avsättningarna som avser skyddsvärd skog kvarstår. Vidare finns osäkerhet om varaktigheten av dessa avsättningar.

3.2.5 Kommentar kring måluppfyllelsen

Som framgår av redovisningen ovan kommer de uppsatta arealmålen för det formella skyddet vara mycket svårt att nå till år 2010. Olika bedömningar har gjorts av när målen för de olika instrumenten kan uppnås. Vi har sett bedömningar som varierar mellan 2015 och 2025. Vi avstår från att göra några sådana prognoser. Takten i det fortsatta skyddsarbetet beror av flera viktiga och svårförutsägbara faktorer, t.ex. anslag, markprisutveckling, ökande konkurrens om skogen, intresset från markägarna att medverka etc.

Syftet med vår utredning är att ge förslag på förändringar som kan öka tak-ten och effektiviteten i arbetet med att skydda värdefull skog. Detta görs i förhållande till nuvarande förutsättningar.

4 Naturvårdsinstrumenten var för sig

4.1 Naturreservat

4.1.1 Iakttagelser

Naturreservat är den dominerande formen för formellt skydd av värdefull skog. I Sverige är cirka 4 % av den produktiva skogsmarken skyddad genom beslut om nationalparker och naturreservat. Huvuddelen av arealen (ca 75 %) finns i det fjällnära området och består av urskogsartade skogar. Skyddade skogsområden nedanför den fjällnära regionen utgör drygt 1 % av skogsmarken. Även här är just förekomsten av naturskogar något som är typiskt för den formellt skyddade skogsarealen.

I förhållande till de övriga naturvårdsinstrumenten har naturreservaten i genomsnitt störst areal. Under perioden 1999-2006 var arealen för beslutade naturreservat i medeltal 215 hektar. Minsta medelareal, 75 hektar, hade Blekinge län. Norrbottens län hade högst genomsnitt, 842 hektar, följt av Jämtland med 323 hektar.

Större områden ger generellt en högre grad av långsiktig funktionalitet med lägre risk för att känsliga arter slumpmässigt ska dö ut.¹⁷

Naturreservat ger ett långsiktigt skydd. I beslutet om naturreservat ska såväl föreskrifter som skötselplan finnas. I skötselplanen anges de åtgärder som behövs för att bevara och/eller utveckla naturvärden i reservatet. Länsstyrelserna ger också information om befintliga naturreservat, och där det är lämpligt vidtar man åtgärder för att öka tillgängligheten och underlätta för friluftsliv i reservaten.

Arealen skyddad mark kan redovisas antingen som enbart formellt bildade naturreservat/nationalparker eller inklusive den mark som förvärvats eller ersatts för bildande av naturreservat/nationalpark. Motivet till att redovisa också den förvärvade eller intrångsersatta marken är att också den är undantagen från aktivt skogsbruk och att det ibland tar lång tid från förvärv/ersättning till formellt beslut om att bilda naturreservat/nationalpark.

Avsättningar

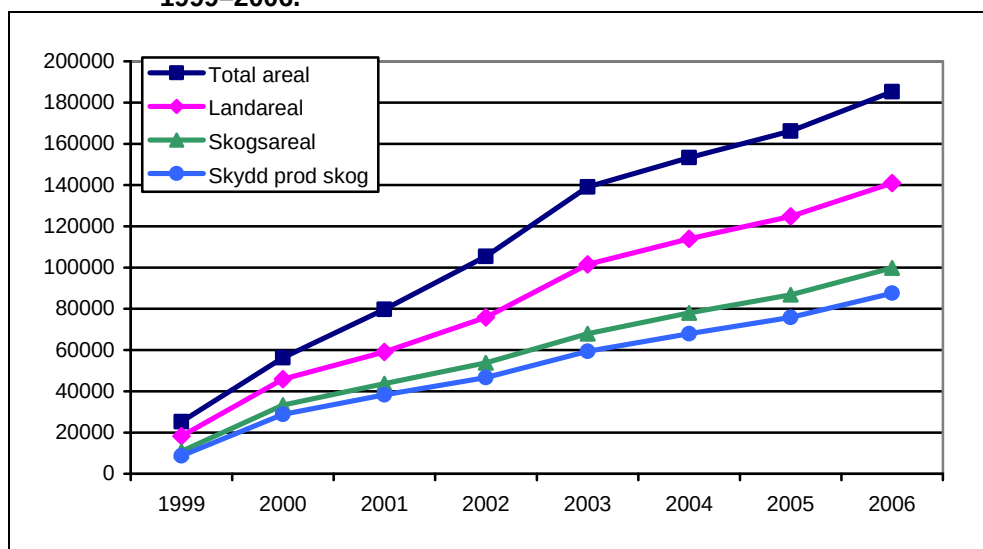
Vid årsskiftet 2006/07 var totalt ca 560 000 hektar landareal nedan gränsen för fjällnära skog skyddade genom beslut om naturreservat eller nationalparker. Detta utgör den totala landarealen oavsett naturtyp. Den produktiva skogsmarken som skyddats genom beslut om naturreservat eller nationalpark omfattade vid samma tid knappt 280 000 hektar. Totalt sett utgör så-

¹⁷ Naturvårdsverket, Naturvårdsbiologisk forskning – Underlag för områdesskydd i skogslandskapet. Rapport 5452.

ledes den skyddade produktiva skogsmarken nu ungefär hälften av den totala skyddade landarealen nedan gränsen för fjällnära skog.

Totalt under perioden 1999–2006 har ca 185 300 hektar skyddats med naturreservat. Av denna areal utgör ca 24 procent av hav, sjöar och vattendrag och 76 procent av land. Ca 54 procent av den skyddade totalarealen utgörs av skog. Skogsarealen utgörs till 88 procent av skyddad produktiv skogsmark.

Figur 4.1 Arealutveckling (ha) naturreservat nedan fjällnära gränsen 1999–2006.



Källa: Egen bearbetning av uppgifter från Naturvårdsverket.

Nedan gränsen för fjällnära skog har andelen produktiv skogsmark utgjort ca 60 procent av de totalt beslutade naturreservaten under målperioden 1999–2006. Andelen produktiv skogsmark har således ökat under perioden i förhållande till de totalt beslutade skyddade områdena.

I tabell 4.1 redovisas förvärvat/ersatt mark (ha) resp. bildade naturreservat (ha) under åren 1999–2006 i produktiv skogsmark nedanför fjällnäragränsen.

Tabell 4.1. Förvärvat/ersatt mark respektive bildade naturreservat i produktiv skogsmark nedanför gränsen för fjällnära skog åren 1999–2006, hektar

År	Markåtkomst (ha)	Bildat naturreservat (ha)
1999	12 063	8 753
2000	10 425	20 070
2001	11 764	9 427
2002	14 605	8 468
2003	11 255	12 601
2004	11 733	8 535
2005	23 984	7 932
2006	20 551	11 849
Totalt	116 380	87 636

Källa: Naturvårdsverket

Som vi tidigare nämnt är alltså måluppfyllelsen t.o.m. år 2006 om man ser till markåtkomsten 36 procent, mot 27 procent för beslutade naturreservat. Av tabellen ovan framgår att markåtkomsten ökat under 2005 och 2006. Under dessa år var anslagen betydligt högre än åren dessförinnan (se tabell 4.2 nedan). Någon motsvarande ökning av beslutade naturreservat kan dock inte observeras.

Under perioden 1999–2006 har beslutat fattats om 107 kommunala naturreservat. Störst antal kommunala naturreservat har bildats i Stockholms län. Totalt sett uppgår den skyddade arealen kommunala reservat till 15 700 hektar, varav ca 7 000 hektar är skyddad produktiv skogsmark. De kommunala naturreservaten innehåller 8 procent av den skyddade produktiva skogsmarken under perioden 1999–2006.

Ersättningar för naturreservat och nationalparker tas från Naturvårdsverkets ramanslag för åtgärder för biologisk mångfald.¹⁸ Anslaget täcker även annat, t.ex. skötsel av skyddade områden. Beslut om fördelning av anslaget mellan olika ändamål sker genom beslut inom Naturvårdsverket. Tabell 4.2 nedan redovisar faktiskt utbetalda ersättningar för naturreservat och nationalparker under åren 1999–2006 respektive år. Tabellen avser samtliga naturtyper i hela landet. Någon avgränsning till produktiv skogsmark nedan gränsen för fjällnära skog har inte varit möjlig att göra.

¹⁸ Anslag 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald, anslagspost 2.

Tabell 4.2. Utbetalda ersättningar och övriga omkostnader för markåtkomst i samband med bildande av naturreservat och nationalparker under åren 1999–2006.

År	Utbetalda ersättningar totalt för områdes- skydd (mkr)	Övriga omkostnader (mkr)
1999	297	17
2000	345	24
2001	422	31
2002	472	35
2003	444	39
2004	414	43
2005	991	45
2006	895	46
Totalt	4 280	281

Källa: Naturvårdsverket

Utbetalda ersättningar för områdesskydd har ökat under målperioden. Störst utbetalningar hittills till markägare, kommuner och stiftelsers områdesskydd var under år 2005 då utbetalningarna uppgick till 991 miljoner kronor. Av dessa avsåg drygt 36 miljoner kronor bidrag till kommuners och stiftelsers områdesskydd. Under år 2006 har utbetalningarna sjunkit till knappt 900 miljoner kronor.

Av det totala beloppet under perioden 1999–2006 har huvuddelen av kostnaderna (69 procent) uppkommit genom köp av mark, 29 procent genom intrångsersättning och 2 procent genom bidrag. Bidrag utgår bl.a. upp till 50 procent av köpeskillingen vid kommunalt beslutade naturreservat.

Övriga omkostnader avser kostnader för värdering, förhandling, lantmäterikostnader, lagfart och markägarombud. Kostnader för personal vid Naturvårdsverket och länsstyrelserna ingår inte här.

Tabell 4.3 Antal och kostnader för köp, intrångsersättning och bidrag för markåtkomst vid bildande av naturreservat och nationalparker oavsett naturtyp under perioden 1999–2006.

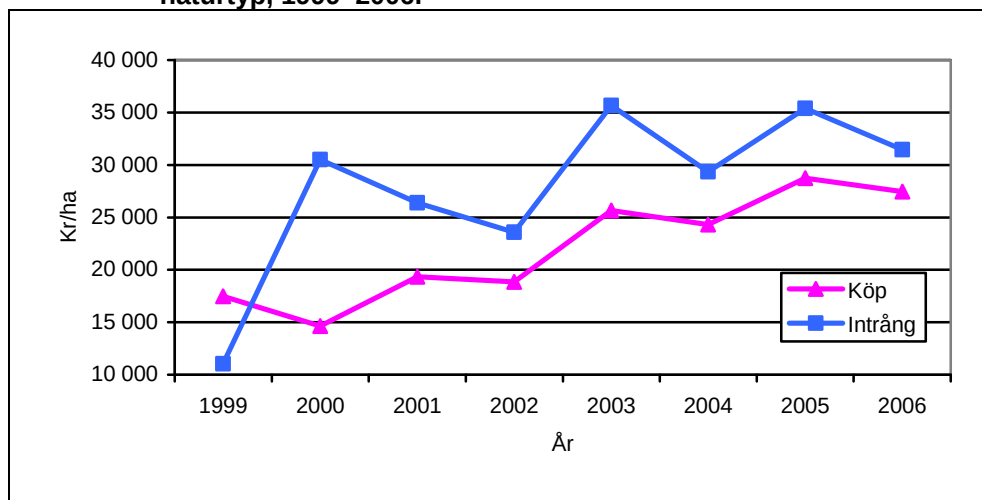
	Antal	Kostnad, tkr	Areal totalt, ha	Areal prod. skogsmark, ha
Köp	2 813	2 950 374	126 599	77 813
Intrång	1 632	1 229 948	49 355	32 228
Bidrag	83	99 210	8 822	6 339
Totalt	4 528	4 279 532	184 776	116 380

Källa: Naturvårdsverket

Ersättningsnivåerna per hektar har ökat betydligt under perioden 1999–2006. Vid köp har den genomsnittliga ersättningen per hektar ökat med 57 procent. Nivån på intrångsersättningarna har dock ökat ännu mer. Ersättningarna för intrång var år 2006 nästan tre gånger högre än de var år 1999. Ersättningsnivån för intrång var dock betydligt lägre år 1999 än ersättningen

vid köp. Skillnaden i ersättning mellan köp eller intrång har minskat, och intrångsersättningarna är nu i genomsnitt högre än ersättningarna vid köp. Detta kan förklaras av att det är vanligare med intrångsersättning i södra Sverige där markpriserna generellt är högre än i norra Sverige. I diagrammet nedan redovisas ersättningen för alla typer av mark, det har inte varit möjligt att separera ersättningen för skogsmark.

Figur 4.2 Genomsnittlig ersättning per hektar vid köp respektive intrång vid bildande av naturreservat och nationalparker oavsett naturtyp, 1999–2006.



Källa: Naturvårdsverket

Skötsel

I jämförelse med miljöhänsyn i skogslandskapet som helhet är behovet av skötselåtgärder inom nationalparker och naturreservat förhållandevis litet. De skyddade skogsområdena karaktäriseras bland annat av stor förekomst av mycket gamla träd och död ved som ett resultat av frånvaron av skogsbruksåtgärder. För att bevara sådana naturvärden fastställs för nationalparker och naturreservat föreskrifter som innebär förbud mot skogsbruksåtgärder.

Den nationella strategin för formellt skydd av skog inom delmål 1 inom Levande skogar fastställer att en värdebaserad ansats ska ligga till grund för det pågående skyddet vilket innebär att områden med höga befintliga värden ska prioriteras. Enligt strategin ska även behovet av utvecklingsmarker och arronderingsmarker i naturreservat beaktas men tillämpas på ett restriktivt sätt. Detta innebär att en viss areal utvecklings- och arronderingsmarker inkluderas i naturreservat för att åstadkomma helhet och ökade möjligheter till långsiktig ekologisk funktionalitet.

Naturreservat och nationalparker sköts med utgångspunkt från syfte, föreskrifter och skötselplaner med uppsatta bevarandemål för det aktuella området. Skötseln finansieras huvudsakligen av den del av anslaget Åtgärder

för biologisk mångfald som Naturvårdsverket årligen fördelar till länsstyrelserna. För 2007 har 255 Mkr budgeterats för skötsel av nationalparker och naturreservat. Medlen används till många olika skötselåtgärder, t.ex. drift och underhåll av det statliga vandringsledssystemet i fjällen, skötsel av värdefulla odlingsmarker, informationsanordningar, vägunderhåll och naturvårdsbränning mm. Endast en mindre del av dessa skötselmedel används till skötseln av skogsmark i nationalparker och naturreservat eftersom syfte, föreskrifter och skötselplaner för huvuddelen av den skyddade skogsarealen innebär att inga åtgärder skall utföras.

Under de senaste fem åren har sådana skötselåtgärder inom naturreservat på skogsmark utförts på 2 500 till 3 500 hektar i landet. Det motsvarar ca 600 hektar per år. Beräkningen baseras på enkätsvar¹⁹ från 14 länsstyrelser. Av svaren framgår att det framtida behovet av skötselåtgärder på skogsmark är större än den skötsel som genomförs i dag.

Naturvårdsverket avser att i samråd med länsstyrelserna ta fram en fördjupad skötselstrategi för skogsmark och andra trädbärande marker i naturreservat och nationalparker senast 2008.

4.1.2 Problemanalys

Oavsett om man utgår från inköpt och intrångsersatt mark eller formellt bildade naturreservat står det klart att målet inte utan mycket omfattande åtgärder kommer att uppnås till år 2010.

I Statskontorets enkät till länsstyrelser och Skogsstyrelsens distrikt frågade vi efter vilka faktorer som försvårar arbetet med naturvårdsinstrumenten och därmed minskar möjligheterna att uppnå delmål 1. I enkätsvaren framhålls personalbrist vid länsstyrelserna och brist på ersättningsmark som de viktigaste hindren för länsstyrelsernas arbete med naturreservaten. Även skatteregler och brist på anslag för köp och intrångsersättning lyfts fram som viktiga faktorer. Brister i kontakten med markägare uppges, men tillmäts mindre betydelse.

Tabell 4.4 De fem viktigaste faktorerna som länsstyrelserna uppger försvårar deras arbete med naturreservat

	Stor betydelse	Viss betydelse	Ingen betydelse
Personalbrist	86	14	0
Brist på ersättningsmark	81	19	0
Skattereglerna	52	48	0
Resursbrist (köp/intrångsersättning)	43	43	14
Brister i kontakter med markägare	10	71	19

¹⁹ Enkät genomförd av Naturvårdsverket.

Frågor om skatteregler och ersättningsmark behandlas i kapitel 7 respektive 8.

Grundläggande förutsättningar för takten i reservatsbildningen är personaltillgången på länsstyrelserna och anslaget till markåtkomst. Vi återkommer till dessa frågor. Oavsett dessa faktorer finns andra omständigheter kring reservatsprocessen som vi finner anledning att uppmärksamma.

Långa handläggningstider

De faktorer länsstyrelserna angett som försvårande, såväl de som redovisas i tabellen ovan som de som bedöms vara av mindre betydelse, förlänger handläggningstiderna. De största formkraven ligger på naturreservat, t.ex. vad gäller samråd, föreskrifter och skötselplan. Eftersom det i regel är större områden som avses skyddas innebär det också att fler markägare är inblandade.

I många av våra intervjuer har man pekat på den långa processen för att bilda reservat som en viktig orsak till att reservatsbildningen släpar efter i förhållande till målet. Det har emellertid inte gått att få en representativ bild av handläggningstiderna via befintlig statistik. I Naturvårdsverkets databas för uppgifter om naturreservat har man först under senare tid registrerat tidpunkter för inledning och avslutning av reservatsärenden.

Däremot har vi under våra intervjuer med personal på länsstyrelser fått uppgifter om att ett ärende om bildande av naturreservat som går ”på räls” tar mellan ett och två år. Men man påpekar också att det nästan alltid uppkommer situationer som gör att tiden blir längre. I ett län uppgav man t.ex. en genomsnittlig handläggningstid på fem år.

Det arbete som ryms inom de handläggningstider vi anger här omfattar i allmänhet mer än enbart själva avsättningsbeslutet och är därför inte helt jämförbart med den nationella strategins riktlinjer. Det kan ändå vara skäl att erinra om att länsstyrelsen enligt dem förutsätts fatta beslut om reservat inom ett år från det datum då köp eller intrångsersättning är färdigförhandlade för de flesta fastigheter som ska bli reservat.

Handläggningstiden påverkas av en lång rad faktorer, hur regelverket är utformat, den organisation som ska hantera frågan, de resurser den har tillgång till och den praxis som har utvecklats. Bildande av naturreservat regleras i miljöbalken och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Att handläggningstiden är lång behöver i sig inte vara något problem så länge det beror på att markägare och andra intressenter ska ges rimlig chans att påverka förslaget till områdesskydd. I många fall berörs dessutom flera markägare av reservatsplanerna. För markägare kan det vara viktigt att få tid

att ta ställning till de olika förslag som finns, t.ex. om ersättning i form av köpeskilling/intrångsersättning eller ersättningsmark. Det är därför nödvändigt med en viss tidsutdräkt i processen.

Utifrån de intervjuer vi genomfört förefaller handläggningstiden i många fall längre än vad som kan motiveras av de krav som ställs på processen i förhållande till markägare och andra berörda. Vi uppmärksammar därför några moment där det kan finnas anledning att överväga om processen kan påskyndas. Det skulle i så fall innebära att målet för avsättning av naturreservat nås snabbare. Dessutom skulle osäkerheten för inblandade aktörer kring det slutliga resultatet minska på ett tidigare stadium. Totalt sett borde det också leda till att mindre resurser behöver läggas på varje ärende.

Många aktörer i processen

Länsstyrelserna har ansvaret för områdesskyddet i länet. I reservatsprocessen spelar dock andra myndigheter eller aktörer som agerar på uppdrag av myndigheter också viktiga roller. Naturvårdsverket ansvarar t.ex. för upphandlingar av ramavtal för värderare och förhandlare. Länsstyrelserna avropar sedan dessa tjänster.

Naturvårdsverket svarar för markköp och fastighetsförvaltning för statligt beslutade naturreservat och för att godkänna avtal om intrångsersättning med avseende på finansiering. Länsstyrelserna har ansvar för att träffa avtal om intrångsersättning, men måste först få dem godkända av Naturvårdsverket.

Det blir alltså fyra aktörer, dvs. länsstyrelsen, Naturvårdsverket, värderare och förhandlare, som måste samordna sin verksamhet och ”prata ihop sig”. Det tar såväl arbetstid som kalendertid. Det finns också risk för oklara ansvarsförhållanden mellan aktörerna, t.ex. då både förhandlare och länsstyrelsen har anledning att ha kontakter med markägarna.

Vi har också erfarit att det ibland finns problem med systemet med upphandlade värderare och förhandlingsmän. Oftast är det bara en begränsad krets av de upphandlade konsulterna som anlitas för huvuddelen av ärendena. Länsstyrelserna vill i första hand använda konsulter som de sedan tidigare har goda erfarenheter av. Det leder till ”väntetider” för de mest anlidade konsulterna samtidigt som andra inte får möjlighet att öka sin erfarenhet och kompetens i denna typ av ärenden.

I intervjuer har också framkommit att det finns en geografisk snedfördelning i det att det finns ett begränsat antal konsulter att tillgå i norra Sverige. Eftersom det där är stora arealer som ska skyddas kan handläggningstiderna där komma att förlängas på grund av brist på konsulter.

Förhållandet mellan länsstyrelserna och de anlitate konsulterna syns också variera en del mellan länen. I vissa län har länsstyrelserna täta kontakter med förhandlarna för att processerna med markåtkomst och själva reservatsbildningen ska löpa parallellt. I andra län har förhandlarna främst kontakt med Naturvårdsverket i frågan om markåtkomst. I det senare fallet blir därför processerna mer åtskilda, något som kan försena reservatsbildningen.

I förhållande till markägarna kan det dessutom vara en fördel att värdering och förhandling görs av personer som inte är direkt anställda av länsstyrelserna eller Naturvårdsverket.

Kontakterna med markägarna är tidskrävande

Kontakterna med markägarna anges av de intervjuade länsstyrelserna som en del av reservatsbildningen som tar mycket tid. Samtidigt är samrådet med markägarna i olika skeden av processen en viktig och prioriterad fråga för att öka förståelsen och acceptansen för länsstyrelsens förslag. Det framhålls också i den nationella strategin.

I markägarkontakterna krävs såväl tydlighet som skicklighet från länsstyrelsens tjänstemän. Uppgiften är att med respekt för markägarna se till att processen drivs fram så snabbt som möjligt.

Det tryck som nu finns på länsstyrelserna att bilda naturreservat kan också innebära att länsstyrelsens personal prioriterar den formella handläggningen i förhållande till kontakterna med markägarna. Om mer tid kunde läggas på tidiga kontakter med markägarna skulle det kunna bidra till en smidigare fortsättning på processen. Särskilt gäller det i de fall där det finns ett direkt motstånd från markägare till planerna på att bilda naturreservat.

Antalet fall där markägare överklagat beslut om naturreservat respektive ersättningsfrågor kan vara ett mått på hur väl processen fungerar. I tabell 4.5 nedan anges hur många länsstyrelsebeslut om naturreservat som överklagats till regeringen under åren 2004–2006.

Tabell 4.5 Antal överklagade ärenden per län och år, 2004–2006.

Län	2004	2005	2006	Totalt
Dalarnas län			1	1
Gävleborgs län	1			1
Kalmar län			1	1
Kronobergs län		1	1	2
Skåne län			1	1
Stockholms län	1	1	2	4
Uppsala län			1	1
Värmlands län			1	1
Västmanlands län			1	1
Västra Götalands län		1	2	3
Örebro län			1	1
Totalt	2	3	12	17

En markägare som inte godtar den erbjudna ersättningen får stämma staten inför domstol för att få ett avgörande av ersättningens storlek. I tabell 4.6 nedan redovisas antalet naturreservat där ersättningen bestämts i domstol.

Tabell 4.6 Antal naturreservat där ersättningsfrågan har avgjorts i domstol samt areal för dessa objekt, 1999–2004.

Län	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totalt	Areal, ha
Blekinge län		1					1	19
Gävleborgs län	1						1	2
Jönköpings län		1					1	11
Jönköpings län, Kronobergs län					1		1	121
Kalmar län			1	1		1	3	301
Värmlands län		1	1				2	76
Västerbottens län				1			1	8
Västra Götalands län	4	1	1	3			9	961
Totalt	5	4	3	5	1	1	19	1 499

Den areal där ersättningsfrågan avgjorts av domstol motsvarar 2 procent av den totala areal som skyddats med naturreservat under samma period, dvs. mellan åren 1999 och 2004.

Det kan således konstateras att det är relativt få ärenden där beslutet om naturreservat överklagas eller där den erbjudna ersättningen inte godtas. Det går dock inte att utifrån dessa siffror uttala sig om inställningen hos övriga markägare. Bland dem kan finnas såväl de som är nöjda med beslut och ersättning som de som är missnöjda men inte är beredda att driva frågan vidare.

Markägarna har flera frågor att ta ställning till

Ur markägarens perspektiv finns det fler frågor att ta ställning till när det gäller naturreservat än övriga instrument. För det första kan det vara frågan om att välja mellan att sälja fastigheten, behålla den med starkt begränsade möjligheter att bruka den eller få ersättningsmark i stället för den mark som avstås. Därutöver kan det bli frågor om jakträtt och eventuellt uppdrag i skötseln av området. Här krävs det dels tid att ta fram förslag till markägaren, dels tid för markägaren att ta ställning till förslagen.

Föreskrifter och skötselplan ska upprättas

I beslut om naturreservat ska föreskrifter och skötselplan ingå. Att ta fram förslag kring detta är ytterligare ett moment som länsstyrelserna ansvarar för. När förslaget till beslut är framtaget ska samråd hållas med markägare och andra sakägare.

Anslag till markåtkomst

Anslag till markåtkomst för naturreservat ingår i ett ramanslag till Naturvårdsverket för åtgärder för biologisk mångfald. Anslaget används även till

andra ändamål som bidrag till kommuner och stiftelser, utredningar och inventeringar, skötsel, förvaltning, uppföljning och övervakning av skyddade områden m.m.

Åtkomsten till mark är en process som äger rum under tiden från det att ett område pekats ut som reservatsobjekt till dess att länsstyrelsen fattar beslut om att bilda naturreservatet.

Vår bedömning från intervjuer och enkät är att arbetet med markåtkomst i stort sett har hållit sådan takt att det inte har varit någon *huvudorsak* till de långa handläggningstiderna.

Det innebär dock inte att markåtkomsten är utan problem. Två exempel på situationer där markåtkomsten är problematisk är dels när markägaren inte anser att ersättningen är tillräcklig, dels i vilken utsträckning länsstyrelserna fattar beslut när inte alla berörda markägare har träffat överenskommelse.

Av Statskontorets enkät framgår att man i två län inte beslutar om naturreservat om inte alla markägare har gått med på en uppgörelse. Tio län uppger att man undviker att fatta beslut som går emot markägaren, medan nio län fattar beslut utan att ha en överenskommelse med markägare.

Vårt intryck är att ingen länsstyrelse tar lätt på problemen med markägare som inte godtar beslut om naturreservat och/eller erbjuden kompensation för sin mark. Man försöker att nå uppgörelse även i de fall där det finns ett motstånd. Trots det uppstår det situationer där någon överenskommelse inte kan nås.

I reservatsärenden där mindre markägare är berörda är det regel att ärendena omfattar flera markägare. Enligt Naturvårdsverket är det i genomsnitt fråga om fem markägare per ärende. I de fall där länsstyrelserna inte fattar beslut om inte alla markägare har godtagit en uppgörelse innebär det att markägarna i realiteten har ett slags veto. Så länge de inte går med på en uppgörelse kan de hindra ett reservatsbeslut. Eftersom länsstyrelserna är självständiga myndigheter har de möjlighet att agera på olika sätt i dessa situationer. Vi uppfattar det dock som ett problem att markägare behandlas olika. Det stämmer heller inte med strategins syfte till enhetlighet i reservatsprocessen.

Personalresurserna och anslagen till markåtkomst behöver samspela

Det intryck vi fått i intervjuer och i enkätsvar är att de begränsade personalresurserna på länsstyrelserna hittills har haft en större betydelse för tidsutdräkten än nivån på anslagen till markåtkomst. Samtidigt är anslagsnivån för markåtkomst viktig för att det ska finnas en god framförhållning i arbetet med att genomföra arealmålet. Om detta anslag skulle minska innebär det att denna framförhållning också minskar. Länsstyrelsens personal kan då ”komma ikapp” och markåtkomsten bli en faktor som ytterligare försenar

uppnåendet av arealmålet. En annan risk är att möjligheten att agera på akuta hot mot värdefulla områden minskar. Även om beslut om naturreservat inte hunnit fattas, innebär markåtkomsten en form av skydd eftersom aktivt skogsbruk så inte bedrivs där. Vidare minskar möjligheterna att ersätta större områden på Sveaskogs marker, där överenskommelse nåtts om att bilda naturreservat (diskuteras vidare i kapitel 8 om de statliga skogarna).

4.2 Biotopskyddsområden

4.2.1 Iakttagelser

Vid årsskiftet 2006/07 fanns 5 327 biotopskyddsområden med en total areal av 16 616 hektar. Merparten av detta är produktiv skogsmark nedan gränsen för fjällnära skog, 15 826 hektar. Biotopskyddsområden utgör cirka 5 procent av den formellt skyddade produktiva skogsmarken nedanför denna gräns.

Biotopskyddsområde är det i genomsnitt till ytan minsta formella skyddsinstrumentet. Medelstorleken är cirka 3 hektar. Den tidigare begränsningen till maximalt 5 hektar har ändrats till 20 hektar. Under år 2006 har det inneburit att nya biotopskyddsområden blivit något större, i genomsnitt 3,5 hektar.

All hantering av ärenden om biotopskydd ligger inom Skogsstyrelsen, även om värderingen görs av annan tjänsteman än den som handlägger bildandet av biotopskyddsområdet. Det underlättar hanteringen och handläggningstiden är betydligt kortare än för naturreservat. I Skogsstyrelsens riktlinjer om biotopskyddsområden anges att ärendehanteringen i normalfallet inte ska ta mer än 8 månader och i undantagsfall som högst 18 månader.

Eftersom biotopskyddsområden är mindre områden berörs i regel endast en ett fåtal markägare. Det underlättar kontakterna. Det skyddsvärda området utgör också ofta bara en del av markägarens fastighet, och därför kan resten av den brukas som tidigare.

De områden som är aktuella att bli biotopskyddsområden är i de allra flesta fall klassificerade som nyckelbiotoper. Det innebär att en markägare som är certifierad redan är förhindrad att avverka inom området. Ett beslut om biotopskyddsområde innebär då att markägaren får ersättning för detta område, som han/hon ändå är förhindrad att avverka. Tillsammans gör detta att många markägare kan vara intresserade av denna skyddsform.

I beslut om biotopskyddsområden behöver heller inga föreskrifter ges eller skötselplan upprättas. Det gör att arbetsinsatsen begränsas för Skogsstyrelsen hantering.

Avsättningar

Under åren 1999–2006 har ca 13 400 hektar produktiv skogsmark nedan gränsen för fjällnära skog skyddats som biotopskydd. Detta ska jämföras med delmålet 30 000 hektar för hela perioden 1999–2010. Med nuvarande anslag, som styr takten i avsättningarna, kommer målet inte att kunna nås till år 2010.

I tabell 4.7 redovisas arealer av produktiv skogsmark som avsatts som biotopskydd och hur stora ersättningar som betalats för biotopskydd totalt under åren 1999–2006.

Tabell 4.7 Areal produktiv skogsmark som avsatts som biotopskydd, utbetalda ersättningar samt ersättning per hektar under åren 1999–2006.

År	Hektar	Milj kr	Tkr/hektar
1999	817	30,3	37,0
2000	1187	55,8	47,0
2001	1900	92,1	48,5
2002	2135	104,2	48,8
2003	1947	98,3	50,5
2004	1791	92,1	51,4
2005	2000	116,3	58,1
2006	1657	102,7	62,0

Källor: Skogsstatistisk årsbok för år 1999, Skogsstyrelsens årsredovisningar 2000–2006

Skötsel

Det finns inga nationella sammanställningar över utförd skötsel eller skötselbehov. Anslaget har hittills använts restriktivt för skötselåtgärder och endast för särskilda akuta skötselbehov. Skötsel finansieras av samma anslag som också används för att bilda biotopskyddsområden och teckna naturvårdavtal, och Skogsstyrelsen har hittills prioriterat att skydda nya områden.

Skogsstyrelsen har under 2006 presenterat en studie²⁰ som innehåller bedömningar av hittills genomförda åtgärder och kommande skötselbehov inom biotopskyddat område. Skogsstyrelsen beräknar att natur- och kulturvårdande skötselåtgärder har utförts på ca 180 hektar av biotopskyddade områden inom produktiv skogsmark t.o.m. år 2005. Det mesta av skötseln har utförts under den senaste treårsperioden.

Skötselbehovet för biotopskyddsområden inom delmål 1 uppgår enligt Skogsstyrelsens bedömning till 3000–5000 hektar för den närmaste tio-

²⁰ Skogsstyrelsen, Skötsel av natur- och kulturmiljövärden – former och kostnader. Promemoria 2006-05-15.

årsperioden från det år som målarealen (30 000 ha), har uppnått. Kostnaderna för denna skötsel uppskattas till 10–15 miljoner kronor under en tioårsperiod.

I beloppet ingår inte kostnader för att administrera skötselarbetet. De administrativa kostnaderna för skötselåtgärderna inom biotopskyddade områden och områden med naturvårdsavtal kommer att uppgå till 3–4 miljoner kronor per år när arealmålen för dessa bevarandeformer har uppnått.

4.2.2 Problemanalys

Miljömålsrådet bedömer i sin senaste uppföljning att måluppfyllelsen för biotopskyddsområden år 2010 med nuvarande takt kommer att vara cirka 70 procent. Rådet anser också att målen för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal fortfarande kan nås, men att det kräver att anslaget för ersättning till markägare ökar från dagens 175 miljoner kronor till nivån 470 miljoner kronor per år.

I vår enkät till Skogsstyrelsens distrikt frågade vi vad som försvårar arbetet med naturvårdsinstrumenten och därmed minskar möjligheterna att nå delmål 1. För Skogsstyrelsen gäller denna fråga både biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. Följande faktorer pekades ut som de som mest försvårade arbetet.

Tabell 4.8 Faktorer som Skogsstyrelsens distrikt uppger försvårar deras arbete med biotopskyddsområden och naturvårdsavtal, procent

	Stor betydelse	Viss betydelse	Ingen betydelse
Resursbrist (köp/intrångsersättning)	92	8	0
Skattereglerna	43	49	8
Personalbrist	24	47	29
Begränsningar i regelverket	10	74	16
Begränsningar i rådande praxis	3	60	37

Eftersom svaren gäller för både biotopskyddsområden och naturvårdsavtal får de tolkas med viss försiktighet. Kommentarer i de öppna svaren handlar nästan enbart om naturvårdsavtal. Därför är det troligen där som de största problemen upplevs. T.ex. gäller det beskattningen av ersättningen för naturvårdsavtal. Den faktor som ändå klart dominerar som försvårande är resursbristen för att skydda nya områden, dvs. anslagsnivån. 92 procent av de svarande anger att detta är av stor betydelse och övriga 8 procent att det har en viss betydelse.

Till skillnad från länsstyrelserna förefaller personalbrist vara ett mindre problem inom Skogsstyrelsen. 24 procent av svaren därifrån anger att det är en faktor med stor betydelse, 47 procent viss betydelse och 29 procent ingen betydelse. Eftersom kostnaderna för personalen tas som en andel av anslaget

till biotopskyddsområden och naturvårdsavtal kan anslagsnivån även här antas påverka svaren. Den slutsats vi drar av skillnaden mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsernas svar är att obalansen mellan uppsatta mål och tillgängliga resurser är större för länsstyrelserna än inom Skogsstyrelsen.

Handläggning

Utifrån intervjuer och enkätsvar kan vi dra slutsatsen att bildandet av biotopskyddsområden går förhållandevis smidigt. Till det bidrar att områdena är små, antalet markägare begränsat och att skötselplan inte upprättas inför beslutet. Att hela handläggningen sker inom Skogsstyrelsen bidrar också till att begränsa tiden. Detta inrymmer dock också ett problem. Värderingen av det aktuella området görs av Skogsstyrelsen, om än inte av samma person som handlägger själva bildandet av biotopskyddsområdet. Ur markägarperspektiv kan det ifrågasättas om det är lämpligt att samma organisation både värderar området och beslutar i ärendet.

Urval

En viktig grund för urvalet av områden är den inventering av nyckelbiotoper som genomförts. Inventeringen omfattar dock betydligt fler områden än vad som ryms inom målet för biotopskyddsområden. Samtidigt har man konstaterat att inventeringen långt ifrån har hittat alla områden som uppfyller kriterierna för nyckelbiotoper.

Sammantaget har detta inneburit att urvalet av biotopskyddsområden tidigare har gjorts utifrån befintlig kunskap om enskilda områden, och i mindre utsträckning från ett landskapsperspektiv.

Genom den nationella strategin för formellt skydd av skog, de därpå följande regionala strategierna och de sedan årsskiftet 2006/07 reviderade riktlinjerna för biotopskyddsområden har en process inletts för att öka kvaliteten i urvalet av biotopskyddsområden. Skogsstyrelsen arbetar för närvarande tillsammans med länsstyrelserna med att peka ut vilka områden man har för avsikt att skydda inom det regionala arealmålet.

Sårbarhet

Genom att flertalet biotopskyddsområden har en relativt liten areal blir en viktig fråga hur biologiskt sårbara de är. Sårbarheten i mindre områden beror på naturtyp, men en risk är att mindre områden som inte ligger i anslutning till andra skyddade områden kan förlora värden som fanns när beslutet togs.

Det kan här noteras att skyddszoner som inte uppfyller kriterierna för biotopskydd inte ska ingå i biotopskyddsområden, utan bara det område som naturvärdet finns i/förväntas utvecklas i. Däremot kan en mindre del utvecklingsmark rymmas inom det skyddade området.

Om det behövs en skyddszon kan det formellt regleras i ett naturvårdsavtal under förutsättning att markägaren är villig att ingå ett sådant avtal. Ytterligare ett alternativ är att markägaren gör en frivillig avsättning, men det ger ingen garanti för varaktigheten.

Vid urvalet av vilka områden som ska bli biotopskyddsområden är det nödvändigt att ta hänsyn till den biologiska sårbarheten och lokaliseringen i förhållande till andra skyddade områden. Landskapstanken i såväl den nationella som i de regionala strategierna är ett uttryck för att de olika instrumenten ska stärka varandra.

Skötsel

I beslut om biotopskyddsområden ingår som nämnts ingen skötselplan. Där anges enbart vilka värden man vill bevara eller utveckla. Skötselbehovet ska istället bedömas av Skogsstyrelsen genom uppföljningar vart fjärde år, och utifrån denna bedömning ska eventuella åtgärder vidtas.

Att inte upprätta en skötselplan i beslutet om biotopskyddsområden innebär att det ställs krav på en viss insats för regelbundna uppföljningar.

4.3 Naturvårdsavtal

4.3.1 Iakttagelser

Naturvårdsavtal har använts för skogsmark sedan 1993. Totalt hade naturvårdsavtal tecknats på 23 109 hektar år 2006. I denna siffra ingår dock både produktiv skogsmark ovanför gränsen för fjällnära skog och impediment. Sedan 1999 har naturvårdsavtal tecknats för 17 639 hektar produktiv skogsmark nedanför gränsen för fjällnära skog. Delmålet i Levande skogar för perioden 1999–2010 är 50 000 hektar skyddad skog i naturvårdsavtal. Det betyder att måluppfyllelsen vid utgången av år 2006 är 35 procent.

Medelarealen för naturvårdsavtal är 7 hektar. Utifrån uppgifter i Skogsstyrelsens riksdatabas har vi konstaterat att storleken på naturvårdsavtalen har ökat under målperioden. I början låg medelarealen på knappt 4 hektar för att under senare år öka till ungefär 7,5 hektar.

Avsättningar

I tabell 4.9 visas hur stora arealer som naturvårdsavtal tecknats för samt beslutad statlig ersättning för samtliga naturvårdsavtal under samma period.

Tabell 4.9 Areal och ersättning för naturvårdsavtal.

År	Total areal naturvårdsavtal	Prod. skog nedan fjällnära gränsen, hektar	Ersättning, milj. kr.	Genomsnittlig ersättning per hektar tkr/hektar
-1998	2228	2152		
1999	299	289	2,0	11,9
2000	312	301	2,4	12,0
2001	953	910	8,3	11,3
2002	4057	3507	33,4	11,5
2003	4218	3369	32,5	10,9
2004	4191	3375	31,4	10,5
2005	3521	3030	31,5	11,0
2006	3330	2858	23,7	10,9
Totalt	23109	19 791	159,2	

Källa: Skogsstyrelsen

Ersättningen per hektar i tabellen ovan har bestämts utifrån Skogsstyrelsens tidigare riktlinjer. Nya riktlinjer antogs strax före årsskiftet 2006/07 och innebär bl.a. ett nytt sätt att bestämma ersättningen. Denna ska grundas dels på det s.k. rotnettot,²¹ dels på områdets skyddsvärde. Denna förändring bedömer Skogsstyrelsen kommer att höja ersättningen till markägarna jämfört med tidigare riktlinjer. Någon samlad uppföljning av ersättningsnivåerna har nu inte gjorts, men en uppskattning inom Skogsstyrelsen har gjorts att ersättningen kan höjas med cirka 30 procent.

All hantering av naturvårdsavtal sker inom Skogsstyrelsen. Länsstyrelserna kan dock teckna naturvårdsavtal fr.o.m. 2007, se avsnitt 3.1.3. Naturvårdsavtal tecknas alltid med en fastighetsägare. Formellt är det således ett förhållandevis enkelt instrument, men vid intervjuer har påpekats att kostnaderna för administrationen är högre för naturvårdsavtal än för biotopskyddsområden. Orsaker till detta är att det är svårare att hitta marker där skyddet är lämpligt och att det krävs en mer noggrann genomgång och avgränsning av området som ska skyddas.

Avtalen förutsätter att markägaren är villig att skriva under naturvårdsavtalet. Avtalet bygger också på ett delat ansvar mellan staten och markägaren, vilket bl.a. innebär att ersättningen blir lägre än för övriga formella skydd. Naturvårdsavtalen kräver därför i regel mer kontakter och diskussioner med markägaren. Handläggningstiden är dock i allmänhet betydligt kortare än för naturreservat.

²¹ Rotnettovärde = bruttovärde – avverkningskostnad.

I ett naturvårdsavtal regleras inte någon skötsel. I avtalet kan anges vilka värden man vill uppnå med avtalet, men inte hur detta ska ske. Det finns dock möjlighet för markägaren att få bidrag till skötselåtgärder, men det hanteras då skilt från naturvårdsavtalet.

Om ett område som är aktuellt för naturvårdsavtal är klassificerat som nyckelbiotop är en certifierad markägare redan förhindrad att avverka inom området. Ett naturvårdsavtal innebär då att markägaren får ersättning för detta område, som han/hon ändå inte får avverka. Det kan bidra till intresset för denna skyddsform.

Skogsstyrelsen har hittills haft en lägre aktivitet med formellt skydd av stor- och mellanskogsbrukets nyckelbiotoper. Endast i enstaka fall har biotop-skyddsområden eller naturvårdsavtal bildats på dessa markägares fastigheter. Orsaken är att de inom ramen för certifiering och egna policydokument har gjort frivilliga åtaganden samtidigt som resurserna för biotop-skyddsområden och naturvårdsavtal är begränsade. Skogsstyrelsen framhåller i sina riktlinjer att denna hållning bör gälla tillsvidare.

Det bör dock påpekas att avtal som i formen liknar naturvårdsavtal har tecknats såväl för skydd av vitryggig hackspett med Bergviks skog som för Sveaskogs ekoparker. För dessa avtal har ingen ersättning betalats ut och de har heller inte räknats som formellt skyddade i uppföljningen av måluppfyllelsen av formellt skyddad skog. De betraktas i det sammanhanget som frivilliga avsättningar.

4.3.2 Problemanalys

Långt kvar till målet

Tidigare redovisade vi att en avsevärd ökning i takten för tecknandet av naturvårdsavtal behövs för att det av riksdagen uppsatta målet ska nås till år 2010. Miljömålsrådet har i sin senaste uppföljning bedömt att måluppfyllelsen för naturvårdsavtal år 2010 med nuvarande takt kommer att vara cirka 50 procent.²² Rådet anser också att målen för biotop-skyddsområden och naturvårdsavtal fortfarande kan nås, men att det kräver att anslaget för ersättning till markägare ökar från dagens 175 miljoner kronor till nivån 470 miljoner kronor per år.

I avsnitt 4.2 redovisade vi svar från vår enkät till Skogsstyrelsens distrikt. Frågan om vad som försvårar arbetet med naturvårdsinstrumenten och därmed minskar möjligheterna att nå delmål 1 avser både biotop-skyddsområden och naturvårdsavtal. De faktorer som pekades ut som de som mest försvårade arbetet var resursbrist (intrångsersättning eller avtalsersättning),

²² Miljömålsrådet, Miljömålen – i ett internationellt perspektiv, 2007.

skattereglerna, personalbrist, begränsningar i regelverket och begränsningar i rådande praxis.

Kommentarerna i de öppna svaren handlar nästan enbart om naturvårdsavtal, vilket kan tolkas som att det är där man upplever störst problem. De gäller t.ex. beskattningen av ersättningen för naturvårdsavtal i och med Skatteverkets ändrade tolkning av regelverket. Den faktor som ändå klart dominerar som försvårande faktor är resursbristen för avtalsersättningar till markägarna, dvs. anslagsnivån för avtals- respektive intrångsersättning, där 92 procent av de svarande anger att den är av stor betydelse och övriga 8 procent att den har en viss betydelse.

Som tidigare nämnts uppfattas Skogsstyrelsen inte personalbristen som ett lika stort problem som länsstyrelserna, bl.a. på grund av den mer direkta kopplingen mellan anslaget till ersättning för naturvårdsavtal och personalkostnaderna.

Med en så stor del av målet som inte är uppfyllt kan vi konstatera att en bidragande orsak till att målet inte nås är otillräckliga anslag. Samtidigt kan noteras att både riksdagen och regeringen vill att naturvårdsavtal utnyttjas i betydligt större utsträckning än idag.

Utöver detta tar vi här upp några andra frågor som vi noterat under utredningen.

För- och nackdelar med frivillighet

Naturvårdsavtalen är frivilliga i den meningen att de kräver att markägaren är villig att ingå ett sådant avtal. Det finns alltså ingen möjlighet för staten att tvinga en markägare till naturvårdsavtal. Detta har både positiva och negativa konsekvenser.

Genom naturvårdsavtalen visar markägaren ett engagemang för naturvården och åtar sig att under lång tid avstå från ett brukande som annars hade varit möjligt. Detta görs mot en ersättning som är betydligt lägre än värdet av det brukande som inskränks. Som vi tidigare nämnt kan det dock i vissa fall helt eller delvis vara fråga om nyckelbiotoper där certifierade skogsägare ändå inte kan avverka. Från samhällets synpunkt är det självklart positivt med det engagemang som markägare visar genom att teckna naturvårdsavtal.

Nackdelen med naturvårdsavtal gäller som vi uppfattar det främst urvalet av områden och därmed kvaliteten för den biologiska mångfalden. Naturvårdsavtalen är också begränsade i tiden, om än under en förhållandevis lång tid.

De nya riktlinjer Skogsstyrelsen beslutade om före årsskiftet 2006/07 bedöms som tidigare nämnts innebära högre ersättningar till markägarna. Riktlinjerna innebär att virkesrika områden och de med högst prioriterade värde-

kärnor ges högre ersättning. Om så blir fallet innebär det samtidigt att den areal Skogsstyrelsen kan teckna avtal för blir mindre under förutsättning att anslaget inte höjs.

I Skogsstyrelsens uppföljningar av de nya riktlinjerna är det viktigt att klarlägga i vilken utsträckning höjda ersättningar även inneburit ett större intresse för att teckna naturvårdsavtal och om urvalet av områden med hög biologisk kvalitet ökat.

Urval

Genom att markägarna kan välja om de vill teckna naturvårdsavtal innebär det också att de därmed kan motsätta sig denna typ av skydd på sin fastighet. Motiv för att inte vilja teckna naturvårdsavtal kan vara önskan att fortsätta bedriva skogsbruk på marken och enbart vara begränsad av de generella krav som finns i skogsvårdslagen. Genom att naturvårdsavtalen tecknas för en förhållandevis lång tid kan det också finnas en motvilja mot att binda markanvändningen för så lång tid, särskilt när hänsyn tas till framtida ägarbyten. Ett annat skäl kan vara att ersättningen anses för liten och att markägaren inte vill stå för den ekonomiska förlust ett naturvårdsavtal innebär. I det senare fallet kanske markägaren inte motsätter sig att marken skyddas, men anser ersättningen otillräcklig. Anser Skogsstyrelsen att området uppfyller kraven för biotopskyddsområde kan det då erbjudas markägaren.

Av såväl intervjuer som vår enkät framgår att naturvårdsavtal är mer lämpliga i vissa situationer än i andra. De uppfattas passa bäst i skogar som kräver hävd. Det är lättast att teckna avtal i förhållandevis unga skogar, medan skyddsbehovet ofta är störst i gammal skog. Där är däremot markägarnas intresse mindre på grund av det högre värdet. Om detta ändras med Skogsstyrelsens nya riktlinjer har nu inte kunnat bedömas. Naturvårdsavtalen är också lämpligare i Götaland och Svealand, vilket avspeglas i de regionala arealmålen för de olika instrumenten.

Naturvårdsavtal bygger på ett samspel mellan Skogsstyrelsen och markägaren. För att ett område ska vara aktuellt för naturvårdsavtal ska det enligt Skogsstyrelsens bedömning vara skyddsvärt. Det betyder att det ska uppfylla de kriterier som satts upp i myndighetens riktlinjer för naturvårdsavtal och samtidigt passa in i den regionala strategin för formellt skydd. Dessutom måste markägaren vara med på att teckna ett avtal.

Detta gör att resultatet, dvs. de skogar där naturvårdsavtal tecknas, delvis styrs av markägarens intresse att teckna dessa avtal. Vårt intryck är att det är mycket svårt för Skogsstyrelsen att teckna naturvårdsavtal för områden med höga virkesvärden. Såväl i intervjuer som i enkätsvar påpekas att det därför blir svårt att följa den regionala strategin för naturvårdsavtalen. Samtidigt kan Skogsstyrelsens nya riktlinjer påverka intresset för att teckna natur-

vårdsavtal i skogar med högre virkesvärden. I riktlinjerna sägs dock att ersättningen inte ska överstiga hälften av virkesvärdet i det aktuella området.

Om markägaren inte är beredd att teckna naturvårdsavtal finns andra alternativ. Bedöms området så värdefullt att det ändå bör skyddas kan Skogsstyrelsen besluta om biotopskyddsområde. I regel har denna möjlighet tagits upp med markägaren samtidigt med eller innan diskussioner om naturvårdsavtal förts. Skogsstyrelsen kan också samråda med länsstyrelsen om det finns skäl att bilda naturreservat.

Om markägaren istället förklarar att marken ska skyddas som frivillig avsättning ska detta normalt respekteras. Skogsstyrelsen har då en rutin för s.k. rådgivningskvitto (se vidare om frivilliga avsättningar). Slutligen kan Skogsstyrelsen välja att inte vidta någon åtgärd. Det betyder att marken kan fortsätta brukas som tidigare, men med de generella krav som finns enligt Skogsvårdslagen.

Sårbarhet

I samband med biotopskyddsområden diskuterar vi sårbarheten för de biologiska värdena vid små områden. Naturvårdsavtal gäller i genomsnitt något större områden än biotopskyddsområden, men de är ändå förhållandevis små. Beroende på naturtyp och vilka värden som ska värnas/utvecklas finns en risk att området kan vara sårbart. Denna risk minskar om andra skyddade områden finns i anslutning till det område som naturvårdsavtal tecknats för.

Ändamål

Syftet med naturvårdsavtal är i första hand att bevara och utveckla kvaliteter för biologisk mångfald. Andra bevarandevärden som t.ex. frilufts- eller kulturvärden kan förstärka värdet av ett skogsbiologiskt värdefullt område, men är i sig inte tillräcklig grund för naturvårdsavtal. I ett avtalsområde kan skydds- eller förstärkningszoner ingå i anslutning till en skogsbiologisk värdekärna.

Både när det gäller skydd av naturvärden och andra bevarandevärden kan det vara aktuellt med inskränkningar för allmänheten för att nå syftet med skyddet. Om det behövs sådana särskilda föreskrifter kan detta inte regleras genom naturvårdsavtal, utan då krävs andra formella skydd. Naturvårdsavtalen kan enbart inskränka markägarens förfogande över fastigheten.

Som vi tidigare konstaterat har den genomsnittliga storleken på områden med naturvårdsavtal i stort sett fördubblats under perioden 1999–2006. Vi har inte kunnat utröna om denna förändring beror på att man nu skyddar större områden med värdekärnor eller om andelen skydds- och förstärkningszoner ökat. Oavsett förklaringen ger denna ökning av arealen också en större genomsnittlig ersättning till markägaren för ett tecknat naturvårdsavtal.

Ersättning

Den ersättning som markägaren får när naturvårdsavtal tecknas är inte någon intrångsersättning utan ska enligt Skogsstyrelsens riktlinjer för arbetet med naturvårdsavtal i skogen betraktas som en stimulans och erkänsla för den insats skogsägaren gör för miljön. Nu gällande riktlinjer beslutades i december 2006 och innebär delvis ändrade principer för beräkning av ersättning. Faktorer som påverkar ersättningen är dels områdets naturvärden, dels skogens rotnettovärde.²³ Ersättningen ska aldrig utgöra mer än högst hälften av det värde som virkesavkastningen från området kunde ha gett markägaren.

Skillnaden mellan den möjliga avkastningen och ersättningen blir således större i kronor räknat ju högre värde skogen har. Detta påverkar förstås markägarens intresse att teckna naturvårdsavtal negativt.

I vår enkät anger många skogsstyrelsedistrikt att intresset för att teckna avtal minskat i och med att Skatteverket numera inte godkänner periodisering av ersättningen i de fall det inte finns någon motprestation. Denna fråga diskuteras ytterligare i kapitel 7.

Av våra intervjuer har vi sett att man i vissa län tecknar naturvårdsavtal samtidigt som markägaren ges rätt att avverka skog på en annan del av fastigheten. Även om det handlar om olika områden kan det av markägaren uppfattas som en kompensation för att ett naturvårdsavtal tecknas. Detta förfarande används dock inte generellt i alla distrikt.

Skötsel

I naturvårdsavtalet ingår inte någon skyldighet för markägaren att utföra aktiva skötsel- eller andra åtgärder inom avtalsområdet. Skogsstyrelsen ska inte heller ta på sig någon sådan skyldighet i avtalet. Ansvar för skötsel av det skyddade området är delat mellan avtalsparterna. Markägaren har möjlighet att vidta skötselåtgärder men ska då samråda med Skogsstyrelsen.

För viss skötsel kan markägaren få olika bidrag. Det tidigare s.k. NOKÅS-bidraget kompletteras med Landsbygdsprogrammet, som delfinansieras av EU. Markägaren kan också få viss ersättning för sina egna arbetsinsatser. Landsbygdsprogrammet vidgar möjligheterna att få bidrag, men det är ännu för tidigt att säga vilken betydelse och omfattning det kan få för naturvårdsavtalen.

Om det behövs skötsel i det område där naturvårdsavtal tecknats består den ekonomiska ersättningen ur markägarens perspektiv av både ersättningen för naturvårdsavtalet och bidraget för skötsel. I såväl intervjuer med myn-

²³ Rotnettovärde = bruttovärde – avverkningskostnad.

digheter som i enkätsvar framhålls att skötselbidraget ökar intresset för att teckna naturvårdsavtal.

Förutom att samråda med markägaren inför dennes åtgärder ska Skogsstyrelsen genomföra regelbundna (vart fjärde år) kontrollbesök för att planera skötselåtgärder eller utvärdera det som redan utförts. Om markägaren inte genomför nödvändiga skötselåtgärder ska Skogsstyrelsen se till att de vidtas. Åtgärderna kan utföras av Skogsstyrelsen eller läggas ut som uppdrag till markägaren eller andra utförare.

Av Skogsstyrelsens redovisning till den Skogspolitiska utredningen om skötsel av natur- och kulturmiljövärden framgår att skötsel genomförts inom områden med naturvårdsavtal på ca 1 200 hektar mellan åren 1999–2005. Till det ska läggas ca 2 000–3 000 hektar där skötselinsatser genomförts i nära anslutning till tecknandet av avtalet, men inte inom avtalsperioden. I skrivelsen görs också en grov uppskattning av skötselbehovet när arealmålet för naturvårdsavtal nåtts. Under en tioårsperiod uppskattas skötselbehovet vara 17 000–23 000 hektar. Skogsstyrelsen uppskattar översiktligt kostnaden för skötseln till 65–85 miljoner kronor under tioårsperioden, men påpekar att bedömningarna är förenade med stor osäkerhet. Kostnaderna är ett delat ansvar mellan Skogsstyrelsen och markägaren. Till det kommer kostnader för att administrera skötseln. De beräknas för Skogsstyrelsens del till 3–4 miljoner kronor årligen för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal.

Varaktighet

Naturvårdsavtal är ett långsiktigt skydd. Som längst kan ett naturvårdsavtal vara 50 år och det är också den längd som de flesta avtalen har. Som kortast kan ett naturvårdsavtal vara 30 år. Eftersom naturvårdsavtal är ett av flera instrument för långsiktigt skydd av skogsmark är det nödvändigt att avtalen gäller under en längre tid. Kvaliteten i det avsatta området kan också förutsättas öka under avtalsperioden.

Även om naturvårdsavtalen tecknas för en lång period upphör de när avtals-tiden löper ut. Då kommer frågan upp om vad som ska hända med området i framtiden. Ur statens perspektiv innebär det att ta ställning till om det även i fortsättningen ska vara skyddat och i så fall på vilket sätt. Oavsett vilket sätt som väljs kommer ett nytt formellt skydd att vara förenat med nya kostnader. Har de biologiska värdena utvecklats så att man bedömer att området bör skyddas för all framtid (t.ex. genom naturreservat eller biotopskydds-område) innebär det en ytterligare kostnad som totalt sett överstiger kostnaden för ett permanent skydd redan nu. Ska området även i fortsättningen skyddas i avtalsform blir det åter fråga om ersättning till markägaren. Mark-ägarens inställning vid denna tidpunkt kan inte förutses. Är intresset för att skydda området vid det tillfället lågt blir statens val att skydda området för all framtid eller att låta det återgå till skogsbruk.

Mot eventuellt nya kostnader på lång sikt kan ställas att markägarnas engagemang i naturvårdsavtalet har ett värde. Avtalet är också ett sätt att skydda värdefull skog till en lägre omedelbar kostnad, vilket innebär att anslagna medel på kort sikt räcker till en större areal.

4.4 Frivilliga avsättningar

4.4.1 Iakttagelser

En mycket viktig faktor för att markägare ska göra frivilliga avsättningar av produktiv skog är den certifiering av skog som förekommer. Två olika certifieringssystem dominerar, FSC (Forest Stewardship Council) och PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes). Certifieringen är ett marknadsdrivet system som markägarna kan ansluta sig till av omsorg om såväl miljön som företagets goodwill. Motiv kan också vara att efterfrågan har ökat på certifierade varor och krav från köpare och aktieägare. Det förekommer också att det vid avverkning ges ett något högre pris för certifierad skog.

De frivilliga avsättningarna styrs av certifieringssystemens krav. Sådana krav är att minst 5 procent av skogen ska sättas av frivilligt och att en skogsbruksplan ska upprättas. De nationella miljökvalitetsmålen och deras delmål har betydelse för vilka miljöfrågor som uppmärksammas av, i första hand de större, skogsägarna. Målen har dock ingen direkt styrande betydelse för t.ex. omfattningen av avsättningarna. Det är alltså markägarna själva som avgör om och i så fall var de frivilliga avsättningarna görs.

De frivilliga avsättningarna kommer till stånd utan ekonomisk ersättning från staten.

Avsättningar

Det finns ingen samlad dokumentation av de frivilliga avsättningarna. Det betyder att uppgifter om areal, kvalitet och varaktighet måste fångas på annat sätt. Skogsstyrelsen har därför ett återkommande uppdrag att följa upp och analysera de frivilliga avsättningarna. För närvarande pågår ett projekt för att redovisa skogsägarnas frivilliga avsättningar såväl kvantitativt som kvalitativt. En delredovisning²⁴ har gjorts från detta projekt, medan slutredovisningen planeras till senare under år 2007.

Skogsstyrelsen definierar frivilliga avsättningar som ett minst 0,5 hektar stort område med sammanhängande produktiv skogsmark där markägaren frivilligt har fattat beslut om att åtgärder som kan skada dess naturvärde,

²⁴ Skogsstyrelsen, PM frivilliga avsättningar (2007-03-01).

kulturmiljö och/eller sociala värde inte ska utföras. Området ska finnas dokumenterat i plan eller annan handling.

Skogsstyrelsens delredovisning är uppdelad på småskogsbruket, mellanskogsbruket och storskogsbruket. Uppskattningarna av de frivilliga avsättningarna baseras på intervjuundersökningar inom småskogsbruket 2004 och 2005 och på uppgifter från de fem största skogsbolagen²⁵ inom storskogsbruket. För den tredje ägarkategorin, mellanskogsbruket, finns ännu inga uppgifter att redovisa.

Resultatet från småskogsbruket visar att var tredje skogsägare har frivilliga avsättningar. Totalt uppskattas här småskogsbrukets areal frivilliga avsättningar till ca 183 000 hektar produktiv skogsmark. Det ligger ungefär i nivå med de skattningar av dokumenterade frivilliga avsättningar på ca 190 000 hektar som gjordes 2001.²⁶ Enligt Skogsstyrelsen kan det röra sig om en underskattning, eftersom en del skogsägare inte har lämnat några uppgifter.

Skogsstyrelsens fältinventering antyder att ca 70 procent av den frivilligt avsatta arealen kan vara skyddsvärd skogsmark (utvecklingsmark 24 procent, nyckelbiotop 18 procent, objekt med naturvärde 27 procent). En procent av de angivna frivilliga avsättningarna bestod av formellt skyddade områden i form av naturreservat, biotopskydd eller naturvårdsavtal.

Den nu aktuella undersökningen visar att det är större sannolikhet att större brukningsenheter (>1 000 hektar) har frivilliga avsättningar än mindre enheter. Följande tabell visar andelen enheter per storleksklass som gjort frivilliga avsättningar.

Brukningseenhet storlek (ha)	Procent FA (%)
5 – 49	16
50 – 199	35
200 – 999	39
> 1 000	64

Nära hälften av småskogsbrukets areal av frivilliga avsättningar finns i Götaland, där ca en tredjedel av småskogsbrukets skogsmarksareal totalt finns i landet.

Storskogsbruket redovisar 573 000 hektar i frivilliga avsättningar nedanför gränsen för fjällnära skog. I den siffran ingår dock även impediment och andra ägoslag. Skogsstyrelsen kan inte förrän i slutet av 2007 bedöma hur stor del av storskogsbrukets avsatta areal som är skyddsvärd. Ca hälften av

²⁵ Sveaskog, Fastighetsverket, Holmen, SCA och Bergvik

²⁶ Redovisad i SUS 2001, Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter.

storskogsbrukets frivilliga avsättningar finns i norra Norrland, där ca 40 procent av storskogsbrukets areal finns. I Götaland finns ca 5 procent av avsättningarna och ca 7 procent av skogsmarksarealen.

I delredovisningen tar Skogsstyrelsen inte ställning till om arealmålet på 730 000 hektar i frivilliga avsättningar är uppnått. Framför allt finns en tveksamhet om hur stor del av avsättningarna som kan betraktas som skyddsvärda. Ett bättre underlag i detta avseende räknar man med att ha i sin slutredovisning.

Skogsstyrelsen avser också att återkomma med uppgifter om med vilken varaktighet som markägarna avsätter mark för naturvård. I storskogsbruket förekommer en omsättning av objekt. Omsättningen förklaras dels av att staten förvärvar mark för reservatsbildning som skogsbolagen sedan ersätter med likvärdiga objekt, dels av att skogsbolagen själva byter sina avsatta områden.

4.4.2 Problemanalys

Frivilliga avsättningar av skyddsvärd skog är viktiga för att uppfylla hela miljökvalitetsmålet Levande skogar. Arealmässigt är målet för de frivilliga avsättningarna större än för de formella skyddsinstrumenten tillsammans. Av det som hittills framkommit av Skogsstyrelsens uppföljning av de frivilliga avsättningarna är omfattningen av dem i närheten av det mål som satts upp till år 2010, även om det finns osäkerhet om kvaliteten och varaktigheten.

Kvaliteten osäker

Eftersom det inte finns någon samlad redovisning av de frivilliga avsättningarna är det svårt att veta vilken kvalitet de har. För att en frivillig avsättning ska anses uppfylla villkoren enligt Levande skogars arealmål ska det handla om skyddsvärd skog och långsiktigt skydd. Regeringen har också uttalat att "oavsett vilken bevarandeform som är aktuell i det enskilda fallet så måste området i fråga uppfylla grundläggande krav på kvalitet ur naturvårds- och biologisk mångfaldssynpunkt".²⁷

Vilka områden som sätts av styrs ytterst av markägaren själv. I de flesta fall finns stöd i någon form av skogsbruksplan eller landskapsplanering. Urvalet styrs därför dels av kvaliteten i underlaget, dels av markägarens benägenhet att följa detta underlag.

På motsvarande sätt som för naturvårdsavtal kan markägarens intresse att göra frivilliga avsättningar styras av det ekonomiska värde som avstås

²⁷ Prop. 2004/05:150, Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.

genom avsättningen. Har en markägare olika områden som kan vara aktuella som frivilliga avsättningar kan det ligga nära till hands att välja det område som innebär lägst ekonomisk förlust även om det inte har högst naturvärde.

Som nämnts kommer Skogsstyrelsen i sin pågående uppföljning att bedöma kvaliteten i gjorda frivilliga avsättningar för olika markägare och i olika delar av landet.

I en tidigare studie²⁸ av frivilliga avsättningar i Västra Götaland konstaterades bl.a. att de frivilliga avsättningarna var överrepresenterade på de sämsta ståndorterna och nästan helt saknades på de bästa. Frivilliga avsättningar var t.ex. överrepresenterade på blöta och fuktiga marker, där det kan diskuteras om det inte i själva verket handlade om icke produktiv skogsmark.

Det kan i och för sig finnas skäl att göra avsättningar på marker med låg produktivitet, eftersom dessa ofta länge har varit orörda och därför kan ha höga naturvärden. Det kan dock inte uteslutas att en del av avsättningarna på lågproduktiva marker väljs ut eftersom den ekonomiska förlusten på så sätt begränsas. Slutsatsen i rapporten är att det formella skyddet i fortsättningen i ännu högre grad bör inriktas mot områden med hög produktivitet.

Skillnad i urvalet mellan certifiering och miljömålet

Även om certifieringen är en mycket viktig orsak till frivilliga avsättningar är det viktigt att notera att det finns en skillnad i perspektiv mellan certifiering och miljömål. Certifieringen har ett individuellt perspektiv där varje markägare förbinder sig att avsätta minst 5 procent av sin mark. Det bör då enligt certifieringskraven vara markägarens mest skyddsvärda områden som sätts av. Miljömålet har däremot ett nationellt perspektiv och gäller skyddsvärda marker i hela landet. Men naturvärdena är inte jämt spridda över landskapet, och det innebär att en markägare kan sakna höga sådana värden på sin fastighet. Även om alla markägare sätter av sina mest värdefulla marker innebär det alltså inte att det totalt sett i landet blir de mest värdefulla markerna som avsätts.

Varaktigheten oklar

Jämfört med de formella skyddsinstrumenten finns en större osäkerhet om varaktigheten av de frivilliga avsättningarna. Väljer en markägare att inte vara certifierad finns inga krav på frivilliga avsättningar utöver de generella skogspolitiska hänsynen.

Även om markägaren är certifierad är de frivilliga avsättningarna inte reglerade i tiden. Enligt riktlinjerna för certifiering ska de mest värdefulla områdena sparas. Det innebär att avsättningarna inte bör flyttas om inte markägaren får kännedom om att ett annat mer skyddsvärt område. Eftersom det

²⁸ Skogsstyrelsen, Frivilliga avsättningar – en del i Miljökvalitetsmålet Levande skogar, Rapport 10/2005.

generellt råder brist på kunskap om de frivilliga avsättningarna och risk för att urvalet inte alltid leder till de mest skyddsvärda områdena, är varaktighet och kvalitet i de frivilliga avsättningarna osäker.

Frågan om varaktighet kommer att tas upp i Skogsstyrelsens uppföljning av de frivilliga avsättningarna. I delredovisningen uttalas att en omsättning av frivilliga avsättningar äger rum. Detta är inte kontroversiellt om ändamålet är att över tiden förbättra och optimera kvaliteten i avsättningarna. Det ligger dock i Skogsstyrelsens intresse att följa utvecklingen.

Kunskapen begränsad

Enligt kraven för certifiering ska varje markägare dokumentera sina frivilliga avsättningar, och dokumenten ska lämnas ut vid förfrågan. Även Skogsstyrelsen har ett krav på dokumentation för att en frivillig avsättning ska räknas med i deras uppföljning.

Någon samlad redovisning om var de frivilliga avsättningarna finns och vilken kvalitet de har finns dock inte. Därför är det svårt att få kunskap om dem. Eftersom de frivilliga avsättningarna arealmässigt utgör över hälften av det totala målet skapar det problem när måluppfyllelsen ska bedömas, såväl när det gäller areal biologiska kvaliteter.

Även i förhållande till det formella skyddet är den begränsade kunskapen ett stort problem. I den nationella strategin för formellt skydd av skog slås målet fast att ”formellt skydd och frivilliga avsättningar ska komplettera varandra så att hela delmål 1 fylls med skog med så höga naturvärden som möjligt”.

Staten sätter mål, men kan inte påverka

Målet för de frivilliga avsättningarna har satts upp genom riksdagsbeslut. Staten har emellertid mycket små möjligheter att påverka hur mycket och var de frivilliga avsättningarna görs. Målet förutsätter att skogsbruket tar sitt sektorsansvar. I stor utsträckning är det de marknadsdrivna certifieringssystemen som styr skogsbrukets sektorsansvar när det gäller frivilliga avsättningar.

De styrmedel som står till förfogande för staten är information och rådgivning. I de fall markägaren anlitar Skogsstyrelsen för att upprätta s.k. Gröna skogsbruksplaner kan man där också föreslå frivilliga avsättningar i enlighet med uppsatta mål. Markägaren har dock ingen skyldighet att följa planen. Till statens styrmedel kan också räknas de bidrag som markägaren eventuellt kan få för att främja naturvärden.

Staten sätter således upp mål för frivilliga avsättningar på samma sätt som för de formella skydden. Men eftersom styrmöjligheterna skiljer sig mycket

åt mellan de formella skydden och de frivilliga avsättningarna kan en sådan likartad målformulering ifrågasättas.

4.5 Överväganden och förslag

4.5.1 Anslag till markåtkomst för och administration av naturvårdsinstrumenten

Genomgående för de formella naturvårdsinstrumenten har vi berört problem med bristande resurser för såväl markåtkomst som för personal som ska hantera dessa ärenden. Med de instrument som nu används har tillgängliga resurser inte varit tillräckliga för att nå uppsatta mål. Skillnaderna mellan de hittills uppnådda målen och de mål som beslutats av riksdagen är så pass stora att den bristande måluppfyllelsen inte kan förklaras av bristande effektivitet i myndigheternas arbete med naturvårdsinstrumenten. Det hindrar inte att det finns möjliga förändringar i arbetet med instrumenten och vi redovisar senare några förslag med denna inriktning.

Situationen hittills uppfattar vi som en bristande överensstämmelse mellan beslutade mål och tillgängliga resurser. Myndigheternas arbete utgår ifrån de mål som riksdag och regering satt upp. Blir avståndet mellan uppsatta mål och tillgängliga resurser för stort riskerar målen att förlora i legitimitet och myndigheternas arbete att styras av andra mål eller faktorer, eftersom målet ändå uppfattas som ouppnåeligt. För det fortsatta arbetet med Levande skogar är det därför viktigt att få en bättre balans mellan uppsatta mål, anvisade medel och tillgängliga resurser.

Vi ska här utveckla övervägandena kring anslagen till de olika instrumenten. En viktig faktor för att underlätta arbetet med områdesskydd är också markägarnas vilja att avsätta mark till naturvårdande ändamål. Markägarnas incitament diskuteras i kapitel 7.

Naturreservat

Personalresurser vid länsstyrelserna

I Statskontorets enkät angav länsstyrelserna personalbrist som det största hindret för att nå Levande skogars arealmål.

Länsstyrelserna är egna myndigheter som finansierar sin personal med förvaltningsanslaget till myndigheten. Till det kan komma särskilda medel till specifika verksamheter.

Det betyder att varje länsstyrelse utifrån sitt befintliga anslag och eventuella särskilda medel ska avväga resurserna för bildande av naturreservat mot såväl andra miljöuppgifter som alla andra verksamheter inom länsstyrelsen. I avsnitt 5.4.1 diskuteras de särskilda medel som tilldelats länsstyrelserna för

miljömålsarbetet. Dessa medel har dock kunnat användas till andra verksamheter än bildande av naturreservat.

Vi har inte utifrån vår utvärdering kunnat bedöma om denna fördelning av anslaget inom länsstyrelserna har varit det mest optimala om detta ses för miljöfrågorna i helhet. I en bristsituation har länsstyrelserna att prioritera mellan verksamheter.

Statistik från Naturvårdsverket visar att länsstyrelserna under 2005 och 2006, när anslagen till markåtkomst varit högre än tidigare år, inte har beslutat om naturreservat i samma takt som mark säkrats. En betydande del av arbetet med att bilda naturreservat ligger efter att markåtkomsten är klar och en viss fördröjning är naturlig mellan markåtkomst och beslut. Den nationella strategin för formellt skydd av skog sätter som mål att beslut om naturreservat ska vara fattat inom ett år från det att markåtkomsten är säkrad. Även om länsstyrelserna inte hunnit besluta om naturreservat i samma takt som mark säkrats, innebär köp eller överenskommelse om intrångsersättning ett skydd mot t.ex. avverkning. Det ger också möjlighet till framförhållning och till "räddningsaktioner" vid akuta hot mot mycket skyddsvärda områden.

Behovet av personal kommer framöver givetvis att påverkas av hur mycket som anslås till markåtkomst. Det är därför inte möjligt att bedöma det framtida personalbehovet. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna utvärdering att hitta en lösning på frågan om personalbristen på länsstyrelserna. I första hand är detta en fråga för länsstyrelserna och deras interna prioriteringar mellan olika verksamheter. Det finns dock olika möjligheter för regeringen att styra medelstilldelningen för länsstyrelsernas arbete med bildandet av naturreservat.

Ett sätt för regeringen att styra tillgången på personalresurser vid länsstyrelserna för bildande av naturreservat är att en del av de medel som nu anvisas särskilt i länsstyrelsernas regleringsbrev till miljöarbetet mer precist riktas till bildande av naturreservat. För att säkra att dessa särskilda satsningar kommer reservatsarbetet till godo bör ett redovisningskrav gälla för länsstyrelserna, både vad gäller medelsanvändningen och verksamhetsresultat. Dessa medel bör stå i relation till omfattningen av arbetet med naturreservaten, vilket bl.a. bestäms av anslagsnivåerna för markåtkomst och återstående areal för att nå uppsatta mål.

Ett annat sätt är att koppla länsstyrelsernas medel till den markåtkomst som genomförs i länet. Även om förutsättningarna skiljer sig åt kan man jämföra med Skogsstyrelsen som får använda en viss del av anslaget för biotopskydd och naturvårdsavtal till sin administration.

Det finns dock flera skäl till att det inte går att direkt föra över Skogsstyrelsens modell till länsstyrelserna. Ett skäl är att processen vid naturreservatsbildning är betydligt mer utdragen och delvis mindre förutsägbar. Det gör att det inte finns samma tidsmässiga samband mellan markåtkomst och arbetsinsats som i Skogsstyrelsens verksamhet.

Ett annat skäl är att ansvaret och anslaget för markåtkomst ligger på Naturvårdsverket, vilket gör att det finns formella hinder att ange att en viss del av anslaget för markåtkomst ska gälla administration på länsstyrelserna. Trots dessa hinder anser vi att det bör prövas om en viss del av anslaget till markåtkomst skulle kunna riktas till länsstyrelsernas arbete med att bilda naturreservat efter det att markåtkomsten är klar. I det sammanhanget bör också prövas om anslaget bör stå i relation till omfattningen på avsättningarna.

Det är troligen inte rimligt att länsstyrelsernas hela anslag till naturreservatsbildningen tillförs på detta sätt, men det skulle kunna ge länsstyrelserna ett tillskott till processen fram till beslut. Denna modell behöver dock övervägas ytterligare. Vi föreslår att detta görs antingen av Naturvårdsverket och länsstyrelserna eller av någon utomstående part. Eftersom det kan finnas olika intressen mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna kan det senare alternativet vara att föredra.

Anslag till markåtkomst

Vi kan konstatera att huvuddelen av de statsfinansiella kostnaderna för de formella naturvårdsinstrumenten gäller ersättning till markägarna för markåtkomst. Med nuvarande ersättningsprinciper kommer det därför krävas betydande anslag för att nå den beslutade målnivån för de formella instrumenten. Det finns dock några möjligheter att kunna sänka de statsfinansiella kostnaderna med nuvarande instrument trots en bibehållen målareal. Ett sätt är att ändra fördelningen mellan instrumenten, så att naturvårdsavtal och/eller frivilliga avsättningar med lägre eller ingen ersättning till markägaren ökar på bekostnad av naturreservat och/eller biotopskyddsområden. Detta påverkar dock måluppfyllelsen när det gäller den biologiska mångfalden. Ett annat sätt är att staten på annat sätt än via statsbudgeten står för en större andel av de områden som sätts av. Belastningen på anslag till markåtkomst kan då minska, men kostnaden belastar då istället statliga bolags eller myndigheters resultat.

Att anslagen varit otillräckliga för att nå målen har påpekats tidigare från olika håll, t.ex. av Miljömålsrådet, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Det är alltså inget nytt konstaterande vi gör här. Statskontoret lämnar dock inte några förslag om lämpliga anslagsnivåer eller nya mål. Skogsstyrelsen har nyligen lämnat en fördjupad utvärdering av Levande skogar till Miljömålsrådet där nya mål föreslås för perioden fram till år 2020.

Under perioden har också prisökningen på skogsfastigheter varit kraftig. Det innebär att den tidigare ökningen i anslag inte har lett till motsvarande ökning i areal som kunnat säkras för reservatsbildning.

Den fortsatta utvecklingen när det gäller åtkomst av mark för naturreservat påverkas av kommande anslag. Om priserna på skogsfastigheter fortsätter att öka betyder oförändrade eller minskade anslag att den areal som kan köpas in eller ersättas minskar i motsvarande grad.

Ytterligare en effekt av oförändrade eller minskade anslag kan bli att inköpen av statlig mark försenas. Sveaskog och Naturvårdsverket har slutit en överenskommelse om vilka områden som bör bli naturreservat (se vidare i kapitel 8). Hittills har inköpen av statlig mark genomförts utifrån det anslag som återstått när övriga markägare ersatts. Om samma princip ska råda framöver minskar möjligheten att överföra statlig mark. Det innebär att det tar längre tid att skydda den mark som man redan kommit överens om. Störst nackdel av detta har Sveaskog, då man inte kan bedriva skogsbruk där, samtidigt som ersättningen för marken dröjer. Med den överenskommelse Sveaskog har med Naturvårdsverket ses de utpekade områdena som frivilliga avsättningar i avvaktan på reservatsbildning.

Anslag till biotopskyddsområden och naturvårdsavtal

Måluppfyllelsen för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal är starkt kopplad till anslaget, eftersom det här är frågan om ett och samma anslag för markåtkomst och den personal som arbetar med att bilda biotopskyddsområden respektive teckna naturvårdsavtal. På samma sätt som för naturreservat är det nödvändigt att skapa en bättre balans mellan beslutad målnivå och anslag till markåtkomst.

Frågan om anslagsnivåns betydelse för måluppfyllelsen har tidigare tagits upp av såväl Skogsstyrelsen som Miljömålsrådet. Eftersom biotopskyddet administreras inom en myndighet och administrationen och ersättningen till markägarna tas från samma anslag finns en mer direkt koppling mellan anslaget och beslutade biotopskydd än för naturreservat.

För att nå målet om biotopskyddsområden och naturvårdsavtal till år 2010 skulle alltså en mycket kraftig anslagsökning behövas. Eftersom det nu återstår en förhållandevis kort tid till målperiodens slut skulle en så kraftig anslagsökning innebära stora variationer över tiden i den personal som krävs inom Skogsstyrelsen för att arbeta med dessa frågor. Miljömålsrådet har uppskattat att anslaget för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal behöver öka till 470 miljoner kronor per år istället för nuvarande 175 miljoner kronor. De stora variationer främst i personal som det skulle innebära talar för att inte göra en så stor satsning under en begränsad tid, utan att sikta på en mer uthållig anslags- och därmed bemanningsnivå som gäller under en längre period.

Viktigt är här att ge klara och långsiktiga besked om inriktning på arbetet. Det betyder att det bör vara ett tydligare samband mellan tilldelade resurser och uppsatta mål.

På samma sätt som för naturreservat påverkas arealen beslutade biotopskyddsområden av markprisutvecklingen. Om markpriserna fortsätter att öka innebär således oförändrade anslag en arealmässig minskning av beslutade biotopskyddsområden.

4.5.2 Effektivisera processen vid bildande av naturreservat

Statskontoret föreslår att processen kring bildande av naturreservat förändras så att onödig tidsåtgång undviks genom att en aktör tar ett tydligt processansvar. Eftersom länsstyrelsen är den myndighet som beslutar om att bilda naturreservat är det rimligt att det också är länsstyrelsen som har detta processansvar. Hur detta tydligare processansvar ska utformas bör utvecklas av representanter för länsstyrelser och Naturvårdsverket.

Överväganden

Länsstyrelserna beslutar om bildande av naturreservat, medan Naturvårdsverket ansvarar för att köpa in eller ersätta markägarna för de områden som ska ingå i naturreservaten. Länsstyrelserna anlitar fristående värderare och förhandlare som Naturvårdsverket upphandlar med ramavtal.

Som vi tidigare beskrivit riskerar det faktum att det är fyra aktörer inblandade från myndighetssidan att leda till extra tidsåtgång och förluster i informationsöverföringen. Även för markägaren kan det vara förvirrande att möta såväl länsstyrelserepresentanter som förhandlare. I intervjuer främst med länsstyrelser har vi också fått intrycket att samspelet mellan aktörerna varierar. Främst gäller det rollfördelningen mellan länsstyrelsen och förhandlarna i förhållande till markägarna, men även brist på eller ovana förhandlare har nämnts som problem i sammanhanget.

Det finns flera motiv för att bibehålla dagens rollfördelning. Frågor om markåtkomst kräver en viss specialiserad kompetens som det är rimligt att samla i en organisation, Naturvårdsverket. Samtidigt innebär det en fördel att kontakterna med markägare tas från länsstyrelserna, eftersom avståndet till markägaren är mindre.

Motivet för att anlita fristående värderare är att man vill undvika att samma organisation som ansvarar för anslaget för markåtkomsten också genomför värderingen. Det skulle kunna leda till misstankar om att värderingen styrdes av myndighetens intressen.

Motsvarande princip finns när det gäller de fristående förhandlarna. De är en utomstående part som har till uppgift att genomföra uppdrag från länsstyrelserna på ett sådant sätt som markägarna kan acceptera. För att hålla isär de olika rollerna ska dessutom värderare och förhandlingsmän i ett naturreservatsärende inte komma från samma företag.

Ytterligare ett motiv till att anlita utomstående värderare och förhandlare är att alternativet skulle vara att dessa uppgifter skulle utföras på myndigheterna. Om uppgifterna skulle utföras på länsstyrelserna förutsätter det både ökade personalresurser och en breddad kompetens.

Vår bedömning är att det finns möjligheter att få en mer effektiv hantering av naturreservatsärenden med nuvarande arbetsfördelning genom att peka ut ett tydligare processansvar för länsstyrelsen. Ett tydligare processansvar syftar till att de olika aktörerna på "myndighetssidan" ska fungera mer samspelt.

Ansaret innebär att se till att de inblandade aktörerna kommer in i rätt skede av processen och att driva på under processens gång för att undvika onödig tidsåtgång. Ett sådant exempel är kring de olika alternativ som markägaren ställs inför, att sälja, behålla med intrångsansättning eller få ersättningsmark. För att inte få en onödig tidsutdräkt bör alla tre alternativen presenteras för markägaren i ett tidigt skede. På så sätt får markägaren ett bättre underlag för sitt ställningstagande i ett tidigare skede, samtidigt som man undviker att de olika processerna sker efter varandra. Vi vill samtidigt betona att vi inte ifrågasätter att markägare kan behöva viss tid för att tänka över olika förslag och erbjudanden och att tid behövs för samråd med berörda om förslagen.

Tidsåtgången för ett ärende påverkas också av länsstyrelsens agerande när det finns markägare som är tveksamma eller uttalat negativa. Genom de naturvårdsavtal länsstyrelserna numera kan teckna kan en sådan situation tillfälligt lösas under förutsättning att markägaren är beredd att teckna ett sådant avtal. Om så inte är fallet är det viktigt att länsstyrelsen tar sitt ansvar och beslutar om de reservat man prioriterat i den regionala strategin.

Vår bild är att vissa länsstyrelser arbetar i stort efter den modell vi föreslår, medan andra arbetar mer åtskilt från övriga aktörer. Förslaget innebär, åtminstone i de län som inte arbetar fullt ut enligt denna modell, inledningsvis en viss extra insats. Samtidigt bör arbetssättet innebära en effektivare process och spara tid, vilket gör att vi bedömer att det efter hand inte innebär någon totalt sett ökad resursinsats.

Utveckling av det arbetssätt vi här skisserar bör ske i samarbete mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Naturvårdsverket har också en viktig

roll att spela i att föra över erfarenheter av goda arbetssätt mellan länsstyrelserna.

4.5.3 Styr urvalet av biotopskyddsområden till prioriterade områden

För att få ett så bra urval av biotopskyddsområden som möjligt anser Statskontoret det angeläget att Skogsstyrelsen fullföljer arbetet med det interna urvalet av prioriterade biotopskyddsområden.

Överväganden

De regionala strategierna för formellt skydd har inneburit att värdekärnor pekats ut. Ett syfte med de regionala strategierna är att se hur de olika instrumenten kan samverka för att få ett effektivt områdesskydd. Därefter har Skogsstyrelsen beslutat om riktlinjer och rutinbeskrivningar för biotopskyddsområden. Utifrån detta pågår ett arbete inom Skogsstyrelsen för att prioritera vilka områden som bör bli biotopskyddsområden. Denna prioritering är viktig för att stödja de regionala strategierna och för att beslutade biotopskyddsområden får så hög kvalitet som möjligt.

4.5.4 Förtydliga var och för vad staten vill teckna naturvårdsavtal

Statskontoret föreslår att tecknandet av naturvårdsavtal knyts starkare till de regionala strategierna för formellt skydd. Med en större tydlighet gentemot markägare om var och för vad staten vill teckna avtal bör möjligheterna öka att avtal tecknas som stämmer överens med strategierna.

Överväganden

I Skogsstyrelsens riktlinjer för arbetet med naturvårdsavtal i skogen anges att de nationella och regionala strategierna för formellt skydd av skog är utgångspunkten för arbetet med naturvårdsavtal. Valet av objekt ska så långt möjligt göras enligt strategins principer och prioriteringsmodell. Objekt som prioriteras för formellt skydd och där naturvårdsavtal bedöms som lämplig skyddsform bör leda till en dialog med markägaren.

Det har inte varit möjligt att få uppgifter om hur stor andel av naturvårdsavtalen som ligger inom de regionala strategiernas värdetrakter. Vårt intryck är dock att arbetet med de regionala strategierna har bidragit till att naturvårdsavtal nu i högre utsträckning tecknas utifrån strategiernas intentioner, även om vi också förstått att så inte alltid är fallet. Denna koppling till de regionala strategierna bör ytterligare stärkas genom de länsvisa diskussionerna mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen om urvalet av skyddsobjekt och bäst lämpade instrument.

Med tanke på att anslaget till naturvårdsavtal är begränsat bör arbetet med att teckna naturvårdsavtal koncentreras till de särskilt utpekade områdena i de regionala strategierna.

För att öka förutsättningarna för att avtal tecknas i de mest skyddsvärda områdena bör Skogsstyrelsen inom respektive län göra klart vilken typ av skog staten helst tecknar avtal för. Ju mer geografiskt detaljerad denna information är, desto lättare är det för markägaren att veta vilken typ av områden staten är intresserad av att teckna avtal för.

Vi har övervägt om denna ökade tydlighet även skulle kunna utvecklas till att ”upphandla naturvård”, dvs. att staten inom vissa områden definierade vilka kvaliteter man var intresserad av att skydda. Exempel på detta sätt att skydda områden finns t.ex. i Finland. Det som är tilltalande med en ”upphandlingsmodell” är att det är de markägare som är intresserade av att ”leverera naturvård” som får ta initiativet till kontakten med myndigheterna utifrån vad som efterfrågas.

En viktig fråga om denna metod ska användas är att kunna säkra långsiktigheten, en viktig del i det uppställda målet. I första hand är långsiktigheten viktig för att nå de biologiska målen, men också för att statens kostnader för naturskyddet ska vara överskådliga. Vår bedömning är att det är svårare att få en tillräcklig långsiktighet på en tillräckligt stor areal för att vi ska föreslå en övergång till denna metod. Här kan jämföras med Finland, där upphandlingarna gäller betydligt kortare tid än den period som naturvårdsavtalen nu tecknas för.

4.5.5 Överväg bättre ersättning till/beskattning av markägarna för naturvårdsavtal

Statskontoret anser att de ekonomiska incitamenten för markägarna att teckna naturvårdsavtal bör övervägas i syfte att öka utbudet och kvaliteten i de områden där naturvårdsavtal tecknas.

Överväganden

Vid intervjuer och i Statskontorets enkät har framkommit att det ekonomiska utbytet av att teckna naturvårdsavtal inte sällan är ett hinder för att kunna teckna sådana avtal i områden som Skogsstyrelsen bedömer lämpliga för detta. Ur ett myndighetsperspektiv är det ett problem, eftersom det leder till att naturvårdsavtalen istället riskerar hamna i andra, mindre välbelägna och värdefulla, områden.

Det ekonomiska utbytet kan gälla en högre ersättning för att teckna naturvårdsavtal, en mildrad beskattning av ersättningen för naturvårdsavtal eller vidgade möjligheter till bidrag för skötseln av avtalsområdet.

I kapitel 7 diskuteras, utifrån ett markägarperspektiv, beskattningen och möjligheterna att knyta skötseln närmare till avtalen. Här ska främst frågan om ersättningen för avtalet diskuteras, men när frågan om det ekonomiska utbytet för markägaren övervägs bör frågan om ersättningsnivån och beskattningen behandlas samlat.

Skogsstyrelsens riktlinjer för naturvårdsavtal innebär som vi tidigare nämnt en ändrad metod för att bestämma ersättningen. Skogsstyrelsen uppskattar preliminärt att ersättningen genom de nya riktlinjerna ökar med ca 30 procent. När det ekonomiska utbytet av naturvårdsavtal för markägarna övervägs är det viktigt att utvärdera hur denna förändring har påverkat intresset för och kvaliteten i tecknade avtal. För följande överväganden har någon sådan utvärdering inte gjorts, vilket kan innebära att resultatet av övervägandena om ekonomiskt utbyte av naturvårdsavtal kan påverkas av erfarenheterna av de nya riktlinjerna.

Ersättningen för naturvårdsavtal är som vi tidigare konstaterat inte en intrångsersättning som ersätter markägaren för den ekonomiska förlust som uppstår till följd av avtalet. Enligt Skogsstyrelsens riktlinjer bör ersättningen inte överstiga hälften av den virkesavkastning som markägaren skulle ha kunnat få.

Med en högre ersättning kan man vänta att fler markägare blir intresserade av att teckna naturvårdsavtal. Det skulle bidra till att arealmålet nås lättare, samtidigt som Skogsstyrelsen får fler områden att välja mellan. Med ett större urval kan kvaliteten vad gäller naturvärden också antas öka. Det skulle minska dagens problem med att det är få avtal som tecknas för skogar med höga ekonomiska värden.

En motsvarande effekt kan förväntas om beskattningen på ersättning för naturvårdsavtal skulle minska eller tas bort helt. Storleken på denna effekt beror på hur mycket ersättningen höjs eller hur skattereglerna ändras. Höjd ersättning vid naturvårdsavtal innebär att ytterligare anslag krävs alternativt att anslaget räcker till en mindre areal. Det senare alternativet innebär att arealmålet för naturvårdsavtal blir svårare att nå, men samtidigt erhålls troligen högre naturvårdskvalitet i de avsatta områdena.

Vi har här inte preciserat någon nivå för höjda ersättningar. Vår uppfattning är dock att ersättningen även i fortsättningen bör innebära att markägaren inte får full ersättning för de områden som undantas från brukande.

En av fördelarna med naturvårdsavtal är att markägaren frivilligt bidrar till naturvärden och att det sker genom ett avtal med staten. Om full ersättning skulle ges för naturvårdsavtal enligt miljöbalken/expropriationslagen skulle skillnaderna i förhållande till att bilda biotopskyddsområde med intrångsersättning bli små för såväl markägare som staten. Avtalen är trots allt tids-

begränsade, medan biotopskyddsområden avsätts för alltid. Vidare bygger naturvårdsavtalen på ett gemensamt ansvarstagande från staten och markägarna för miljömålen. Detta motiverar en skillnad i ersättning.

4.5.6 Ökad rådgivning till markägarna om frivilliga avsättningar

Statskontoret föreslår att Skogsstyrelsen utökar sin rådgivning med särskild inriktning på frivilliga avsättningar. Rådgivningen bör t.ex. framhålla betydelsen av de frivilliga avsättningarna (riktas främst till de markägare som inte är certifierade) och kvaliteten i avsättningarna.

Överväganden

Eftersom de frivilliga avsättningarna är en så stor och betydelsefull del av hela Levande skogar bör rådgivningen utökas kring dessa. De certifierings-system som idag tillämpas av skogsägarna (FSC och PEFC) innehåller båda krav på att en viss andel av skogen ska sättas av frivilligt. En stor andel av de frivilliga avsättningarna görs alltså tack vare certifieringskraven. I de fall skogsägarna inte är certifierade finns särskilt behov av att ge råd om betydelsen av frivilliga avsättningar.

Kvaliteten i de frivilliga avsättningarna är viktig för den totala måluppfyllelsen. Det är också en central fråga i Skogsstyrelsens måluppföljning. Som ett sätt att öka måluppfyllelsen bör råd ges kring just kvaliteten i avsättningarna. Denna rådgivning bör riktas till alla typer av markägare, certifierade såväl som ocertifierade.

4.5.7 Skogsstyrelsens uppföljning av frivilliga avsättningar bör fortsätta

Statskontoret föreslår att Skogsstyrelsen får i uppdrag av regeringen att fortsätta med regelbundna uppföljningar av de frivilliga avsättningarna. Skogsstyrelsen bör också få i uppdrag att diskutera med certifieringsorganen, större skogsägare och skogsägarorganisationer hur uppföljningen av de statliga målen kan underlättas och ges en bättre kvalitet.

Överväganden

De frivilliga avsättningarna skiljer sig från de formella skydden genom att staten inte har någon heltäckande kunskap om var de finns och vilken kvalitet de har. Deras omfattning och kvalitet påverkar behovet av formellt skydd och spelar en viktig roll för att nå de övergripande målen för Levande skogar. Så länge det inte finns någon skyldighet att anmäla frivilliga avsättningar är det nödvändigt att fortsätta med den typ av uppföljningar som Skogsstyrelsen nu gör.

Ansvaret för detta bör även i fortsättningen ligga på Skogsstyrelsen, eftersom det gäller att följa upp ett mål som satts av staten. Utifrån erfarenheterna av den nu pågående uppföljningen bör dock Skogsstyrelsen ges i uppdrag att diskutera med certifieringsorganen, de större skogsägarna och skogsägarorganisationer hur Skogsstyrelsen på ett smidigare sätt ska kunna få tillgång till uppgifter om frivilliga avsättningar. Vidare kan det i de sammanhangen även vara värdefullt att beröra kvalitetskriterier i uppföljningarna.

5 Naturvårdsinstrumenten som system

Den nationella strategin för formellt skydd beslutades år 2005. Dess mål är att formellt skydd och frivilliga avsättningar ska komplettera varandra så att delmål 1 uppnås genom skydd av skog med så höga naturvärden som möjligt. En viktig princip är att bevarandeinsatserna ska ses i ett landskapsperspektiv. Strategin bygger på samverkan mellan myndigheter och andra aktörer.

Den nationella strategin har följts av ett arbete med att ta fram motsvarande regionala strategier. Flertalet sådana strategier beslutades under år 2006, men i vissa län fattades beslut först under år 2007.

Det synsätt som den nationella strategin har är alltså att instrumenten passar i olika situationer och att de därför ska användas som komplement till varandra. I strategin uttrycks i vilka situationer de olika instrumenten passar bäst. Naturreservat ska normalt t.ex. användas för större (eller anhopningar av mindre och större) värdekärnor, medan biotopskyddsområden ska användas för mindre värdekärnor som uppfyller biotopskyddskriterierna. Naturvårdsavtal kan enligt den nationella strategin användas för områden där markägaren är villig att ta en större del av naturvårdansvaret själv. Där ges exempel på skogstyper som kan vara lämpliga, bl.a. vissa skogar med skötselbehov. För de frivilliga avsättningarna anges att de är särskilt lämpliga och önskvärda för värdekärnor som inte kan prioriteras för formellt skydd och där markägaren är villig att ta hela naturvårdsansvaret själv.

Vidare sägs att kombinationer av olika bevarandeformer kan vara särskilt lämpliga i värdeetrakter, där skyddsnivåerna bör vara extra höga eller där det t.ex. är lämpligt att använda olika skyddsinstrument för närliggande områden. Den samlat bästa lösningen ska enligt strategin väljas utifrån de förutsättningar som finns i varje enskilt fall.

5.1 Iakttagelser

Beslutet om den nationella strategin togs relativt nyligen. Även om tankarna i strategiarbetet bör ha varit kända inom de berörda organisationerna redan något tidigare måste man beakta att arbetet mot Levande skogars delmål 1 tidigare inte utgått från detta strukturerade underlag.

Med detta sagt kan man ändå använda strategin som utgångspunkt för en diskussion av arbetet mot delmål 1 när ca två tredjedelar av målperioden har gått och av hur de olika skyddsinstrumenten fungerar som ett system för skyddsarbetet.

Den nationella strategins utgångspunkt, att bevarandeinsatserna ska ses i ett landskapsperspektiv, får konsekvenser såväl för urval av områden som för arbetssätt mellan myndigheter och gentemot markägare och andra aktörer. Även om myndigheterna redan före strategin har haft en planering för "sina" instrument innebär strategin ett mer strukturerat och samlat arbetssätt.

Genom riktlinjerna i den nationella strategin för den lämpligaste användningen av de formella skyddsinstrumenten blir dessa inte utbytbara mot varandra. Det kan dock förekomma att det inte är självklart vilket instrument som ska användas, men huvudinriktningen är att de ska ses som ett komplement till varandra och förstärker varandra i skyddet av den biologiska mångfalden.

Arbetet med de formella skyddsinstrumenten enligt strategin innebär också förändringar för de inblandade myndigheterna. Skillnaden i arbetssätt är som vi uppfattar det störst för Skogsstyrelsen. Länsstyrelserna arbetade redan tidigare i högre grad med en långsiktig planering för naturreservaten. Det berodde bl.a. på reservatens större areella omfattning såväl totalt som i fråga om enskilda objekt. De formella kraven för processen är fler och de kräver ofta ett mer omfattande arbete när det gäller markåtkomsten.

Den 1 januari 2006 förändrades skogsvårdsorganisationen i det att hela organisationen samlades i en myndighet, Skogsstyrelsen. I detta sammanhang genomfördes även stora interna organisationsförändringar. De pågick under en stor del av år 2006.

Detta genomfördes samtidigt som de regionala strategierna arbetades fram, och det har varit till nackdel för kontinuiteten inom Skogsstyrelsen och i förhållande till länsstyrelserna när det gäller det regionala strategiarbetet. I många fall har organisationsförändringarna inneburit att personer som varit med och tagit fram strategierna efter organisationsförändringarna inte fått till uppgift att sedan genomföra dem. Effekterna av organisationsförändringen kan troligen främst beskrivas som en tempoförlust.

I vår enkät har vi ställt flera frågor med anknytning till den nationella och de regionala strategierna. Med undantag för en länsstyrelse har alla svarat "ja" eller "delvis" på frågan om arbetssättet förändrats. Svaren ger en tydlig indikation på att strategiarbetet har lett till ett förbättrat urval av skyddsobjekt och ett bättre samarbete mellan ansvariga myndigheter. I fallande ordning har följande alternativ angetts för förändringen:

- ett förbättrat urval av skyddsobjekt (83 procent)
- bättre samarbete mellan ansvariga myndigheter (72 procent)
- formalisering av redan etablerade arbetssätt (57 procent)
- förbättrade rutiner (55 procent)
- bättre förankring hos myndighetsledningen (29 procent)

En intressant skillnad hittar man i fråga om förankringen hos myndighetsledningen. Av länsstyrelserna har 50 procent angett detta som en förändring, medan motsvarande siffra inom Skogsstyrelsen är 18 procent.

Bland kommentarerna till denna fråga anges att den regionala strategin också har varit ett stöd i kontakterna med markägarna.

På frågan om det regionala arbetet med formellt skydd i praktiken följer det arbetssätt som har lagts fast i den nationella strategin svarar 90 procent av länsstyrelserna att så är fallet, medan motsvarande andel för skogsstyrelse-distrikten är 68 procent. Övriga svarande anger att deras arbetssätt delvis följer den nationella strategin.

Ur kommentarerna till dessa svar hämtar vi några exempel på situationer där man inte helt följer den nationella strategin:

- regionala anpassningar beroende på naturförutsättningarna
- vill ha utrymme att möta eventuella hot mot värdefulla områden utanför värdetrakterna
- avsteg p.g.a. svår ägostruktur
- måste jobba tillsammans med markägaren, annars når vi aldrig målen
- brister i dialogen med markägare
- väger tydligare in andra miljömål än Levande skogar

5.2 Problemanalys

5.2.1 Fördelningen låst mellan instrumenten

I den nationella strategin har arealmålet brutits ned på såväl instrument som på län. I och med att den nationella strategin antogs justerades dessa detaljerade mål något mot de från början uppsatta. Men även om målen justerats får de ses som uttryck för en viss schablonisering av vilka instrument som ska användas.

Förutom fördelningen av målen innebär de skilda anslagen mellan markåtkomst för naturreservat och ersättning för biotopskyddsområden/naturvårdsavtal en viss låsning av hur det övergripande målet för länet ska nås. I den nationella strategin anges att skyddet ska ske på ett kostnadseffektivt sätt. Om fördelningen i den nationella strategin är den mest kostnadseffektiva är dock inte klarlagt.

5.2.2 Skillnader i bedömningar mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelserna

Av Statskontorets enkät framgår att nästan tre fjärdedelar av de svarande anser att det sällan eller aldrig förekommer att länsstyrelsen och Skogsstyrelsen har olika syn på vilket naturvårdsinstrument som bör användas för att skydda ett område. En fjärdedel menar att det förekommer ibland eller ofta.²⁹

Skogsstyrelsen verkar i viss utsträckning uppfatta skillnaderna som större, även om både länsstyrelserna och Skogsstyrelsen påpekar att de regionala strategierna gjort att samsynen ökat.

I enkäten angavs en möjlig orsak till skilda uppfattningar mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsen. Det gäller nyckelbiotoper utanför värdekärnor, där länsstyrelserna förefaller mer strikta i sin bedömning. Skogsstyrelsen har tidigare arbetat närmare markägarna och i mycket utgått från nyckelbiotopsinventeringen. Det är därför en större skillnad för Skogsstyrelsen än för länsstyrelserna att arbeta efter en landskapsstrategi. Samtidigt kan noteras att de regionala strategierna har målarealer för det formella skyddet som ligger utanför värdetrakterna. För mindre värdekärnor kan biotopskyddsområden eller naturvårdsavtal vara lämpligare instrument.

En annan anledning till skilda bedömningar mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen kan gälla bedömningar om biotopskyddsområden eller naturreservat är lämpligaste skyddsformen. Av kommentarerna till frågan i enkäten framgår att det har förekommit olika syn på lämpligt instrument när Skogsstyrelsen velat skydda ett större område, men inte sett någon möjlighet att finansiera ersättningen inom det befintliga anslaget. Skogsstyrelsen har då föreslagit länsstyrelsen att istället bilda naturreservat. Ibland har länsstyrelsen inte prioriterat detta, utan bedömt att andra områden varit mer värdefulla.

Vår bedömning utifrån de lämnade svaren är att det fortfarande finns ett ”glapp” mellan naturreservat och biotopskyddsområden. Tidigare kunde detta glapp delvis förklaras med regelverket, där biotopskyddsområden inte skulle överstiga 5 hektar. Även om det inte finns någon nedre gräns för naturreservat är det i regel fråga om större områden. Regeringen har senare uttalat att biotopskyddsområden kan vara upp till 20 hektar. Skogsstyrelsen säger i sina riktlinjer för arbetet med biotopskyddsområden att man bör sträva efter att arbeta med objekt i storleksordningen 3–10 hektar och normalt inte större än 20 hektar.

²⁹ ”Ibland” svarar 22 procent, medan 3 procent svarar ”ofta”. Se bilaga 2 för mer detaljerad redovisning.

I praktiken betyder detta att det fortfarande, men nu främst av ekonomiska skäl, kan vara svårt att skydda områden som arealmässigt ligger i ”glappet”. Om biotopskyddsområde används för ett sådant större område riskerar det att ta en stor del av tilldelat anslag. Samtidigt kan länsstyrelsen ha prioriterat andra områden högre för naturreservatsbildning. Det bör här nämnas att de arealgränser vi anger främst gäller i södra Sverige. I norra Sverige förekommer i högre utsträckning större biotopskyddsområden, samtidigt som naturreservaten normalt också är större. Problematiken finns dock även där.

5.2.3 Frivilliga avsättningar svårhanterligt komplement

I den nationella strategin för formellt skydd av skog framhålls att skyddet av värdefull natur ska utgå från en landskapstanke och att de olika instrumenten ska samverka. En förutsättning för att detta ska fungera är att staten har kunskap om omfattning, belägenhet och kvalitet på de frivilliga avsättningarna. Någon sådan samlad kunskap finns inte. I avsaknad av information om de frivilliga avsättningarna får länsstyrelserna och Skogsstyrelsen mycket svårt att genomföra strategins intentioner. Eftersom målet för de frivilliga avsättningarna arealmässigt är större än målen för summan av de formella skydden är det av central betydelse att de har god kvalitet och att de geografiskt samverkar med de formella skydden.

I vår enkät svarar en tredjedel att instrumenten kompletterar varandra, medan knappt två tredjedelar anger att de delvis kompletterar varandra. Vi tolkar svaren som att de formella skydden kompletterar varandra på ett i huvudsak bra sätt. Den helt dominerande kommentaren till denna fråga gäller svårigheten att få de frivilliga avsättningarna att samverka med de formella skyddsinstrumenten, både vad gäller läge och kvalitet. Även varaktigheten för de frivilliga avsättningarna anges som en osäkerhet.

5.2.4 Olika varaktighet

De olika instrumentens varaktighet skiljer sig åt. Naturreservat och biotopskyddsområden har inga tidsgränser, utan gäller för all framtid.

Naturvårdsavtal styrs av avtalstiden, och den är i flertalet fall 50 år. Som tidigare beskrivits innebär det en osäkerhet om vad som händer med området sedan avtalet gått ut. Även dessförinnan kan det uppstå svårigheter att upprätthålla avtalet. Det kan t.ex. gälla efter ett ägarbyte eller vid andra ändrade förhållanden. Formellt gäller avtalet, men ju längre tid det går av avtalstiden, desto större är risken att markägaren inte känner sig bunden av det eftersom det inte ger någon ytterligare ersättning.

Störst är naturligtvis osäkerheten om varaktigheten av de frivilliga avsättningarna. Här finns inget offentligt regelverk som styr vilka områden som avsätts eller under hur lång tid avsättningarna ska gälla. Markägaren kan också ändra de frivilliga avsättningarna om det innebär att de nya avsättningarna har högre kvalitet än de som avvecklas. Huruvida ändrade avsättningar ger högre kvalitet är dock mycket svårt att få kunskap om.

Det finns således osäkerheter kring varaktigheten av främst frivilliga avsättningar, men även av naturvårdsavtal. Dessa osäkerheter gör att det också blir osäkert hur systemtanken där alla instrumenten ska samverka fungerar. Statens möjlighet att påverka gäller främst naturvårdsavtalen när det gäller både urvalet av områden för naturvårdsavtal och villkoren i avtalen.

5.2.5 Problem på gränsen till måluppfyllelse

Även om det i de flesta län återstår en bra bit fram till det mål som satts upp för år 2010 har vi samtidigt mött frågor från några länsstyrelser om hur man ska agera när man närmar sig målet.

I de regionala strategierna har större områden pekats ut som värdeetrakter än som ryms inom nu gällande mål. Samtidigt råder det osäkerhet om arealmålet kommer att utökas efter år 2010. Det som upplevs som problem är en situation där det finns ett hot mot ett värdefullt område som inte ryms inom prioriteringarna för det nuvarande målet. Med ett ökat arealmål skulle området vara intressant för skydd. Agerar man enbart utifrån nuvarande mål är det risk att området avverkas. Det innebär följaktligen att det inte finns kvar att skydda om målet skulle utökas.

5.2.6 Olika värderingsmodeller

För närvarande är värderingsarbetet organiserat på två olika sätt vid bildande av naturreservat respektive biotopskyddsområde. För naturreservat utförs värderingen av särskilda värderare som upphandlas av Naturvårdsverket. Ett skäl till att värdering inte görs inom Naturvårdsverket (eller länsstyrelserna) uppges vara att en värdering utanför den organisation som är motpart till markägaren ger en större rättssäkerhet och trovärdighet.

Värdering vid bildande av biotopskyddsområden görs inom Skogsstyrelsen, men inte av samma person som handlägger bildandet. Vår bild är att värderingen fungerar smidigt i processen, men det förekommer att oberoendet ifrågasätts.

Värderingsmetoderna skiljer sig också åt i de olika fallen. Delvis beror det på skilda förutsättningar beroende på om det rör sig om en hel fastighet eller

enbart en del av en fastighet. Det har legat utanför vårt uppdrag att bedöma de skilda värderingsmetoderna, men vi har noterat att det förekommer diskussioner mellan organisationerna och i förhållande till externa aktörer kring detta. För markägare som kommer i kontakt med båda arbetssätten kan det vara förvirrande att möta olika värderingssätt.

5.3 Överväganden och förslag

5.3.1 Större flexibilitet mellan instrumenten

Statskontoret föreslår att länsstyrelserna och Skogsstyrelsen med utgångspunkt i de regionala strategierna gör en detaljerad planering för vilka områden som ska skyddas och vilka instrument som ska användas. Under förutsättning att de biologiska värdena kan skyddas och att markägaren samtycker bör i första hand naturvårdsavtal användas.

Överväganden

I den nationella strategin för formellt skydd av skog slogs arealmål fast på länsnivå för de olika instrumenten. Sedan den nationella strategin beslutades har de länsvisa strategierna arbetats fram. Dessa ska bl.a. präglas av en "landskapstanke", och de olika instrumenten ska samverka med varandra. Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen ska komma överens om vilket instrument som är lämpligt för det område som ska skyddas.

I det arbete som följer av de regionala strategierna finns en risk att fastslagna regionala arealmål och skilda anslag och organisationer kan motverka ett kostnadseffektivt skydd. Eftersom anslagen är begränsade kan både länsstyrelser och Skogsstyrelsen i första hand sträva efter att "fylla upp" sina mål.

Den bild vi har fått av de bedömningar som görs mellan länsstyrelser och Skogsstyrelsen av val av lämpliga naturvårdsinstrument är dock att man i de flesta fall är överens. Men det finns exempel på motsatsen. Det gäller t.ex. områden i det s.k. glappet, dvs. områden som länsstyrelsen anser vara för små att bilda naturreservat av, samtidigt som Skogsstyrelsen inte anser att de ryms inom anslaget för biotopskyddsområden.

Dessa intryck gäller med nuvarande detaljerade arealmål på regional nivå. Det kan finnas situationer när sådana mål inte leder till ett kostnadseffektivt skydd.

För att stärka det arbetssätt som de regionala strategierna är uttryck för är det viktigt att så långt möjligt nå en samsyn mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen om val av område för skydd och lämpligt instrument. Ett viktigt kriterium vid val av instrument är att de biologiska värdena som ska skyd-

das säkras. För att uppnå kostnadseffektivitet är det därför inte tillräckligt att se till kostnaderna för de olika instrumenten, utan också till om målet nås.

I kapitel 6 redovisas en samhällsekonomisk diskussion kring de olika naturvårdsinstrumenten. En slutsats där är att om skyddet av de biologiska värdena kan uppnås med hjälp av naturvårdsavtal och markägaren är beredd att teckna ett sådant avtal bör detta instrument väljas i första hand.

Markägaren bör dock informeras om att naturreservat eller biotopskyddsområde med en högre ersättning är möjliga förutsatt att området uppfyller villkoren för dessa instrument. Skälen till att naturvårdsavtal bör väljas i första hand är dels att det innebär en lägre kostnad för staten att nu skydda området, dels att det är ett instrument som jämställer markägaren och staten i ett avtal.

Används denna ”prioriteringsordning” mellan de formella skyddsinstrumenten leder det till en viss osäkerhet om de regionala arealmålen. Prioriteringen mellan instrumenten kan, om tillräckligt många markägare är intresserade, leda till att naturvårdsavtal tecknas på större areal än vad som angivits i de regionala arealmålen.

Med nuvarande regelverk går det inte att ändra anslagen efter justerade regionala arealmål. Anslaget till Skogsstyrelsen avser dock både biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. Även där förutsätter en ändrad fördelning av anslagen att de totala målen för respektive instrument ändras.

Som vi konstaterat tidigare har länsstyrelserna och Skogsstyrelsen i de flesta fall varit överens om vilka områden som ska skyddas och med vilket instrument. Eftersom det i de flesta fall återstår att fylla en relativt stor andel av målen har frågan om justering av de regionala arealmålen inte varit aktuell. Ju närmare målen man kommer, desto större anledning kan det vara att denna fråga kommer upp.

För att kunna göra mer anpassade regionala val av skyddsinstrument är det nödvändigt att länsstyrelsen och Skogsstyrelsen tar fram en gemensam plan för skyddsarbetet i länet där utgångspunkten är att så höga biologiska värden som möjligt ska skyddas och att de mest kostnadseffektiva instrumenten används för detta. Om det visar sig att det med den angivna prioriteringsordningen mellan de formella naturvårdsinstrumenten behövs en annan arealfördelning mellan dem än vad som anges i den nationella strategin kan det också innebära att anslagen behöver omfördelas.

Är det fråga om en förändring mellan naturvårdsavtal och biotopskyddsområden bör en sådan förändring kunna genomföras i första hand genom omfördelning av Skogsstyrelsen, i andra hand genom att regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att ändra fördelningen.

Är det i stället en omfördelning mellan naturreservat och något av de två övriga instrumenten är två helt olika anslag berörda. Vid mer betydande omfördelningar bör riksdagen ta ställning till och i samband därmed också besluta om medel till detta. Vid mer begränsade omfördelningar får övervägas om det kan hanteras med givna anslag, men med den följd att måloppfyllelsen ytterligare kan försenas för något av instrumenten.

5.3.2 Utvecklad samordning mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen

Statskontoret föreslår att samordningen mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen utvecklas vidare.

Överväganden

Som vi tidigare konstaterat har samarbetet och samordningen mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen förbättrats, inte minst genom arbetet med de regionala strategierna. Detta är positivt och nödvändigt, eftersom myndigheterna ansvarar för olika instrument för att nå målen. För att få en hög måloppfyllelse är det nödvändigt att de olika instrumenten samverkar i så hög grad som möjligt.

Vi vill här peka på en fråga som gäller de frivilliga avsättningarna. I vår enkät kan vi konstatera att svaren på frågan om vilka kunskaper man har om frivilliga avsättningar varierar, även när man arbetar inom samma län. I samverkan mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen bör även ingå att informera varandra om vad man vet om de frivilliga avsättningarna.

För att de frivilliga avsättningarna ska fungera bättre tillsammans med det formella skyddet krävs dessutom antingen att länsstyrelserna/Skogsstyrelsen får bättre kunskap om de frivilliga avsättningarna eller att markägarna tar hänsyn till befintliga och planerade formella skydd när de gör frivilliga avsättningar.

Med en bättre dialog mellan myndigheter och markägare kan en ökad kunskap förhoppningsvis nås om de frivilliga avsättningarna. När det gäller de statliga markägarna föreslår vi i kapitel 8 att de ska åläggas att redovisa sina frivilliga avsättningar, men för övriga markägare är det en god dialog som krävs. Därigenom kan markägarna också få större kunskap om och förståelse för myndigheternas synsätt i skyddsarbetet. Det kan också leda till att de frivilliga avsättningarna får en högre kvalitet.

5.3.3 Utred hur värderingen bör organiseras

Statskontoret föreslår att en särskild utredning bör tillsättas för att se över hur värdering av mark sker och bör organiseras när värderingen görs som ett led i naturvårdsarbetet.

Överväganden

För närvarande är värderingsarbetet organiserat på olika sätt vid bildande av naturreservat respektive biotopskyddsområde. Vid bildande av naturreservat utförs värderingen av särskilda värderare som upphandlats av Naturvårdsverket. Skälet här till uppges vara att en värdering utanför den organisation som är motpart till markägaren ger en större rättssäkerhet och trovärdighet.

Värdering vid bildande av biotopskyddsområden görs inom Skogsstyrelsen, men inte av samma person som handlägger bildandet. Vår bild är att värderingen fungerar smidigt i processen, men det förekommer att oberoendet ifrågasätts.

Värderingsmetoderna skiljer sig också åt i de båda fallen. Delvis beror det på skilda förutsättningar med hänsyn till om det rör sig om en hel fastighet eller om det enbart gäller en del av en fastighet. Det har legat utanför vårt uppdrag att bedöma de skilda värderingsmetoderna, men vi har noterat att det förekommer diskussioner mellan organisationerna och i förhållande till externa aktörer kring detta. Myndigheterna planerar även en jämförelse av värderingsmetoderna och resultatet av dessa.

Vi föreslår att en särskild utredning tillsätts för att se över såväl organisation som metoder för värdering av mark som ersätts för att användas för naturvårdsändamål.

5.4 Kostnader för naturvårdsinstrumenten

Tidigare har vi dels behandlat naturvårdsinstrumenten var för sig, dels sett dem som kompletterande delar för att nå miljökvalitetsmålet Levande skogar. Det är också detta senare synsätt som den nationella strategin för formellt skydd av skog har, dvs. att instrumenten passar i olika situationer och att de därför ska användas som komplement till varandra.

I det föregående visades också att det är viktiga skillnader mellan instrumenten, både i de formella förutsättningarna som i den faktiska tillämpningen av de formella instrumenten. Ett sådant exempel är storleken där naturreservat i de flesta fall är betydligt större än de övriga formella skyddsinstrumenten.

Det kan därför ifrågasättas om det är meningsfullt att jämföra instrumenten. Att värdera instrumenten i en jämförelse med varandra kan då uppfattas stå i konflikt med den nationella strategins landskapstanke där instrumenten ska komplettera varandra. Trots detta menar vi att en jämförelse mellan instrumenten ändå är intressant för att belysa skillnaderna. Det är inte heller alltid självklart vilket instrument som bör användas i det enskilda fallet. Det kan t.ex. vara områden med en begränsad areal eller om markägaren är beredd att teckna naturvårdsavtal.

I detta kapitel jämför vi vissa kostnader för instrumenten. I kapitel 6 diskuterar vi sedan samhällsekonomiska effekter av de olika instrumenten.

5.4.1 Administrativa kostnader

I detta avsnitt redovisas och jämförs de administrativa kostnaderna för de formella skyddsinstrumenten. Som vi redan påpekat kan det dock ifrågasättas vad som är meningsfullt att jämföra eftersom instrumenten skiljer sig åt i viktiga avseenden. T.ex. är de formella kraven på hanteringen fler när det gäller naturreservaten, vilket också leder till högre administrativa kostnader. Det bör dock ha ett intresse att ändå få en jämförelse av dessa kostnader, trots denna invändning.

Naturreservat

Kostnader för arbetet med reservat inom myndigheterna belastar Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas respektive myndighetsanslag. För att få en bild av resursåtgången i arbetet med naturreservat redovisar vi dels anslag, dels personal som arbetar med dessa frågor. Det har dock inte varit möjligt att säkert särskilja hur stor andel som gått till arbetet med Levande skogar, utan de uppgifter som här redovisas gäller allt arbete med naturreservat oavsett naturtyp.

För att få grepp om anslagsförbrukningen på länsstyrelserna för arbetet med att bilda naturreservat har vi ställt frågor om detta i den enkät som riktats till länsstyrelserna. Där frågade vi efter kostnader för arbetet med naturreservat under åren 2004–2006. I vår enkät har vi så precist som möjligt försökt fånga de kostnader som följer av arbetet fram till beslut om naturreservat. Länsstyrelserna har fått svara på vilka kostnader de haft för specificerade verksamhetskoder enligt sin bokföring. För att få hela kostnaden har länsstyrelserna ändå fått göra vissa uppskattningar, då en viss del av kostnaderna redovisas tillsammans med andra verksamheter.

Kostnaderna för Naturvårdsverkets arbete med markåtkomst för områdeskydd bygger på uppgift från Naturvårdsverket om antalet årsarbetskrafter som arbetar med detta. Totalt uppges att det rör sig om 8 årsarbetskrafter. Vi antar en kostnad per årsarbetskraft på 700 tkr, vilket ger 5 600 tkr. Natur-

vårdsverket bedömer att av dessa arbetar ca 7 årsarbetskrafter med markåtkomst av skog.

Tabell 5.1 Kostnader för markåtkomst och administrativa kostnader för bildande av naturreservat, tkr

	2004	2005	2006
Markåtkomst	413 951	990 652	894 875
Övriga omkostn ³⁰	42 751	45 443	46 470
Länsstyrelsernas adm.kostnader ³¹	34 526	36 118	47 396
Naturvårdsverkets adm.kostnader ³²	5 600	5 600	5 600
Summa	496 828	1 077 813	994 341
Summa, totalt uppskattad ³³	Ca 500 000	Ca 1 080 000	Ca 1 000 000

Källor: Naturvårdsverket och Statskontorets enkät

Om vi istället ser till personalen på länsstyrelserna som arbetar med bildande av naturreservat har vi i nedanstående tabell ställt samman uppgifter från två källor. Uppgifterna för 2002 och 2005 är hämtade från Naturvårdsverkets enkät och verkets tidigare uppföljning, redovisade i bilaga 3 till Nationell strategi för formellt skydd av skog. Alla uppgifter gäller bildande av naturreservat i alla naturmiljöer, dvs. inte bara skog. Till verksamheten räknas arbetet med att inventera, samråda, planera, avgränsa och besluta om naturreservat.

Uppgifterna för 2006 och 2007 är från Statskontorets enkät till länsstyrelserna. För 2007 är det en uppskattning för innevarande år. I enkätsvaren har länsstyrelserna även inkluderat personal som arbetar med inventeringar, liksom i uppgifterna för 2002 och 2005. I vissa län kan detta påverka antalet årsarbetskrafter kraftigt, eftersom det under avgränsade perioder kan sysselsätta förhållandevis många personer. I stor utsträckning erhåller länsstyrelserna särskilda medel för inventeringar från Naturvårdsverket.

Tabell 5.2 Antal årsarbetskrafter som arbetar på länsstyrelserna med att bilda naturreservat.

	2002	2005	2006	2007
Länsstyrelserna	Ca 70	Ca 60	77	95

³⁰ Övriga omkostnader avser kostnader för värdering, förhandling, lantmäterikostnader, lagfart och markägarombud.

³¹ Gäller totala kostnader för naturreservatsbildning, inte bara för skogsmark. En länsstyrelse saknas.

³² Kostnaderna bygger på uppgift från Naturvårdsverket om antalet årsarbetskrafter som arbetar med markåtkomst för områdesskydd. Totalt uppges att det rör sig om 8 årsarbetskrafter. Vi antar en kostnad per årsarbetskraft på 700 tkr, vilket ger 5 600 tkr. Naturvårdsverket bedömer att av dessa arbetar ca 7 årsarbetskrafter med markåtkomst av skog.

³³ Till summan i raden ovanför har lagts en uppskattad kostnad för den länsstyrelse där uppgift saknas. Eftersom den totala summan är något osäker har den avrundats.

Skillnaden mellan år 2006 och 2007 beror på att antalet årsarbetskrafter förväntas öka något i flertalet län, även om det i några län även förväntas en minskning. Ett län ökar sin personal med sex årsarbetskrafter, vilket till stor del kan förklaras med en ökning av inventeringsarbete.

Vi har även tagit del av länsstyrelsernas återrapportering av hur man använt de medel som tillförts miljömålsarbetet fr.o.m. budgetpropositionerna för 2002 respektive 2004. I båda fallen har medel tillförts länsstyrelseanslaget för att kunna förstärka personalen. Fr.o.m. 2001 har 20 miljoner kronor per år för administration m.m. av anslagsmedel avseende sanering och återställning av förorenade områden, kalkning, miljöövervakning samt vissa andra naturvårdsåtgärder (bl.a. naturvårdsskötsel och arbete med Natura 2000). Fr.o.m. 2004 tillförs länsstyrelseanslaget 10 miljoner kronor per år för att stärka länsstyrelsernas arbete med områdesskydd, vård och förvaltning av redan skyddade områden samt med att genomföra nätverket Natura 2000. Det är således delvis samma syften med dessa förstärkningar, men det är först fr.o.m. 2004 som det uttryckligen sägs att förstärkningen kan gå till arbetet med områdesskydd.

Länsstyrelserna har fr.o.m. år 2004 årligen rapporterat hur dessa extra medel använts. Av dessa redovisningar framgår att personalen kunnat förstärkas något. Av många läns redovisningar går det dock för förstärkningen på 10 miljoner kronor fr.o.m. 2004 inte att utläsa om och i så fall hur stor denna förstärkning är när det gäller arbetet med att bilda naturreservat. I flera län har man redovisat att man kunnat förstärka personalen med en hel eller del av årsarbetskraft, men utan att ange vilken verksamhet som fått del av detta. I övriga fall varierar det om man anger att förstärkningen gällt områdesskydd, skötsel eller Natura 2000. Det går därför inte att dra några bestämda slutsatser om hur stor del av förstärkningen som bidraget till en ökning av antalet årsarbetskrafter i arbetet med att bilda naturreservat.

Biotopskyddsområden och naturvårdsavtal

Skogsstyrelsen har ett ramanslag för kostnader för intrångsersättning och vissa civilrättsliga avtala på naturvårdsområdet. Ersättning för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal tas från detta anslag. Även Skogsstyrelsens administration av bildandet av biotopskyddsområden och tecknandet av naturvårdsavtal finansieras från detta anslag. Skogsstyrelsens kostnader för hantering av naturvårdsavtal och biotopskydd får under 2007 täckas upp till högst 35 mkr från denna anslagspost.

Följande kostnader har Skogsstyrelsen haft vid bildande av biotopskyddsområden sedan 1999.

Tabell 5.3 Skogsstyrelsens egna kostnader vid bildande av biotopskyddsområden 1999–2006, tkr

	Kostnader, tkr	Ersättning, tkr	Andel egna kostnader, %
1999	6 819	32 368	21,1
2000	11 779	49 623	23,7
2001	19 355	91 113	21,2
2002	20 579	109 761	18,7
2003	22 513	102 241	22,0
2004	19 104	99 692	19,2
2005	18 912	121 359	15,6
2006	18 354	104 570	17,6

Källa: Skogsstyrelsen

Motsvarande kostnader för naturvårdsavtal framgår av följande tabell.

Tabell 5.4 Skogsstyrelsens egna kostnader för arbetet med naturvårdsavtal 1999–2006, utbetalda ersättningar samt andel egna kostnader, tkr

	Kostnader, tkr	Ersättning, tkr	Andel egna kostnader, %
1999	836	1 678	50
2000	1 316	2 312	57
2001	2 673	6 657	40
2002	8 131	30 695	26
2003	8 997	34 115	26
2004	9 107	31 875	29
2005	8 692	32 608	27
2006	8 245	23 822	35

Källa: Skogsstyrelsen

Det bör påpekas att andelen egna kostnader inte är jämförbar med motsvarande andel för biotopskyddsområden eftersom ersättningen i naturvårdsavtal är lägre än för biotopskyddsområden. Hänsyn har inte heller tagits till de fall när naturvårdsavtal slutits utan ersättning.

För att få fram omfattningen av Skogsstyrelsens personal har vi utgått från uppgifter som bygger på myndighetens interna tidredovisning. Av den framgår antal dagar, som vi sedan räknat om till årsarbetskraft utifrån antagandet att 200 dagar motsvarar en årsarbetskraft. Vidare framgår av tidredovisningen en fördelning mellan biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. I denna typ av sammanställningar som utgår från tidredovisningar finns alltid en osäkerhet. I detta fall torde det gälla fördelningen mellan dessa instrument. En annan osäkerhet är att frågor om att skydda områden kan komma upp i andra sammanhang utan att det redovisas under respektive instrument. T.ex. kan frågor om att skydda vissa områden komma upp vid rådgivning eller i de fall Skogsstyrelsen får i uppdrag att upprätta en skogsbruksplan. Den tid myndigheten sedan behöver lägga ner för att besluta eller teckna ett avtal kan då begränsas.

Tabell 5.5 Antal årsarbetskrafter i Skogsstyrelsens arbete med biotopskyddsområden och naturvårdsavtal 2005–2006

	2005		2006	
	Biotopskydd	Naturvårds-avtal	Biotopskydd	Naturvårds-avtal
Antal års-arbetskrafter	24,7	11,5	23,5	10,5

En något högre total siffra på hur många som arbetar praktiskt med att bilda biotopskyddsområden och upprätta naturvårdsavtal redovisas i den nationella strategin för formellt skydd av skog (bilaga 3). Där uppges ca 40 årsarbetskrafter arbeta med detta under år 2005.

Frivilliga avsättningar

Eftersom staten inte har någon del i beslut om frivilliga avsättningar finns här inga kostnader för staten. Den kostnad för staten som nu kan kopplas till de frivilliga avsättningarna är de för den uppföljning som Skogsstyrelsen ansvarar för. Kostnaden för denna uppföljning uppskattas av Skogsstyrelsen till 3 mkr per år.

5.4.2 Ersättning till markägare

Ersättningen till markägarna skiljer sig också åt mellan instrumenten. I den nationella strategin redovisades beräkningar av kostnader för de olika skyddsformerna uppdelat på olika landsdelar. Den ersättning man då utgick från baserades på ersättningsnivån 2002–2003 och det är enbart dessa uppgifter som redovisas i tabellen nedan.

Tabell 5.6 Ersättningsnivå 2002–2003 enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog, SEK/ha

	Norra Norrland	Södra Norrland	Svealand	Götaland
Naturresevat	25 000	45 000	35 000	45 000
Biotopskydd	33 397	54 736	47 785	54 847
Naturvårds-avtal	6 888	7 885	6 625	7 471
Samtliga skyddsformer	25 025	43 894	29 332	42 408

Av denna tabell kan utläsas att ersättningarna för naturresevat och biotopskydd varierar betydligt mellan olika landsdelar. Ersättningarna per hektar är också högre för biotopskyddsområden än för naturresevat. Någon förklaring till detta ges inte i den nationella strategin.

I denna utredning har vi försökt få mer aktuella siffror kring ersättningen för de olika instrumenten med syfte att kunna jämföra kostnaderna mellan dem.

Detta har vi dock inte kunnat fullfölja, främst på grund av att det i Naturvårdsverkets databas inte gått att särskilja ersättningarna till naturreservat för produktiv skogsmark från annan mark. I många fall finns flera naturtyper representerade i samma naturreservat, men ersättningen gäller hela området. För att få rättvisande jämförelser mellan ersättningsnivån för naturreservat och biotopskyddsområden behöver bl.a. också hänsyn tas till befintligt virkesbestånd. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen planerar nu att jämföra ersättningsnivåerna för naturreservat och biotopskyddsområden, vilket är positivt för att få ett underlag där skillnader och orsakerna till dessa diskuteras.

De ersättningar vi därför kan redovisa här gäller biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. Dessa har sammanställts i följande tabell.

Tabell 5.7 Genomsnittlig ersättning för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal åren 2004–2006, tkr/ha

	2004	2005	2006
Biotopskydds- områden	51,4	58,1	62,0
Naturvårdsavtal	10,5	11,0	10,9

Källa: Skogsstyrelsen

Av tabellen kan utläsas att ersättningarna för biotopskyddsområden stigit kraftigt under åren 2004 till 2006. Detta speglar den markvärdesstegring som skett under denna period.

Vi har tidigare föreslagit att värderingen inför ersättning för naturreservat respektive biotopskyddsområden utreds närmare. Den jämförelse av ersättningsnivåer som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen planerar bör vara ett värdefullt underlag till en sådan utredning.

6 Naturvårdsinstrumenten i ett samhällsekonomiskt perspektiv

Utvärderingen av de befintliga naturvårdsinstrumenten ska bl.a. att fokusera på vad som är långsiktigt kostnadseffektivt i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Utgångspunkten är måluppfyllelsen av delmål 1, men även miljökvalitetsmålet i ett generationsperspektiv.

I detta avsnitt gör vi en samhällsekonomisk bedömning av de fyra naturvårdsinstrumenten i ett jämförande perspektiv. Analysen gäller de befintliga instrumenten i nuvarande skede och begränsas till kvalitativa bedömningar av instrumentens nytta/intäkter respektive kostnader.

Med utgångspunkt i en förenklad samhällsekonomisk modell diskuterar vi också tänkbara konsekvenser om valet av instrument förändras så att vi får en annan fördelning mellan de fyra naturvårdsinstrumenten. Alternativen har tagits fram med utgångspunkt i direktivens hänvisningar till ökad frivillighet och långsiktig kostnadseffektivitet i skydden. En huvudfråga är om samma skydd kan uppnås till en lägre kostnad.

6.1 Naturvårdsinstrumentens nyttor och kostnader

Vår analysmodell täcker såväl intäktssidan som kostnadssidan, men är inte någon strikt samhällsekonomisk kalkyl (kostnads/intäktsanalys) av naturvårdsinstrumenten. Bedömningarna är begränsade till grova kvalitativa bedömningar av instrumentens nytta och kostnader. Det innebär att vi inte har angivit några kvantitativa värden eller redovisat nytta och kostnader i monetära termer. Det har i flertalet fall inte varit möjligt att redovisa instrumentens intäkter i kvantitativa värden, eftersom nyttan av naturvårdsinstrumenten inte är prissatt på en marknad eller på annat sätt har en känd betalningsvilja.³⁴

Vi har dessutom avgränsat de nyttor och kostnader som tagits med i analysmodellen. Utifrån en heltäckande samhällsekonomisk analys saknas bl.a. en rad intäktsposter som kan relateras till skyddet av skog. Här finns olika externa effekter som inte beaktats i analysen, t.ex. effekter på klimatförhållanden och folkhälsa, men också effekter på andra samhällssektorer som turistnäringen, energiområdet etc. Effekterna av miljökvalitetsmålen inom Levande skogar belyser alltså ett komplicerat samspel och ibland också kon-

³⁴ Det finns olika metoder som används för att mäta exempelvis individers värdering av skogsmiljön. Den vanligaste metoden är Contingent Valuation Metoden som i enkätform undersöker den maximala betalningsviljan för exempelvis högre miljö kvalitet.

flikter med andra områden. Även om det hade varit önskvärt med ett helhetsperspektiv i analysen, så har det inte varit möjligt att täcka in de samlade effekterna i samhället.

Den samhällsekonomiskt mest effektiva lösningen bygger på en optimal sammanvägning av effekterna på nytto/intäkts- och kostnadssidan. Det är dock inte meningsfullt att i det här fallet väga samman intäkter och kostnader i en samlad samhällsekonomisk bedömning eftersom våra kvalitativa bedömningar, som består av uppskattningar i grova kategorier, inte går att värdera genom att ställa emot varandra. Trots dessa begränsningar går det ändå att göra vissa jämförelser mellan instrumenten som gäller deras nytta/intäkter respektive kostnader. Den kvalitativa analysen kan förhoppningsvis tjäna som ett underlag för en fortsatt diskussion och visa på faktorer som bör vara med i sådana bedömningar.

I det följande beskriver vi närmare hur nytto-/intäktssidan respektive kostnadssidan är definierad i analysmodellen.

6.1.1 Nyttor och intäkter

För att definiera och avgränsa nyttan av instrumenten har vi valt att utgå från den övergripande formuleringen av miljökvalitetsmålet i Levande skogar:

- *Skogen och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.*

Vi uppfattar att det finns både en kvalitativ och en kvantitativ aspekt på detta miljökvalitetsmål.

Den kvalitativa aspekten

Miljökvalitetsmålet mål kan delas upp i fyra komponenter, som utgör synergier i bevarandet. De förekommer också i regeringens förarbeten³⁵ till Levande skogar:

- Bevara och stärka den biologiska mångfalden
- Bevara skogsekosystemets funktion (skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga)
- Skydda kulturmiljöer och kulturhistoriska värden
- Värna skogens sociala värde

³⁵ Prop. 2000/01:130, s. 139f.

Vi utgår från dessa fyra målkomponenter när vi bedömer i vilken utsträckning som de olika instrumenten kan bidra till måluppfyllelsen i Levande skogar och skydda de mest skyddsvärda skogarna. För att skärpa vår analys preciserar vi de fyra målkomponenterna med hjälp av flertalet av de generationsmål som regeringen lagt fast i sina förarbeten till miljökvalitetsmålet Levande skogar.³⁶ Vi har i första hand valt ut de generationsmål (se tabell 6.1 nedan) som instrumenten syftar till att befrämja. Övriga generationsmål antas i första hand vara relevanta för övriga delmål i Levande skogar.

Den kvantitativa aspekten

I miljökvalitetsmålet ingår också ett kvantitativt arealmål för hur stor del av skyddsvärd skogsmark som ytterligare ska skyddas fram till år 2010. Det är delmålet 1 i Levande skogar om att

- Ytterligare 900 000 hektar skyddsvärd skogsmark ska undantas från skogsproduktion till år 2010.

De fyra naturvårdsinstrumenten syftar till att med sina specifika bidrag uppfylla detta samlade arealmål. I bedömningen av de fyra naturvårdsinstrumentens nyttosida ingår därför att även värdera instrumentens bidrag till uppfyllelsen av det kvantitativa målet.

Indikatorer och bedömningskriterier m.m.

Av tabellen 6.1 nedan framgår vilka indikatorer ("strecksatserna") som vi valt ut som relevanta att "mäta" i jämförelsen av instrumentens bidrag till måluppfyllelsen. De fyra instrumenten har därefter bedömts systematiskt med ledning av dessa indikatorer. Varje redovisad indikator innefattar en kvalitativ värdering. Det har inte varit möjligt att redovisa explicita bedömningskriterier (mätvärden). Ett undantag är dock det kvantitativa målet, där det finns ett fastlagt arealmål för varje instrument och som här utgör vårt bedömningskriterium.

I nästa steg av analysen har utfallet på indikatorerna vägts samman och redovisats i en samlad bedömning av instrumentets måluppfyllelse i de olika målkomponenterna. Däremot gör vi ingen viktning av de kvalitativa respektive kvantitativa aspekterna med försök att väga samman dem på nyttosidan.

De fyra naturvårdsinstrumenten är olika till sin karaktär och i många fall inte utbytbara. Det försvårar en jämförelse. För att ändå försöka jämföra de olika instrumenten måste vi definiera vilka skyddade områden som jämförelsen bygger på. Vi har då utgått från skyddade områden som utgör produktiv skogsmark och som kan ses som "typiska" för resp. instrument. Det innebär t.ex. att instrumenten skiljer sig åt vad gäller storleken på skyddade områden och möjligheten att fullt ut bestämma vilka områden som ska ges

³⁶ Se prop. 2000/01:130, s. 137f och prop. 2004/05:150, s. 152.

ett skydd. Vår samlade bedömning av instrumenten utgår ifrån att dessa variationer förekommer mellan olika instrument.

6.1.2 Kostnader

Bedömningen av kostnaderna utgår från målet att minimera kostnaderna. Låga kostnader är därför ett tecken på ett kostnadseffektivt instrument utan hänsyn tagen till nyttosidan.

Analysen av kostnaderna sker på två nivåer, dels på *samhällsekonomisk* nivå, dels på *statsfinansiell* nivå.³⁷ Bedömningen av de samhällsekonomiska kostnaderna begränsas till de största kostnadsposterna. Vi betraktar även uteblivna intäkter som kostnader, t.ex. ett skattebortfall som en statsfinansiell kostnad. Vi har inte analyserat kostnaderna för andra verksamheter och aktörer som exempelvis kommuner, företag, skogsägare eller regionala effekter till följd av den geografiska fördelningen av områdesskydden.

Även bedömningen av kostnaderna inskränks till kvalitativa värden. Det innebär att jämförelserna består av att kostnadsnivåerna rangordnas mellan olika instrument.

När det gäller *indikatorer och bedömningskriterier* följer de i stort samma principer och begränsningar som på intäktssidan. En skillnad är dock att vi på kostnadssidan har utgått från den uppskattade kostnaden per skyddad hektar för respektive instrument och t.ex. inte beaktat att naturreservat vanligtvis är många gånger större än ett genomsnittligt biotopskyddsområde och av det skälet medför högre samhälleliga och statsfinansiella kostnader.

6.2 Naturvårdsinstrumenten i ett jämförande perspektiv

6.2.1 Nyttan för miljökvaliteten

Bedömningen av instrumentens nytta för miljökvalitetsmålet och jämförelsen dem emellan utgår från nuvarande regelsystem och tillämpning samt det hittillsvarande resultatet under målperioden. Bedömningen av möjligheterna att uppfylla de kvalitativa målen sker i ett generationsperspektiv medan måluppfyllelsen av de kvantitativa målen i första hand avser den fortsatta målperioden.

³⁷ Se bl.a. Ekvall, H: "Skogens mångbruk i ett ekonomiskt perspektiv", bilaga 5 ur Stats-skogsutredningen (SOU 2002:40). Studien redovisar kostnader som uppstår för samhället då användandet av skogsmarken förändras från virkesproduktion till annan produktion, exempelvis biodiversitet.

Tabell 6.1 Möjligheter till måluppfyllelse – naturvårdsinstrumentens nytta för miljö kvalitetsmålet.

Mål – Levande skogar	Generationsmål / arealmål	Naturreservat	Biotopskydd	Naturvårdsavtal	Frivillig avsättning
Bevara och stärka biologisk mångfald	- Hotade arter och naturtyper skyddas - Inhemska växt- och djurarter fortlever under naturliga betingelser och livskraftiga bestånd - Hotade arter har möjlighet att sprida sig till nya lokaler...	Goda - garanterad varaktighet - skötselplaner - urval inom värdekärnor - oftast större områden	Ganska goda - goda - garanterad varaktighet - skötselbehov bedöms - urval inom värdekärnor - oftast mindre områden än NR	Ganska goda - tidsbegränsad varaktighet - skötselbehov bedöms - urval inom värdekärnor och efter ökning med markägare - större områden än BS	Vissa - oklar varaktighet - markägare avgör skötselinsatser - urval avgörs av markägare - oklar storlek på områden
Bevara skogsekosystemets funktion	- Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga bevaras - Skogsekosystemets naturliga hydrologi värnas - Skogsekosystemens naturliga funktioner och processer upprätthålls	Goda (- samma som "biologisk mångfald" ovan)	Ganska goda - goda (- samma som ovan)	Ganska goda (- samma som ovan)	Vissa (- samma som ovan)
Värna kulturmiljöer och kulturhistoriska värden	- Kulturminnen och kulturmiljöer värnas - Skogar med höga kulturmiljövärden värddas så att värdena bevaras och stärks	Goda - skötselplaner - garanterad varaktighet - inget skogsbruk	Goda - skötselbehov bedöms - garanterad varaktighet - inget skogsbruk	Ganska goda - skötselbehov bedöms - tidsbegränsad varaktighet - mycket begränsat skogsbruk	Vissa - markägaren avgör skötselinsatser - oklar varaktighet
Värna skogens sociala värde	- Goda förutsättningar för aktivt friluftsliv - Skogens betydelse för naturupplevelser värnas - Skydd för tätortsnära naturområden	Goda - åtgärder för ökad tillgänglighet och information - större områden	Ganska goda - områden utmärkta m.m. i terrängen - mindre områden	Ganska goda - områden utmärkta m.m. i terrängen - större områden än BS	Vissa - områden okända - inte aktivt anpassade tillgängliga enl. allmansrätten
Delmål 1 – areal skyddad skogsmark	Ytterligare 900 000 hektar skogsmark undantas från skogsproduktion till år 2010	Mindre goda - resursbegränsning - lång omfattande process	Mindre - ganska goda - resursbegränsning - enklare process	Mindre – ganska goda - resursbegränsning - enklare process	Ganska goda - oberoende av offentliga resurser - ingen process - osäkert skyddsvärde

Vi gör följande bedömning av de fyra naturvårdsinstrumentens nytta och bidrag till måluppfyllelsen av Levande skogar.

- Naturreservaten ger genomgående goda möjligheter att uppnå de *kvalitativa* generationsmålen i Levande skogar. Naturreservaten omfattar ofta större områden med höga naturvärden, även om de i viss utsträckning också kan innehålla områden utanför värdekärnor. Som helhet bedöms de i denna del vara det instrument som bidrar med störst nytta för miljö-kvalitetsmålet. Däremot är naturreservatens möjligheter att bidra till det *kvantitativa* arealmålet mindre goda och sämre än för övriga naturvårds-instrument.
- Biotopskyddsområden har goda eller ganska goda möjligheter att uppnå de *kvalitativa* generationsmålen, men något sämre än naturreservat. Det beror främst på att biotopskyddsområdena är relativt små, vilket kan be-gränsa möjligheterna att uppfylla en del av dessa mål. Möjligheterna att nå de *kvantitativa* målen är förhållandevis små, men måluppfyllelsen hittills är ändå högre än för naturreservat.
- Naturvårdsavtal ger ganska goda möjligheter att uppnå de *kvalitativa* målen. Den kvalitativa nyttan bedöms dock vara något mindre jämfört med naturreservat och biotopskyddsområde. Bedömningen av natur-vårdsavtalen bygger på att de oftare används i områden med något lägre naturvärden än för naturreservat och biotopskyddsområden. Bidraget till den biologiska mångfalden påverkas också av markägarens vilja att teckna avtal. Områden med höga skogsbruksvärden, som ofta har höga naturvärden, riskerar att i mindre utsträckning blir föremål för natur-vårdsavtal. Naturvårdsavtalen har en begränsad varaktighet, vilket ger en osäkerhet om vad som händer med området efter det att avtalet går ut. En fördel med naturvårdsavtal är att de kan omfatta större områden. I förhållande till frivillig avsättning bedöms det positiva värdet av natur-vårdsavtalen vara lättare att påvisa. När det gäller naturvårdsavtalens möjligheter att bidra till de *kvantitativa* målen kan de likställas med bio-topskyddsområden, dvs. en osäkerhet om målet uppfylls beroende på begränsade resurser.
- Frivillig avsättning bedöms leda till minst nytta av de fyra instrumenten när det gäller bidraget till de *kvalitativa* generationsmålen. Det finns också en stor osäkerhet och oklarhet om nyttan som kan variera från god till mindre god. Det gäller samtliga kvalitativa mål. Det beror på att fri-villiga avsättningar bygger på frivillig medverkan och markägarens egna beslut, vilket gör det svårt att bedöma värdet av instrumentet. Det råder ganska goda möjligheter att nå de *kvantitativa* målen för de frivilliga avsättningarna, vilket är bättre än för varje annat instrument. Även här påverkas måluppfyllelsen av osäkerheterna om skyddsvärdet i avsätt-ningarna.

I jämförelsen mellan instrumenten på nyttosidan bedöms naturreservat till-sammans med biotopskydd vara de två instrument som bidrar till mest nytta

för de kvalitativa delarna i Levande skogar, medan frivilliga avsättningar ger det svagaste bidraget. Om de kvantitativa målen vägs in ökar nyttan i de frivilliga avsättningarna i förhållande till naturreservaten. Alternativet frivilliga avsättningar stärks. Nyttan med naturvårdsavtalen bedöms ligga någonstans mittemellan naturreservat och frivilliga avsättningar. Vår bedömning av naturvårdsavtalens möjligheter att nå sina kvalitativa respektive kvantitativa mål är ungefär lika goda, eller möjligen något sämre utsikter att nå de kvantitativa målen. För övriga instrument finns det en tydligare konflikt mellan de kvalitativa och kvantitativa målen i måluppfyllelsen.

Frågan blir annars hur de kvalitativa målen ska värderas i förhållande till de kvantitativa när den samlade nyttan av olika instrument ska värderas. Slutsatserna av jämförelsen mellan instrumenten är dessutom svåra att dra eftersom skydden är avsedda för helt olika områden och egentligen inte är utbytbara. De fyra naturvårdsinstrumenten är snarare utformade för att komplettera varandra för att de heltäckande ska kunna skydda olika slag av områden med höga skyddsvärden.

6.2.2 Kostnaderna för samhället och staten

Vår bedömning av instrumentens kostnadsbild består av en kvalitativ värdering av de viktigaste kostnadsposterna på samhällsekonomisk nivå och på statens budget (se tabell 6.2 nedan). Det ger oss vissa möjligheter att rangordna kostnadsnivåerna mellan olika naturvårdsinstrument. Utgångspunkten är målet att minimera kostnaderna för naturvårdsinstrumenten på lång sikt.

Kostnaderna är uppskattade per skyddad hektar skog. I bedömningen av de samhällsekonomiska kostnaderna utgår vi i förekommande fall från en uppskattad alternativkostnad, t.ex. merkostnader i förädlingsledet för skogsindustrins virkesimport. De statsfinansiella kostnaderna bygger på nuvarande ersättningsnivåer för olika instrument. Uteblivna intäkter betraktas som en kostnad för statsbudgeten, t.ex. konsekvenserna av ett skattebortfall.

Tabell 6.2 Miljö kvalitetsmålets kostnader – naturvårdsinstrumentens kostnader för samhället och staten.

Kostnadsnivå – mål	Kostnadsposter/-slag	Naturreservat	Biotopskydd	Naturvårdsavtal	Frivillig Avsättning
De samhälls-ekonomiska kostnaderna minimeras på lång sikt	- Direkta kostnader för produktionsbortfallet av skogsråvara - Kostnader för produktionsbortfall i förädlingsledet - Utveckling av marknadspriser och sysselsättning	Höga - normalt inget virkesuttag ur skyddat område - varaktighet all framtid - urvalet tar inte hänsyn till produktionsvärdet	Höga - orörd skog normalt utan virkesuttag - varaktighet all framtid - urvalet tar inte hänsyn till produktionsvärdet	Ganska höga - begränsat uttag av virke kan förekomma - tidsbegränsad varaktighet - urvalet kan i viss mån påverkas av produktionsvärdet	Ganska höga - ganska låga - begränsat skogsbruk kan förekomma - oklar varaktighet - urvalet kan påverkas av produktionsvärdet
De stats-finansiella kostnaderna minimeras	- Ersättningar till markägare för områdesskydd inkl. skattekonsekvenser - Skatte- /avgiftsbortfall vid produktionsbortfall - Administrationskostnader - Skötselkostnader/bidrag	Höga - höga ersättningar - stort skattebortfall - höga administrativa kostnader - betydande skötselkostnader	Höga - höga ersättningar - stort skattebortfall - lägre adm. kostnader jmf. NR - vissa skötselkostnader	Ganska höga - lägre ersättningar, men ytterligare vid fortsatt skydd - relativt stort skattebortfall - lägre adm. kostnader jmf. NR - lägre skötselkostnader/bidrag	Låga - inga ersättningar - relativt stort skattebortfall - små uppföljningskostnader - ev. skötselbidrag

Vi gör följande bedömning av kostnadskonsekvenserna för att skydda skog med de fyra olika naturvårdsinstrumenten.

- Naturreservat och biotopskydd innebär höga kostnader för både samhällsekonomin och den statliga budgeten. Skog som ofta har högt skogsbruksvärde undantas helt från skogsproduktion för all framtid. Statens administrativa kostnader och skötselkostnader bedöms vara något lägre för biotopskyddsområden jämfört med naturreservaten bl.a. till följd av färre formkrav.
- Naturvårdsavtalen innebär ganska höga kostnader både samhällsekonomiskt och för staten, men kostnaderna bedöms vara lägre än för naturreservat och biotopskydd. Kostnaderna är mer påverkbara genom att de bygger på tidsbegränsade avtal med markägaren. Det finns också ett större handlingsutrymme att ta hänsyn till skogsbruksvärdet o.d. i valet av område. De statliga kostnaderna begränsas av att lägre ersättning utgår vid naturvårdsavtal jämfört med övriga formella skydd. På längre sikt tillkommer dock ytterligare statliga kostnader för ersättning till markägaren när förnyelsen av avtalsperioden blir aktuell för att upprätthålla skyddet.

- Kostnaderna för frivillig avsättning bedöms totalt sett vara de lägsta av alla instrumenten. Det finns dock en betydande osäkerhet i uppskattningen av de samhällsekonomiska kostnaderna. Vi bedömer att de ligger någonstans i ett spann från ganska låga till ganska höga. Det beror på hur högt skogsbruksvärde som den avsatta skogen har. Eftersom skogsägaren fattar beslutet om val av område finns det en risk för att skogsägaren söker välja områden med lägre skogsbruksvärden. De statsfinansiella kostnaderna vid frivillig avsättning kan med stor säkerhet anses vara låga. Främsta kostnaden för staten är de uteblivna skatteintäkterna för skogen som skyddats från avverkning. Däremot medför inte de frivilliga avsättningarna några statliga ersättningar eller betydande administrativa kostnader.

Om enbart kostnaderna beaktas bedöms de frivilliga avsättningarna vara det bästa instrumentet för att skydda skogen, både vad gäller samhällsekonomiska kostnader och ur ett statsfinansiellt perspektiv. Det finns dock en viss osäkerhet i bedömningen av att de samhällsekonomiska kostnaderna är lägre för frivilliga avsättningar jämfört med naturvårdsavtal. Naturreservaten och biotopskyddsområdena är de dyraste formerna av skydd.

6.2.3 En samlad bedömning av naturvårdsinstrumentens nyttor och kostnader

I en renodlad samhällsekonomisk bedömning vägs nyttosidan samman med kostnaderna för de aktuella insatserna. Det alternativ som visar på det största nuvärdet av differensen mellan nytta och kostnader framstår som mest lönsamt. I vårt fall finns också restriktionen att måluppfyllelsen på nyttosidan – skyddet av naturvärdena – måste ligga över en viss lägsta nivå för att instrumentet ska kunna vara ett acceptabelt alternativ. Denna restriktion berör främst naturvårdsavtalen och frivilliga avsättningar. Dessutom kan den mest effektiva lösningen för vissa värdeområden antas bestå av en kombination av flera naturvårdsinstrument.

Detta understryker svårigheterna att redovisa en samlad värdering av positiva och negativa effekter i en samhällsekonomisk bedömning. På några punkter har vi ändå försökt att ställa nytta mot kostnader och på så vis få fram en sammanvägd profil på olika naturvårdsinstrument.

Vi bedömer följande

- De naturvårdsinstrument som ger mest kvalitativt skydd av naturvärden för också med sig de högsta kostnaderna för skyddet. Det innebär även att de kvalitativa målen i Levande skogar är dyrast för samhället och staten att uppfylla.

- De naturvårdsinstrument som har lägre samhällsliga och statliga kostnader ger ett sämre kvalitativt skydd och mer osäkert utfall för generationsmålen i Levande skogar.
- När även de kvantitativa arealmålen vägs in i måluppfyllelsen på nytto- sidan ökar det samhällsekonomiska värdet av frivilliga avsättningar och i viss mån även av naturvårdsavtalen.
- Naturvårdsavtal är det instrument som bäst balanserar måluppfyllelsen för miljökvalitetsmålet (nyttan) mot kostnaderna för skyddet, dvs. som uppvisar den minsta konflikten eller skillnaden mellan dess nytta och kostnader.
- Naturvårdsavtalen bedöms leda till en något mindre nytta för miljökvalliteten än biotopskyddsområden, men till en lägre samhällsekonomisk och statsfinansiell kostnad.

I en jämförelse mellan instrumenten skulle det i så fall kunna tyda på att naturvårdsavtal, i de fall naturvärdena skyddas på ett tillräckligt sätt, är samhällsekonomiskt mer kostnadseffektiva än biotopskyddsområden och naturreservat. Samtidigt konstaterar vi att instrumenten vanligtvis är avsedda för olika områden och i många fall inte utbytbara. En förutsättning för att i det enskilda fallet kunna ersätta ett biotopskyddsområde eller ett naturreservat med ett naturvårdsavtal är alltså att de värden som man vill skydda kan nås med avtalet och att markägaren samtycker till ett avtal.

Detta ger oss vissa indikationer på i vilken riktning som nya förändrade naturvårdsinstrument bör kunna utvecklas.

6.3 Vad är samhällsekonomiskt effektivt ?

Våra bedömningar leder över till diskussionen om det går att öka den samhällsekonomiska effektiviteten i några framtidsalternativ. Frågan gäller vilka lösningar som kan anses som mest kostnadseffektiva, dvs. går det att uppnå samma skydd för naturvärdena till en lägre kostnad eller att öka nyttan för miljökvaliteten till en oförändrad kostnad för samhället och staten?

Vi tänker oss tre slag av förändringar som kan öka effektiviteten i skyddet:

- Effektivisering av de enskilda naturvårdsinstrumenten (nytta och kostnader).
- Förändrad fördelning mellan naturvårdsinstrumenten.
- Utveckling av helt nya naturvårdsinstrument.

Frågan om effektivisering av de enskilda naturvårdsinstrumenten har vi diskuterat tidigare i kapitel 4 och den berörs även i kapitel 7 om incitamenten för skogsägarna. Även utvecklingen av nya naturvårdsinstrument antyds något i kapitel 7 om incitamenten. I det följande prövar vi den andra parametern om att förändra fördelningen mellan instrumenten för att förbättra effektiviteten. Vi utgår från oförändrad total areal skyddad mark och tar inte ställning till någon annan omfattning.

I valet av förändringsalternativ utgår vi från riksdagens uttalande att en större andel av avsättningarna bör ske genom frivilliga åtaganden och att naturvårdsavtal bör utnyttjas i betydligt större utsträckning än idag.

I nedanstående figur bedömer vi konsekvenserna i form av nytta och kostnader (pos/neg inom parentes) i tre alternativa scenarier jämfört med nuvarande fördelning mellan instrumenten. Vad händer i förhållande till målen i Levande skogar och hur påverkar det kostnaderna för samhället respektive för staten om man ökar inslaget av frivillighet och avtal i skyddet? Som ett tredje jämförande alternativ analyserar vi konsekvenserna av att öka andelen naturreservat och biotopskydd på bekostnad av de frivilliga skydden.

Nuvarande fördelning mellan naturvårdsinstrumenten ändras enligt följande tre alternativ.

1. Andelen naturvårdsavtal ökar i förhållande till naturreservat och biotopskydd.
2. Andelen naturvårdsavtal ökar i förhållande till frivilliga avsättningar.
3. Andelen naturreservat och biotopskyddsområden ökar i förhållande till naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar.

Konsekvenser	Alt. 1 <i>NA ökar - NR/BS minskar</i>	Alt. 2 <i>NA ökar - FA minskar</i>	Alt. 3 <i>NR/BS ökar - NA/FA minskar</i>
<i>Nytta – miljö kvalitet</i>	Minskad (-)	Ökad (+)	Ökad (+)
<i>Nytta - kvantitet</i>	Ökad (+)	Minskad (-)	Minskad (-)
<i>Kostnader – samhället</i>	Minskade (+)	Ökade (-)	Ökade (-)
<i>Kostnader – staten</i>	Minskade (+)	Ökade (-)	Ökade (-)

Alt.1 med en ökad andel naturvårdsavtal får positiva konsekvenser i form av minskade kostnader och ökade möjligheter att uppnå det kvantitativa målet för arealen skyddad skogsmark. Den förbättrade måluppfyllelsen för det kvantitativa målet gäller för naturvårdsavtalen i förhållande till naturreservat och biotopskyddsområden. De negativa konsekvenserna är att måluppfyllelsen

sen för de kvalitativa generationsmålen minskar om naturvårdsavtalen används i ökad utsträckning.

Om andelen naturvårdsavtal ökar i förhållande till frivilliga avsättningar (alt. 2) innebär det framförallt högre kostnader, åtminstone för staten, och troligtvis minskade arealer skyddad mark. Å andra sidan betyder sannolikt en ökad andel naturvårdsavtal på bekostnad av de frivilliga avsättningarna att de kvalitativa generationsmålen gynnas av en sådan omfördelning.

Alt. 3 med en högre andel tvingande skydd i förhållande till de frivilliga betyder ökade kostnader för både samhället och staten. Dessutom minskar möjligheterna att nå upp till de kvantitativa målen för skyddet av skogsmark. De positiva konsekvenserna av detta alternativ är att möjligheterna att uppfylla de kvalitativa målen inom Levande skogar ökar.

Vår slutsats är att beslutsfattaren inför en omprövning av fördelningen mellan naturvårdsinstrumenten bör tydliggöra vilken nivå som är godtagbar för att de kvalitativa generationsmålen inom miljökvalitetsmålet Levande skogar ska anses vara uppfyllda. Därtill behövs en bedömning i vad mån de nuvarande instrumenten leder till att denna nivå uppnås. Om ”ganska god kvalitet” är en acceptabel nivå bör naturvårdsavtalen öka, eftersom det då ger goda förutsättningar att uppnå miljökvalitetsmålen till lägre kostnader.

En slutsats för den praktiska hanteringen är därför att Skogsstyrelsen och länsstyrelsen vid varje beslut om att formellt skydda ett område i första hand bör pröva om de eftersträvade miljökvaliteterna kan uppnås med naturvårdsavtal. För att kunna teckna naturvårdsavtal är det även en förutsättning att markägaren är beredd att ta detta ansvar för naturvården. Det betyder att om markägaren inte är villig att teckna naturvårdsavtal (eller göra en frivillig avsättning) får ställning i andra hand tas till om biotopskydd eller naturreservat ska användas. Denna ansats bidrar till att i varje enskilt område använda det mest kostnadseffektiva formella skyddet. Samtidigt gör en sådan ansats att det i förväg är svårt att slå fast exakta arealmål för de olika instrumenten.

För att höja den kvalitativa nivån på skyddet genom naturvårdsavtalen kan justeringar av det nuvarande regelverket övervägas. Om ersättningsnivån höjs eller beskattningen sänks vid naturvårdsavtal skulle det kunna leda till att skyddsvärdet på de skogar som omfattas av dessa avtal ökar. Detta måste då avvägas mot de ökade kostnader som det medför för samhället och staten. Erfarenheterna från den höjning av ersättningen som genomförts från och med 2007 bör utvärderas och ingå i den samlade bedömningen av ersättningsnivån.

7 Skogsägarnas incitament att skydda skog med höga naturvärden

I detta kapitel analyserar vi de incitament eller drivkrafter som finns för skogsägarna att ta ett större ansvar och medverka till att skog med höga naturvärden skyddas genom de fyra naturvårdsinstrumenten.

Vi utgår från den enskilde skogsägarens perspektiv och inriktar analysen på privatskogsbruket. De enskilda privata skogsägarna äger mer än hälften av Sveriges skogsmarksareal och är därmed den största ägarkategorin. Staten som skogsägare och i viss mån skogsbolagens roller för det långsiktiga skyddet behandlas i kapitel 8.

I detta kapitel analyserar vi

- incitamenten för skogsägarna i de olika naturvårdsinstrumenten (7.2)
- och särskilt beskattningen vid överlåtelse av mark för naturvårdsändamål (7.3).

I våra slutsatser lyfter vi fram olika åtgärder som på längre sikt skulle kunna stärka de olika incitamenten för skogsägarna att skydda skogen. Dessa åtgärder ska inte ses som färdiga förslag, utan som möjliga åtgärder som behöver övervägas mer ingående.

Vi inleder med att kort belysa pågående förändringar i ägarstrukturen inom privatskogsbruket och de konsekvenser det kan få för skogsägarnas medverkan och attityder till naturvårdshänsyn i skogsbruket (7.1).

7.1 Förändrad ägarstruktur i privatskogsbruket

Privatskogsbruket och dess förändrade ägarstruktur

De privata skogsägarna (exkl. skogsbolagen) är den största ägarkategorin. De äger drygt hälften av Sveriges skogsmarksareal och ca 60 procent av virkesförrådet. De drygt 350 000 skogsägarna är verksamma inom knappt 240 000 skogsföretag. Av dessa företag har ca 40 procent fler än en ägare. Knappt 40 procent av skogsägarna är kvinnor.

Ungefär en tredjedel av skogsbruksföretagen ägs av utbor.³⁸ Flerägda fastigheter ägs i högre utsträckning av utbor. Flertalet av de enskilda skogsägarna försörjer sig huvudsakligen på andra inkomster än de från skogsbruket sam-

³⁸ Utbo är skogsägare som bor i en annan kommun än den där brukningsenheten är belägen.

tidigt som antalet företag som kombinerar jord- och skogsbruk minskar.³⁹ Skogsägarföreningarna har ca 90 000 medlemmar, som tillsammans äger drygt hälften av familjeskogsbrukets totala areal. Arealen skogsmark som är ansluten till föreningarna har ökat betydligt under de senaste tio åren.

Till bilden av förändringarna hör att andelen bruksenheter med flera delägare och andelen utbor ökar. Under 1900-talets två sista decennier fördubblades andelen skogsägare boende utanför fastighetslänet. Andelen utböagda bruksenheter ökade från 22 procent år 1992 till 34 procent år 2000 och flera nya markägare ingår bland utborna. Förändringarna innebär att Sveriges skogsägare har blivit 100 000 fler på tjugofem år.

Minskad självverksamhet i skogsbruket

SUS 2001 analyserade de strukturella förändringarna i småskogsbruket mellan 1992 och 2000. Där tecknades bilden av att den privata skogsägarens koppling till själva skogsbrukandet (s.k. självverksamhet) minskar.⁴⁰ Skogsägarna ägnar sig vanligen åt annan verksamhet än att bruka skogen. Den nedåtgående trenden i självverksamheten har skattats av Skogsstyrelsen till en halvering av antalet egna arbetstimmar i verksamheten sedan början av 1990-talet.

I en annan studie⁴¹ av privata skogsägare framkom att två tredjedelar av skogsägarna arbetade själva aktivt med skogsbruket i någon utsträckning 1997/98. Andelarna kvinnor och flerägare var lägre i alla verksamheter där skogsägarna var aktivt involverade i skogsbruket. Den totalt sett höga andelen självverksamma, trots den påvisade minskningen av arbetsmängd och leveransvirke, förklarar forskaren med förändringar i sättet att utföra självverksamheten. Hans slutsats är att skogsägarna är självverksamma i samma antal som tidigare, men att de i genomsnitt arbetar mindre tid per person.

Lindroos menar att urbaniseringen, med en ökande andel av befolkningen boende i städer och tätorter, på lång sikt kan förväntas få effekter på självverksamheten. Skogen som inkomstkälla har idag underordnad betydelse för de flesta skogsägarna. Drivkrafterna bakom självverksamheten måste därför även sökas i andra värden som kontroll av fastigheten, arbetstillfredsställelse och traditioner.

³⁹ Skogsbarometern 2006. En ökande andel av skogsägarna uppger att mindre än 10 procent av inkomsten kommer från skogen. I undersökningen 2006 uppgav 86 procent av tillfrågade skogsägare att skogsinkomsten utgjorde maximalt 20 procent av deras sammanlagda inkomst.

⁴⁰ Se även SOU 2006:81, del 3.

⁴¹ Se bl.a. Lindroos, Ola "Självverksamt skogsarbete – småskaligheten lever" (Fakta Skog, SLU nr 7, 2005). Se även Lindroos, Ola "Efficiency and Safety in Self-employment Family Forestry (Akademisk avhandling, SLU Umeå, 2006).

Professionalisering och ökat behov av rådgivning m.m.

Enligt samma studie kommer dessa utvecklingstendenser att öka kraven på den skogliga rådgivningen. De praktiska färdigheterna kan generellt förväntas försämrats med ökade svårigheter för dessa skogsägare att upprätthålla en god skogsskötsel.

Enligt Skogsutredningen⁴² bidrar det till att skogstjänstemän uppfattar det som svårt att nå ut till skogsägare som bor på annan ort. Det ställer ökade krav på de skogliga rådgivningsorganisationerna. Skogsutredningen betonar också betydelsen av att skogsägarna engagerar sig i skogsproduktion och naturvård. Det kräver tillgång till nödvändig information.

Konsekvenserna av ökad professionalisering illustreras också i en forskningsstudie,⁴³ som bl.a. analyserade processen för att ta fram skogsbruksplaner inom småskogsbruket. Av rapporten framgår att kontakten mellan den professionella skogstjänstemannen och skogsägaren är en svag punkt under arbetet med planen. Studien visar bl.a. att ekonomiska förhållanden inte utgör den huvudsakliga hänsynen för planläggarna i valet av områden som avsattes för naturvård i skogsbruksplanen. Studien pekar på andra faktorer som kan tänkas styra urvalet av områden, såsom planläggarens kompetens och tillgänglig tid för inventering.

Entreprenörernas roll i privatskogsbruket ökar

Skogsutredningen 2004 framhöll att även om många skogsägare är självverksamma till någon del, anlitar de flesta entreprenörer för delar av sitt skogsbruk. SUS 2001 gjorde en liknande iakttagelse av att det ökande antalet utboägare leder till att entreprenörer anlitas i ökad utsträckning inom småskogsbruket. Deras insatser bedömdes därför bli allt viktigare för de skogspolitiska ambitionerna.

Skogsägarens funktion är idag mindre av "skogsarbetare" och mer av förvaltare och planerare för åtgärder som lejs bort.⁴⁴ De enskilda privata skogsägarna lämnar över den praktiska skötseln av skogen till olika skogsentreprenörer, sågverk och andra professionella aktörer inom det skogliga området.⁴⁵ Det finns dessutom ett intresse hos virkesköparna att hårdare knyta upp relationen till skogsägarna för att trygga virkesleveranserna. Lokala köpsågverk bygger upp skogsbruksorganisationer i samarbete med små fristående entreprenörer och erbjuder full service av skogliga tjänster.

⁴² SOU 2004:81, del 3.

⁴³ Ingemarson, Fredrik: "Small-scale forestry in Sweden – owner's objectives, silvicultural practices and management plans". Akademisk avhandling, SLU 2004.

⁴⁴ Lidestav, Gun & Nordfjell, Tomas: "Svenska skogsägare i nytt ljus". Fakta Skog nr 11, 2002 från SLU.

⁴⁵ Skog & Såg, nr 2 juni 2004.

Den växande marknaden för skogsvårdstjänster belyses av den snabba utvecklingen av nyetablerade skogsvårdsföretag. Mellan 1999 och 2003 ökade antalet skogsvårdsföretag i landet från ca 600 till 900 företag.⁴⁶ I början av 1990-talet fanns knappt ett par hundra företag. De flesta finns i södra Sverige och har privata mindre skogsägare som kunder. Skogsvårdsföretagen svarar för en allt större andel av kundföretagens skogsvård (90 %).⁴⁷

Förändrade attityder bland privatskogsbrukarna⁴⁸

Attityden till skogens roll har förändrats inom skogsbruket, från en ensidig inriktning på virkesproduktion till hänsyn även till skogens andra värden. SUS 2001 beskriver denna utveckling mot ökad naturhänsyn och minskad misstro mellan skogsbrukets och naturvårdens företrädare. Man fann också en positiv vilja bland skogsägarna att återinvestera avkastningen från skogsbruket i skogsvårdsåtgärder och att det fanns en mer positiv syn på naturvården på den egna skogsfastigheten. Samtidigt framhölls att attityderna inte alltid omsätts i praktisk handling och att andra faktorer styr skogsägarens miljöhänsyn.

Skogsutredningen har svårt att finna entydiga trender för hur skogsägare agerar och fattar beslut. Andra studier av trender och attityder m.m. bland skogsägare visar att det inte finns några entydiga uppfattningar om motiven för ägandet av småskogsbruk. Mål och motiv för skogsägandet täcker ett brett fält från naturvård till skatteplanering, men det finns en rörelse i riktning åt ett ökat intresse för naturvård och bevarande.⁴⁹

Trenden är att ekonomiska orsaker spelar allt mindre roll för skogsägandet.⁵⁰ Det stöds av en annan studie som visar att flertalet skogsägare värderar nyttan av friluftsliv/rekreation högre än nyttan av skogsinkomster.⁵¹ Det gäller särskilt för små skogsägare. Men det finns en stor variation i inställningen till att avstå från att bruka en del av sin skog av naturvårdshänsyn.

⁴⁶ Eriksson, Birger: "Morgondagens skogsvårdsföretag". Arbetsrapport från SkogForsk, nr 580, 2004. Se även B Eriksson: "Allt mer av skogsvården utförs av entreprenörer". SkogForsk Resultat, nr 1, 2000.

⁴⁷ Eriksson, Birger: "Kraftig expansion – entreprenörer gör nu 90 procent av skogsvården". SkogForsk Resultat, nr 17, 2004.

⁴⁸ SOU 2006:81, del 3 s. 121.

⁴⁹ Hugosson, Mårten and Ingemarson, Fredrik: "Objectives and Motivations of Small-scale Forest Owners; Theoretical Modelling and Qualitative Assessment. Silva Fennica 38 (2): 217–231, (2004).

⁵⁰ Ingemarson, Fredrik: "Small-scale forestry in Sweden – owner's objectives, silvicultural practices and management plans". Akademisk avhandling, SLU 2004.

⁵¹ Lidestav, Gun & Nordfjell, Tomas: "Svenska skogsägare i nytt ljus". Fakta Skog nr 11, 2002 från SLU.

Bilden av inställningen till att skydda skog för biologisk mångfald är emellertid något svårtolkad. En nordisk undersökning⁵² av skogsägare som deltagit i olika skyddsprocesser visar att de svenska skogsägarna har en positiv syn på naturskydd generellt. Samtidigt visar undersökningen att de nordiska skogsägarna har fokus på skogen som leverantör av virke framför andra ”produkter” som bl.a. rekreation och miljö för biologisk mångfald. Många skogsägare anser att aktivt skogsbruk kan kombineras med att värna den biologiska mångfalden.

Våra bedömningar och slutsatser

Vi bedömer att dessa trender har betydelse för skogsägarnas benägenhet att medverka till att avsätta och bevara skog för naturvårdsändamål. Samtidigt är gruppen privata skogsägare i flera avseenden en fortsatt heterogen grupp, vilket understryker osäkerheten i generella bedömningar.

Några bedömningar och slutsatser.

- Ett minskat beroende av skogsinkomsten och en mera positiv attityd till naturhänsyn kan öka betydelsen av att förstärka andra än ekonomiska incitament för skogsägarens vilja att göra avsättningar för naturvårdsändamål. Ökad rådgivning, information och utbildning är exempel på insatser som kan förstärka incitamenten till naturvårdshänsyn.
- Minskat eget arbete i skogsbruket bland skogsägarna kan leda till minskat intresse hos skogsägarna för egen medverkan i skötseln av skyddade områden. Det kan också försvaga skogsägarens motiv till att skydda skog och till att upprätthålla kvaliteten i de avsättningar som gjorts, om inte skogsägaren själv medverkar i skötseln av skogen.
- Den ökade professionaliseringen med ökad medverkan av andra aktörer och intressenter i privatskogsbruket påverkar i praktiken skogsägarens beslut och åtgärder när det gäller frivilliga avsättningar och andra insatser för naturvård. Exempelvis har planläggarna som upprättar skogsägarnas skogsbruksplaner ett inflytande över de frivilliga avsättningarna och deras framtida skötsel. För att kunna utforma incitament som är effektiva måste hänsyn tas till hur skogsägarens beslut växer fram.
- Av professionaliseringen och det ökade inflytandet från olika marknadsaktörer följer också att olika marknadsdrivna system för miljöhänsyn implementeras och styr skogsägarna. Certifieringssystemen påverkar marknadstillträdet och samspelar med övrig professionalisering av

⁵² Bergseng, E. m.fl: ”Holdinger til vern av skog blant nordiske skogeiere”. Rapport från Nordiska Ministerrådet (2005) ”Virkemidler for forvaltning av biologisk mangfold”, delrapport 3.

skogsbruket. S.k. gröna skogsbruksplaner med avsättningar av skog för naturvårdsändamål ingår som ett krav för certifiering.

Naturligtvis är inte förändringarna i ägarstrukturen de enda omvärldsfaktorer som förklarar hur skogsägarna reagerar på olika incitament att avsätta skog. Ett sannolikt scenario för framtiden är att konkurrensen om skogsråvaran ökar och att det också ökar trycket på att låta skogen gå till produktion.

7.2 Incitamenten i naturvårdsinstrumenten

Effektiviteten i naturvårdsinstrumenten är beroende av skogsägarnas vilja och ansvar till att medverka till långsiktigt skydd av skog med höga naturvärden. Vi analyserar här de incitament eller drivkrafter som stimulerar de enskilda skogsägarna att medverka till avsättningar av egen skogsmark för naturvårdsändamål. Vi beskriver och jämför de inbyggda drivkrafterna i de olika naturvårdsinstrumenten. Vi bedömer också vilka effekter som olika incitament i naturvårdsinstrumenten kan tänkas ge för det långsiktiga skyddet av skog. Det leder fram till några slutsatser om vilka åtgärder staten kan vidta för att förbättra incitamenten för skogsägarnas medverkan i avsättningarna av skog och måluppfyllelsen av delmålet 1 i Levande skogar.

Den aspekt på incitamenten som avses här gäller deras innehåll. Ytterligare en faktor som påverkar skogsägarnas vilja att medverka till att göra avsättningar hänger samman med själva *genomförandeprocessen och samspelet* mellan markägaren och ansvariga myndigheter (skyddsprocessens utformning). Även om det inte går att tala om ett renodlat incitament, påverkar ändå denna faktor takten i avsättningarna och möjligheterna att påskynda genomförandet och därmed måluppfyllelsen till år 2010.

7.2.1 Incitamenten för skogsägaren att göra avsättningar – iakttagelser och bedömningar

Det finns såväl *ekonomiska* incitament som *icke-ekonomiska* drivkrafter för skogsägaren att avsätta skog för naturvårdsändamål. De icke-ekonomiska incitamenten representerar olika immateriella värden som motiverar skogsägaren att göra avsättningar. Det kan gälla olika existens- och användarvärden (ex. rekreation) som inte är prissatta.

De ekonomiska drivkrafterna för skogsägaren handlar om att uppnå företagsekonomiska värden genom att minimera kostnader eller kompensera kostnader med intäkter då skogsägaren avstår från virkesproduktion på sin skogsmark. Skogsägaren kan motiveras till avsättningar genom

- statliga ersättningar och intäkter från försäljning av skogsråvara,
- skattereduktioner,
- låga alternativkostnader för alternativ användning av skogsmarken.

I praktiken kan de icke-ekonomiska värdena ibland även ha ekonomiska implikationer. De kan samverka med varandra eller med andra tvingande åtgärder från myndigheternas sida. Dessutom kan drivkrafterna uppfattas och värderas olika av olika skogsägarkategorier. I en situation där den enskilde skogsägaren står inför olika handlingsalternativ när det gäller att skydda skogen kan värderingen av de olika incitamenten bli avgörande för valet av handlingsalternativ.

När vi analyserar *effekterna* av incitamenten gäller det såväl avsättningarnas *kvantitativa* (arealmålet) som *kvalitativa* resultat (skyddsvärdet). Väsentliga aspekter här är hur väl olika incitament motiverar skogsägaren att avsätta skog med höga skyddsvärden och hur höga kvaliteter bevaras i den skyddade skogen.

Tabell 7.1 Incitamenten för skogsägarna att skydda skog med höga naturvärden. En jämförelse mellan de fyra naturvårdsinstrumenten.

Instrument / Incitament	Naturreservat	Biotopskydd	Naturvårdsavtal	Frivillig avsättning
Icke-ekonomiska	- natur- och miljövärde - möjlighet till bibehållen äganderätt	- natur- och miljövärde - begränsad areal /område - bibehållen äganderätt	- natur- och miljövärde - frivilligt avtal - tidsbegränsad varaktighet - alt. till tvingande beslut - bibehållen äganderätt	- natur- och miljövärde inkl certifiering - frivilligt val av område (areal, skyddsvärde) - eget beslut om varaktighet - alt. till tvingande beslut - bibehållen ägande- och brukanderätt
Ekonomiska • Ersättningar m.m. • Skattereduktioner • Låga alternativkostnader	- ersättning för markinlösen - intrångsersättning - möjlighet till ersättningsmark - skötseluppdrag med ersättning - avsättning till ersättningsfond (uppskj skatt)	- intrångsersättning - skötseluppdrag med ersättning - skötselbidrag till viss del - intäkt från begränsat virkesuttag - certifieringshänsyn - avsättning till ersättningsfond	- ersättning (bidrag) - skötseluppdrag med ersättning - skötselbidrag till viss del - intäkter från begränsat skogsbruk/gallring - certifieringshänsyn - (ersättningen kan periodiseras vid motprestation) - skogsbruksvärdet/ virkesförlusten påverkbar	- certifieringsgrundande - intäkter från virkesuttag vid naturvård skötsel - skötselbidrag - lågt skogsbruksvärde / begränsad virkesförlust möjlig

Vi sammanfattar jämförelsen i följande iakttagelser och bedömningar.

Natur- och miljövärden är motiv för skogsägare att skydda skog

De natur- och miljövärden som värnas i alla fyra formerna av skydd kan för många skogsägare vara drivkrafter för att avsätta skog. Det finns stöd för att svenska skogsägare på dessa grunder tar ett eget ansvar för att spara skog och manifesterar sitt engagemang för ett hållbart utnyttjande av skogen.⁵³ Certifieringen av skogsägarens mark blir en bekräftelse på den enskildes bidrag till dessa värden.

Det finns även andra immateriella motiv för skogsägaren att skydda vissa områden av skog. Det kan vara estetiska skäl eller förvaltandet av ett arv. Dessa avsättningar behöver dock inte sammanfalla med höga naturskyddsvärden.

Bibehållen besluts- och äganderätt starka incitament för frivilliga avsättningar

Skogsägarnas positiva attityder till att bevara natur- och miljövärden förstärks sannolikt om det kombineras med frivillighet. Väsentliga motiv är att skogsägaren behåller äganderätten och kontrollen över sin egendom. Beslutet ligger då kvar hos markägaren och ger ett handlingsutrymme i avsättningarna. Detta gäller frivilliga avsättningar och i viss mån också naturvårdsavtalen. Den något mer begränsade frivilligheten i naturvårdsavtalen kompenseras delvis genom ekonomisk ersättning. Även i övriga formella skydd kan skogsägaren behålla den formella äganderätten, men då men starka inskränkningar.

Svaga icke-ekonomiska incitament för naturreservat och biotopskydd

För naturreservat och biotopskydd är däremot de icke-ekonomiska incitamenten för skogsägaren färre och relativt svaga. Natur- och miljövärden kan vara drivkrafter för skogsägare medverka till skydd av skog, men inslaget av tvång kan samtidigt påverka attityderna negativt till att värna natur- och miljövärden. Därför blir styrkan i de ekonomiska incitamenten viktigare för att ge skogsägarna tillräckliga skäl att vilja medverka till naturreservat och biotopskydd.

De marknadsdrivna certifieringssystemen är starka drivkrafter

Incitamenten för frivilliga avsättningar är framförallt marknadsdrivna genom miljöcertifieringssystemen som har stor betydelse för dessa avsättningar. Certifieringsvillkoren får ekonomiska konsekvenser framförallt genom att de ger skogsägarna fullt tillträde till virkesmarknaden. Certifieringsstandarden kan även leda till att skogsägaren får vissa premier som priskompensation vid virkesförsäljning.

⁵³ Se bl.a. Nordiska Ministerrådets rapport (2005) "Virkemidler for forvaltning av biologisk mangfold, del 3.

Certifieringsreglerna har indirekt också viss ekonomisk betydelse för skogsägarens vilja att överlåta mark för naturreservat och biotopskyddsområde. Det beror på att certifieringsreglerna förhindrar virkesköparna från att efterfråga skyddsvärd skog. Därmed får skogsägarna inte avsättning för sådana avverkningar hos certifierade företag. Från ekonomisk utgångspunkt är det då en fördel om markägaren istället kan få statlig ersättning för att området skyddas genom naturvårdsavtal eller som biotopskyddsområde. Certifieringsreglerna och ersättningen från staten samverkar här till att motivera skogsägaren att skydda ett område mot ersättning när det annars inte skulle finnas avsättning för skogen på marknaden.

De avsättningar som drivs fram av certifieringsreglerna behöver dock inte innebära att skogsägaren avsätter skog med de högsta skyddsvärdena, med hänsyn till målen inom Levande skogar (se även nedan). Det kan bli följden om skogsägaren försöker minimera virkesförlusten och samtidigt uppfylla minimikraven för certifiering.

Svaga ekonomiska incitament för naturvårdsavtal

Naturvårdsavtalen är det instrument som innehåller flest inslag av olika incitament. Här kombineras frivilliga avtal och bibehållen äganderätt med ekonomiska incitament. Ersättningsnivån uppfattas av många skogsägare som för låg, vilket tenderar att göra avtalen mindre intressanta ur ekonomisk synvinkel. Ersättningsnivån är låg i förhållande till skogsbruksvärdet och även i jämförelse med ersättningarna vid övriga formella skydd. Dessutom uppfattas beskattningen av ersättningen som ogynnsam jämfört med beskattning för ersättning i samband med markinlösen och intrång.

Det leder till att den förlorade inkomsten måste vägas upp av andra värden eller att skogsägaren eftersträvar avtal för områden som har så lågt skogsbruksvärde (låg alternativkostnad) som möjligt. Det kan innebära att de kvalitativa aspekterna på avsättningen kommer i andra hand för skogsägaren. På sikt kan även ersättningarna i samband med skötsel tänkas få mindre betydelse som incitament i takt med att skogsägarnas självverksamhet minskar.

Ersättningar vid naturreservat och biotopskydd svåra att påverka

Ersättningsprinciperna vid naturreservat och biotopskyddsområde, som utgår från marknadsvärdet på den berörda delen av fastigheten, styr ersättningsnivån som antas motsvara försäljningspriset vid frivillig avyttring på marknaden. För den enskilde skogsägaren blir ersättningsnivån i många fall ett svagt incitament, eftersom överlåtelsen eller intrånget sker under tvång och inte kan likställas med en frivillig avyttring. Möjligheterna till ersättningsmark är ett alternativ som hittills har tillämpats i begränsad omfattning (se vidare kapitel 8).

Skattereglerna stimulerar inte till avsättningar

Staten använder inte skatteinstrumentet särskilt aktivt för att stimulera skogsägarna till att medverka till att skog undantas för naturvårdsändamål. De möjligheter som finns att lindra beskattningen gäller i samband med ersättning för markinlösen eller intrång för naturreservat och biotopskydd. Skogsägaren kan då göra avsättningar till en s.k. ersättningsfond för att skjuta upp beskattningen av inkomsten från intrånget. Från skogsägarhåll kritiserar ibland vissa ersättningsbestämmelser och skatteregler som anses direkt motverka viljan till avsättningar.⁵⁴ Ett sådant exempel är toleransavdraget vid intrångsersättningar.

Osäkert om incitamenten alltid leder till hög kvalitet i avsättningarna

De incitament som skogsägarna har för att medverka till naturvårdsavtal eller göra frivilliga avsättningar stöder inte entydigt höga skyddsvärden (kvalitet) och långsiktighet i avsättningarna. Det gäller såväl de icke-ekonomiska som de ekonomiska incitamenten. I vissa fall riskerar marknads-ekonomiska överväganden styra skogsägaren mot områden med lägre skogsbruksvärden, vilket kan begränsa det skyddsvärde (kvalitet) som uppnås i avsättningarna. Certifieringen av den egna skogsmarken är i detta avseende ingen garanti för att de allra högsta skyddsvärdena bevaras långsiktigt.

De ekonomiska ersättningarna vid naturreservat och biotopskyddsområde är anpassade till det marknadsvärde som gäller för de aktuella intrången. Ersättningen för ett urskogsområde med höga skyddsvärden beräknas med hänsyn till förlusten av skogsbruksvärdet. Hänsynen till certifieringskraven ökar skogsägarens vilja att medverka till att naturvårdsavtal eller biotopskyddsområden bildas på skogsmark med höga skyddsvärden.

Vi kan också konstatera att det inte finns några incitament för att integrera formellt skydd med frivillig avsättning på landskapsnivå.

Skötselbidrag är ett osäkert ekonomiskt incitament

Olika stöd till skötselåtgärder är i första hand ett incitament för att upprätthålla eller utveckla kvaliteten i avsättningarna. Bidragen kan också vägas in i värderingen av de samlade ekonomiska incitamenten i samband med ett formellt skydd. Ibland är syftet att området ska utvecklas fritt.

NOKÅS-bidragen och andra bidrag som stöd för skötselinsatser har ingen formell koppling till besluten om formella skydd. För skogsägaren är det osäkert om bidrag kan komma att ges för skötselinsatser i områden som avsatts med formellt skydd. Skötselbidrag är därför ett osäkert incitament.

⁵⁴ Se bl.a. Naturvårdsverket och Energimyndigheten "Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken". Rapport 2006.

Rätt skötselåtgärder är viktiga för att bibehålla kvalitet och biologisk mångfald i den skyddade skogsmarken. Det finns dock en risk att skogsägarna uppfattar att incitamenten för deras egen medverkan i skötselinsatser försvagas i takt med att de blir allt mindre självverksamma i skogsbruket. Å andra sidan visar nordiska studier att skogsägarna föredrar ett avtal om skydd där staten kompenserar skogsägaren för planerade skötselinsatser, dvs. kompensation för drift, istället för att överlåta brukanderätten till myndigheterna.⁵⁵

Processen viktig för skogsägarnas acceptans

I flera studier⁵⁶ framhålls betydelsen av skyddsprocessens utformning för skogsägarnas acceptans av utfallet. Missnöje med skyddsprocessen är den klart viktigaste orsaken till att skogsägare är negativa till skydd på egen mark. Mjuka skyddsåtgärder och hög grad av delaktighet minskar konflikterna mellan myndigheterna och markägaren. Ur detta perspektiv är avtalsbaserade processer att föredra framför offentlig reglering eller expropriation. För skogsägaren är hanteringen av frivilliga avsättningar överlägsna i enkelhet och snabbhet jämfört med de formella instrumenten. Val av process (tvång eller avtal) påverkar även kravet på ekonomisk kompensation från skogsägaren och upplevelsen av kompensation.

Det är viktigt att uppmärksamma att skogsägaren oftast inte fattar beslutet om att skydda skogsmark på egen hand. Skogsägaren deltar i ett nätverk av olika aktörer och intressenter. Värderingar och normer hos planläggare, entreprenörer, virkesköpare påverkar skogsägarna i deras beslut och attityder. Ett exempel är planläggarens arbete med skogsbruksplanen, som påverkar skogsägaren i valet av frivilliga avsättningar.

7.2.2 Hur kan staten stärka incitamenten – slutsatser

Våra slutsatser handlar om vad staten kan göra för att ytterligare stärka och stödja incitamenten för skogsägarna att ta ett stort ansvar och medverka till att avsätta skog för naturvårdsändamål. Vi vill understryka att de åtgärder som diskuteras här inte utgör egentliga förslag, eftersom de har tagits fram med det begränsade syftet att stärka incitamenten för skogsägaren och inte i en allsidig konsekvensbedömning av effekterna på miljökvalitetsmålet. I det sammanhanget är konsekvenserna för urvalet av områden och därmed vilket skydd som uppnås för den biologiska mångfalden en central fråga.

Vår bedömning är att möjligheterna till genomgripande förändringar är begränsade på kort sikt under innevarande målperiod. Flera av de åtgärder som vi pekar på ska därför ses i ett mer långsiktigt perspektiv. Naturhänsynen i

⁵⁵ Nordiska Ministerrådet (2005) ”Virkemidler for forvaltning av biologisk mangfold”, delrapport 3.

⁵⁶ Ibid., delrapport 2 och 3.

privatskogsbruket handlar också i hög grad om generell hänsyn vid avverkningar m.m.

Lyft fram och förstärk skogsägarnas intresse för natur- och miljövärden

Staten kan på olika sätt ge offentligt stöd åt de skogliga miljömålen. En viktig del är att i kontakten med skogsägarna främja och lyfta fram de icke-ekonomiska värdena i skyddet av skog och den positiva betydelsen av deras medverkan. Detta gäller för alla former av områdesskydd. Staten kan t.ex. bidra med ökad kunskap genom utbildning, rådgivning och information som viktiga beståndsdelar i arbetet med att uppmuntra till frivilliga åtgärder. Insatser kan också riktas till den växande branschen av skogsbruksstödande tjänster.

Utbildning med betydande inslag av naturvård påverkar skogsägarnas attityder till naturvård (jfr. ”Grönare skog”). I de fall Skogsstyrelsen tar fram gröna skogsbruksplaner blir de ett väsentligt beslutsunderlag för skogsägarna. Planerna tar hänsyn till naturmiljön och beskriver naturvärdena på skogsfastigheten. Vi utgår ifrån att det också finns ett fortsatt behov av kunskap i naturvärdesbedömningar för att främja de frivilliga avsättningarna av hög kvalitet.

Staten bör fortsätta och förstärka detta arbete. Här kan också finnas utrymme för okonventionella lösningar där staten kan samarbeta med andra aktörer som skogsägarföreningar, andra branschorganisationer eller stödja och stimulera olika lokala samarbetsnätverk osv.

Förbättra de ekonomiska incitamenten för naturvårdsavtalen

Det finns en potential för att öka skogsägarnas medverkan till att bevara och utveckla naturvärden genom formellt skydd av skog. Detta gäller framförallt de frivilliga naturvårdsavtalen. En förstärkning av de ekonomiska incitamenten för naturvårdsavtalen handlar antingen om en högre ersättningsnivå eller skattereduktion på inkomsten från ersättningen. Samtidigt finns det fog för antagandet att skogsägaren lättare kan godta en lägre kompensationsnivå vid avtalsbaserade skydd än vid tvingande intrång. En förbättring av incitamenten för naturvårdsavtalen behöver därför inte innebära en lika hög kostnadsnivå för staten som vid nuvarande ersättning vid intrång eller köp.

Förbättrade ekonomiska incitament i form av ersättningar bör också främja kvaliteten i avsättningarna. Vid en högre ersättningsnivå ökar skogsägarnas intresse generellt att teckna avtal för områden med högre skogsbruksvärden. Det borde i sin tur öka förutsättningarna för att nå högre naturvärden i de områden som skyddas av naturvårdsavtal.

Utveckla de avtalsbaserade inslagen i skyddet av höga naturvärden

Ett annat sätt att stärka den enskilde skogsägarens vilja till medverkan och ansvar för skyddet av skog är att utveckla de avtalsbaserade formerna och inslagen i skyddet.

De nuvarande naturvårdsavtalen innehåller flera inslag av ekonomiska drivkrafter och icke-ekonomiska värden för skogsägaren. En ökad tyngdpunkt på avtalsbaserade lösningar förstärker de icke-ekonomiska incitamenten och minskar vikten av de ekonomiska. Detta borde kunna vidareutvecklas i olika varianter av avtalsbaserade lösningar, som tillgodoser frivillighet och bibehållen äganderätt samtidigt som skogsägarens åtagande och ansvar görs tydligt från statens sida.

Inom ramen för avtalsbaserade lösningar kan olika vägar prövas för att stärka skogsägarnas vilja till medverkan och ökat ansvar. Ett sätt kan vara att bygga in större flexibilitet i avtalen med anpassade lösningar till enskilda skogsägare, t.ex. ersättningsbetalningar som antingen utgår i form av engångsbelopp eller som årliga utbetalningar.⁵⁷ Ett annat sätt att förstärka de ekonomiska incitamenten för att teckna naturvårdsavtal skulle kunna vara att erbjuda skogsägaren skötseluppdrag med ekonomisk ersättning, som knyts direkt till avtalen.

En fördel med avtalslösningar, som alternativ till tvingande försäljning eller intrång, är att markägaren involveras i och får inflytande över valet av skyddsform. Ett exempel på detta tema är anbudssystem där myndigheterna begär in anbud från markägare som har intressanta naturområden med sikte på speciella restriktioner. Det kan t.ex. vara aktuellt om det finns många områden med samma värden. I Finland finns en anbudsordning där markägaren kan välja mellan att sälja virke eller biodiversitet. En risk med långt drivna avtalslösningar kan vara att det leder till bristande långsiktighet i skyddet.

Pröva skatteinstrumentet som ett ekonomiskt incitament

Staten har hittills inte nämnvärt använt sig av skatteinstrumentet för att stimulera skogsägarnas medverkan till olika områdesskydd av skog. I jämförelse med de övriga ekonomiska incitamenten finns här en större och hittills oprövad potential. Vi har därför valt att i nästa avsnitt fördjupa våra överväganden kring beskattningssinstrumentet som ett incitament för de privata skogsägarna.

Stöd de marknadsdrivna certifieringssystemen

Certifieringssystemen kommer även fortsättningsvis att spela en allt mera väsentlig roll för skogsägarnas vilja att ta naturvårdshänsyn och skydda skog med höga naturvärden. Staten kan på olika sätt understödja den frivilli-

⁵⁷ Ett exempel på ökad flexibilitet i avtalslösningar är de naturvårdsavtal som länsstyrelserna numera kan teckna om naturvärden. Dessa naturvårdsavtal kan tecknas för kortare perioder samtidigt som ersättningen till markägarna kan periodiseras och utbetalas årligen.

ga certifieringen inom skogsbruket. En del i detta är att följa hur väl marknadens egna certifieringssystem samverkar med målen inom Levande skogar. Som skogsägare och virkesaktör på marknaden kan staten också tillämpa certifieringsstandarder och bidra till att certifieringen blir än mer ekonomiskt intressant för virkesleverantörerna.

Förbättra samspelet med skogsägarna

Statens arbete med att utveckla incitamenten bör integreras med insatser för att förbättra skyddsprocessen och samspelet mellan myndigheter och skogsägare. Ansvariga myndigheter kan minska konflikten med skogsägare genom en dialog om skyddsprocessens utformning och genom ökad information.

Skyddsprocessen vid tvingande åtgärder är mest konfliktfylld. I dessa fall värderar skogsägaren ofta förlusten av marken till ett värde långt över marknadspris. Medvetenheten om detta måste beaktas för att markägaren ska kunna acceptera intrånget fullt ut. En förbättrad process bör i dessa fall vara inriktad på att öka öppenheten och delaktigheten för skogsägarna.

Situationen är en annan vid avtal där båda parter vill nå en lösning. Avtalslösningar med individuella förhandlingar innebär därför generellt en lägre konfliktnivå. Risken vid ett långt drivet förhandlingsutrymme är att skyddet för de mest värdefulla områdena inte säkras.

I ett framtidsscenario med ökad konkurrens om skogens nyttjande ligger också risken för ökade konflikter mellan myndigheter och skogsägare, varför frågan om konfliktnivån kan antas bli än viktigare i framtiden.

7.3 Beskattning vid överlåtelse av mark för naturvårdsändamål

Vi har iakttagit att skatteinstrumentet hittills inte använts aktivt av staten för att motivera skogsägarna till att i olika former avsätta skog för naturvårdsändamål. Staten har möjligheter att använda beskattningen som ett ekonomiskt styrmedel i arbetet med de formella områdesskydden. Frågan är vilka effekter det ger på avsättningarna och vilka andra konsekvenser som uppstår av sådana skattemässiga särlösningar.

Här betraktar vi beskattningsreglerna som ekonomiska incitament ur den enskilda markägarens perspektiv. Vi diskuterar några tänkbara alternativ till ändrade skatteregler som skulle kunna påverka skogsägarens benägenhet att medverka i arbetet med naturvårdsinstrumenten och därmed påskynda måluppfyllelsen av delmål 1 i Levande skogar.

Följande frågor behandlas:

- Vilken betydelse har skattereglerna för skogsägarens attityder och agerande samt vilka problem är relaterade till beskattningen?
- Vilka förändringar av skattereglerna skulle kunna förbättra incitamenten för arbetet med de olika naturvårdsinstrumenten?
- Vilka konsekvenser skulle dessa förändringar kunna få för den skattskyldige skogsägaren, måluppfyllelsen av Levande skogar och för staten?

Avsnittet inleds med en kort beskrivning av gällande skatteregler och bestämmelser om ersättning.

7.3.1 Gällande beskattningsregler vid naturreservat och biotopskyddsområde

Naturreservat

Ersättningsbestämmelserna för naturreservat finns i miljöbalkens kapitel 31. De bygger i huvudsak på expropriationslagens bestämmelser om ersättning och inlösen.

Det finns två olika ersättningsmöjligheter. En är att staten förvärvar reservatsmarken genom ett köpeavtal. Köpeskillingen ska motsvara marknadsvärdet för fastigheten.

En annan möjlighet är att ägaren får intrångsersättning. Ägaren behåller då äganderätten, men med inskränkningar i nyttjanderätten och markanvändningen. Ersättningen ska motsvara minskningen i fastighetens marknadsvärde. Ersättningen minskas med ett s.k. toleransavdrag.

När ett naturreservat bildas beslutar länsstyrelsen om bildandet och Naturvårdsverket om ersättningens storlek inklusive ränta. Beloppen utgör engångsersättningar (allframtidsupplåtelse) som beskattas enligt reglerna för realisationsvinstbeskattning, dvs. som vid en vanlig fastighetsförsäljning.

Biotopskydd

Ett biotopskyddat område skyddas för all framtid. Äganderätten till marken eller jakträtten påverkas inte av beslutet. Markägaren får en ersättning för det intrång som följer av beslutet. Det är samma ersättningsregler biotopskyddsområden som vid naturreservat (se ovan).

Ersättningen för avtal om biotopskydd är normalt en ersättning för en allframtidsupplåtelse (se nedan). Ersättningen ska motsvara fastighetens minskade marknadsvärde och betalas ut som ett engångsbelopp. Ersättningen beskattas som vid en försäljning av fastighet. Om ersättningen däremot av-

ser en begränsad tid ska den istället beskattas som inkomst av näringsverksamhet.

Beskattning vid allframtidsupplåtelse

När en fastighetsägare har fått engångsersättning i samband med allframtidsupplåtelse anses det föreligga en ”avyttring av del av fastighet”. Här avses bl.a. en sådan inskränkning i föfoganderätten till fastigheten som skett enligt miljöbalken. (Myndigheterna benämner ofta allframtidsupplåtelser som intrång).

Reglerna för beräkning av *kapitalvinst* gäller för beskattning av engångsersättning för allframtidsupplåtelse. Ersättning för upplåten avverkningsrätt på upplåtelseområdet som utförs samma år räknas in i engångsersättningen. Detsamma gäller för 60 procent av ersättningen för avyttrade skogsprodukter.

För skogsägare som bedriver enskild näringsverksamhet gäller som huvudregel en kapitalskatt på 30 procent av skattepliktig kapitalvinst. Kapitalvinstskatten beräknas på 90 procent av vinsten, vilket motsvarar 27 procent ($0,9 \times 30$). Kapitalvinsten beräknas på den del av ersättningen som överstiger anskaffningsvärdet.⁵⁸ Det innebär att den effektiva beskattningen av ersättningsbeloppet ligger lägre än 27 procent.

Normalt utgör vinsten inkomst av kapital. Om mark avyttras enligt sådana former som ger rätt till avsättning till ersättningsfond för mark kan den skattskyldige välja att beskatta vinsten för marken i näringsverksamheten.

Ersättningsfond

Avdrag för avsättning till ersättningsfond för mark får göras för en engångsersättning som erhålls i samband med *tvingande* inskränkning av föfoganderätten för en fastighet (allframtidsupplåtelse). Det betyder i praktiken att beskattningen skjuts upp.

Ersättningsfonden för mark får markägaren sedan använda för att anskaffa av ny mark som är en kapitaltillgång (återinvestering i ny fastighet). När det sker utgör det ianspråktaga beloppet inte en skattepliktig intäkt. Den nyförvärvade fastighetens anskaffningsvärde minskas med det belopp som tagits i anspråk ur ersättningsfonden. Den skattemässiga effekten (beskattningen) uppkommer därmed först vid en framtida avyttring av den anskaffade marken.

Om inte ersättningsfonden har tagits i anspråk för en återinvestering inom en treårsperiod (tredje inkomståret efter avsättningsåret) ska fondmedlen

⁵⁸ Kapitalvinsten beräknas som skillnaden mellan försäljningsintäkten och omkostnadsbeloppet. Omkostnadsbeloppet utgår från förvärvspriset (ingångsvärdet), som ökas resp. minskas med vissa utgifts- och avdragsposter.

återföras till beskattning, såvida inte en förlängd tidsfrist (sjätte året) medgetts genom dispens för särskilda skäl.

Å andra sidan kan en förtida återföring till beskattning bli aktuell om näringsverksamheten upphör eller överläts. Återföring ska göras i näringsverksamheten. Då ska ett särskilt tillägg på 30 procent av det återförda beloppet tas upp som skattepliktig intäkt. En enskild näringsidkare ska återföra avdrag för avsättning till en ersättningsfond i inkomstslaget kapital.

7.3.2 Gällande beskattningsregler vid naturvårdsavtal

Naturvårdsavtal utgör ett frivilligt civilrättsligt avtal (nyttjanderättsavtal). Markägaren får en viss ekonomisk ersättning, men den är inte direkt relaterad till de begränsningar i brukandet som avtalet medför. Ersättningen utbetalas som ett engångsbelopp efter det att avtalet träffats.⁵⁹

Beskattningen av inkomster från naturvårdsavtal skiljer sig från beskattningen av naturreservat och biotopskyddsområde. Inkomst från naturvårdsavtal kan beskattas på två olika sätt.

Inkomst från ett avtal, som *enbart* innebär en begränsning för fastighetsägaren att nyttja marken och inte förutsätter någon motprestation, ska i sin helhet tas upp som intäkt när fastighetsägaren fått rätt till ersättningen (kontraktsåret). Detta gäller för avtal som har ingåtts efter beskattningsåret 2004.⁶⁰

Om naturvårdsavtalet däremot innebär en betydande motprestation från skogsägaren, kan ersättningen periodiseras och intäktsredovisas med samma årliga belopp under avtalstiden. Löptiden kan variera mellan 30 och 50 år.

Beskattningen

Ersättningen för naturvårdsavtal, som en frivillig tidsbegränsad åtgärd, beskattas som inkomst av näringsverksamhet (marginalskatt mellan 26 och 57 %). Vid aktiv respektive passiv näringsverksamhet utgår dessutom egenavgifter respektive särskild löneskatt. Om det finns goda tillgångar i näringsverksamheten kan positiv räntefördelning tillämpas. Det innebär att beskattningen sker som för inkomst av kapital (30 %). För aktiebolag gäller

⁵⁹ Länsstyrelserna har numera möjlighet att teckna naturvårdsavtal om naturvården inom ett område. Naturvårdsverket föreslår i sin vägledning att ersättningen till fastighetsägare periodiseras och utbetalas årligen. SkattekONSEKVENSerna för dessa naturvårdsavtal behandlas inte här.

⁶⁰ Detta är en ny regel som fastställts av Skatteverket och gäller därför endast för rättstillämpningen inom Skatteverket. Förvaltningsdomstolarna skulle kunna komma fram till en annan uppfattning av intäktsperiodiseringen.

bolagsskatt (28 %) på redovisad vinst och för aktieägare 30 procent kapital-skatt på utdelningar.

Fonder och pensionssparavdrag

Det finns möjligheter för enskilda näringsidkare att periodisera inkomst i periodiseringsfonder eller expansionsfonder för att utjämna inkomster och utgifter över åren. I en periodiseringsfond kan den skattskyldige sätta av 30 procent av årets vinst och behålla den där i högst sex år innan beloppet tas upp till beskattning. I en expansionsfond kan den skattskyldige under vissa villkor sätta av obeskattade vinster. På medel som sätts av i fonden betalas en tillfällig skatt på 28 procent.

Avdrag till egen pensionsförsäkring och inbetalning till eget pensionsspar-konto kan göras utifrån ett beräknat underlag av överskottet av den aktiva näringsverksamheten. Ersättning för naturvårdsavtal är en inkomst av näringsverksamhet. Den ingår i den avdragsgrundande inkomsten och ökar utrymmet för avdrag för pensionssparandet. Pensionsavsättningen är avdragsgill i näringsverksamheten liksom den särskilda löneskatt som utgår på inbetalningen på pensionssparkontot.

7.3.3 Iakttagelser och problem⁶¹

I Statskontorets enkät till länsstyrelserna och Skogsstyrelsens distrikt ställdes frågan om skattereglerna/reavinstbeskattningen försvårade arbetet med naturvårdsinstrumenten och möjligheterna att uppnå delmål 1. Myndigheternas svar framgår av tabell 7.2.

Tabell 7.2 Skattereglerna som försvårande faktor för arbetet med naturvårdsinstrumenten.

Betydelse / grad	Länsstyrelserna (%)	Skogsstyrelsen (%)
Stor betydelse	86	24
Viss betydelse	14	47
Ingen betydelse	0	29
<i>Antal svarande</i>	<i>(21)</i>	<i>(38)</i>

Naturreservat och biotopskydd

Vid beskattningen av skogsägarnas ersättning i samband med överlåtelse av mark för naturreservat och biotopskydd gäller reglerna om realisationsvinstbeskattning. I enkäten uppgav drygt 85 procent av länsstyrelserna att skattereglerna/reavinstbeskattningen har *stor* betydelse som orsak till att deras

⁶¹ Beskattningsfrågor som gäller avdrag för kostnader för förpliktelser behandlas av "Utredningen om sambandet mellan redovisning och beskattning" (Fi 2004:19). Dessa frågor kan komma att beröra ersättningar i samband med naturreservat, biotopskydd och naturvårdsavtal. Utredningen kommer att arbeta med frågorna under hösten 2007 och lägga fram sitt betänkande i juni 2008.

arbete med naturreservat försvårades. Övriga länsstyrelser uppgav att de har viss betydelse. Skattereglerna är därmed den enskilda faktor, tillsammans med personalbristen, som länsstyrelserna bedömer ha störst betydelse av 12 undersökta faktorer för svårigheterna i arbetet med reservatsbildning.

Skogsstyrelsen tillmäter inte skattereglerna lika stor betydelse som hinder för arbetet med naturvårdsinstrumenten. Knappt hälften av distrikten anser att skattereglerna/reavinstbeskattningen har haft viss betydelse för arbetet. Resultatet för Skogsstyrelsen jämfört med länsstyrelserna är i viss mån svårtolkat, eftersom det kan avse såväl biotopskydd som naturvårdsavtal.

Om svaren specifikt speglar synen på reavinstbeskattningen handlar det om beskattningen av ersättning i samband med biotopskydd. En möjlig orsak till att beskattningen i så fall ses som ett mindre problem än vid reservatsbildning kan vara att biotopskyddsområdena är betydligt mindre områden och därmed också får mindre skattekonsekvenser för markägaren. En annan förklaring skulle kunna vara att Skogsstyrelsens kontakter med skogsägarna uppfattas annorlunda än länsstyrelsernas arbete vid reservatsbildning.

Ytterligare en möjlig förklaring till skillnaderna mellan myndigheterna är att Skogsstyrelsens svar kan gälla myndighetens bedömningar av skattereglerna i samband med naturvårdsavtal. I Skogsstyrelsens öppna kommentarer återkommer just problemen med skattereglerna vid ersättning för naturvårdsavtal (se nedan).

Samtidigt bör det framhållas att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i flera sammanhang lyft fram olika skatteregler som försvårar möjligheterna att nå målen för skydd av skog. Naturvårdsverket har bl.a. pekat på de nuvarande reglerna för reavinstbeskattning som ett problem i arbetet med att bilda naturreservat.⁶² Naturvårdsverket framhåller att de nuvarande reglerna för reavinstbeskattningen fördyrar, försvårar och försenar marklösen för naturvårdsändamål. Många skogsägare ifrågasätter att reavinsten beskattas lika högt vid försäljning under tvång som vid en frivillig försäljning på öppna marknaden. Det leder till att skogsägarna på olika sätt eftersträvar ekonomisk kompensation, vilket komplicerar förhandlingarna och fördröjer processen.

Naturvårdsavtal

Inkomster från ett naturvårdsavtal ska normalt tas upp till beskattning det år som fastighetsägaren får rätt till ersättningen (kontraktsåret). Skatteverket har fr.o.m. år 2005 ändrat uppfattning och beslutat att inte längre godkänna möjligheten till periodisering av inkomsten från ersättningen för avtalet när det inte är fråga om någon motprestation. Förändringen innebär att de skattemässiga villkoren har försämrats för markägaren. Enligt Skogsstyrel-

⁶² Naturvårdsverket och Energimyndigheten "Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken". Rapport 2006.

sen har detta skapat ett problem, som medfört en ökad försiktighet och minskat intresse hos markägarna för att teckna naturvårdsavtal.⁶³

Också Skogsstyrelsen framhåller i sina enkätsvar denna ändrade rättspraxis som en försvårande faktor för arbetet med naturvårdsavtalen. Flera skogsdistrikt kommenterar de försämrade villkoren för den enskilde skogsägaren. Problemet är att ersättningsnivån för naturvårdsavtalen redan från början uppfattas som låg, och villkoren försämrats ytterligare genom att möjligheterna till periodisering av inkomsterna tas bort. Gällande villkor gör det svårt att öka andelen naturvårdsavtal.

LRF som företrädare för de enskilda skogsägarna har pekat på samma problem och driver linjen mot Skatteverket att dessa engångsersättningar ska periodiseras över avtalsperioden. LRF ifrågasätter också Skatteverkets generella uttalande om att inkomsten inte förutsätter någon prestation.

Problemet med slopandet av periodiseringen har behandlats i riksdagen. Finansministern i den förra regeringen uttalade i ett svar på en riksdagsfråga att utvecklingen av rättspraxis gör att frågan om beskattningen av inkomster från naturvårdsavtal bör ses över.⁶⁴

7.3.4 Ändrade skatteregler som ekonomiska styrmedel – några alternativ

En gemensam utgångspunkt för de alternativa förändringsidéer som vi framför i det följande är att de ska underlätta arbetet med att formellt skydda värdefull skog och därmed befrämja måluppfyllelsen av Levande skogar. Vi betraktar idéerna som ett underlag för fortsatt diskussion och utredning och inte som direkta förslag.

Vi beskriver kortfattat de olika alternativen till ändrade skatteregler och gör också en översiktlig konsekvensbedömning av varje alternativ jämfört med nuläget. Vi bedömer bl.a. hur regelförändringen kan tänkas påverka markägarens ekonomi och incitament till att medverka till avsättning av mark för formellt områdesskydd. Vi bedömer dessutom vilka effekter som förändringen kan få för måluppfyllelsen av Levande skogar. Vi försöker även att belysa de direkta budgeteffekterna för staten. I det sammanhanget uppmärksammas också konsekvenserna för skattesystemets struktur med avseende på transparens, enhetlighet och snedvridande effekter samt de rent administrativa konsekvenserna för skattesystemet.

⁶³ Skogsstyrelsens skrivelse till Jordbruksdepartementet 2007-08-13 "Behov av periodisering av ersättning vid tecknande av naturvårdsavtal". Se även SOU 2006:81 och Skogsstyrelsen "Instrument och former för det formella skyddet, PM 2006-05-10.

⁶⁴ Svar på riksdagsfråga 2005/06:1111, 2006-03-08.

Förändringar av skattereglerna kan få olika samhällsekonomiska konsekvenser, t.ex. för ägarstrukturen och branschen i övrigt. Vi har inte här närmare analyserat de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika regeländringar, men antyder ändå på några områden sådana konsekvenser.

Vi analyserar följande idéer till förändringar. I vissa fall utgör idéerna alternativa lösningar och kan därför inte genomföras samtidigt.

Naturreservat och biotopskyddsområde

- Sänkt eller avskaffad realisationsvinstskatt vid marköverlåtelse eller intrång.
- Förlängd tid för uppskov med beskattning av avsättning till ersättningsfond.
- Slopade toleransavdrag vid intrångsersättning.

Naturvårdsavtal

- Periodisering av ersättningen för naturvårdsavtal.
- Skattefri ersättning vid naturvårdsavtal.
- Insättning på skogskonto av ersättningar från naturvårdsavtal.

Sänkt eller avskaffad realisationsvinstskatt vid marköverlåtelse eller intrång

Regeländring

Realisationsvinstbeskattningen sänks eller avskaffas vid områdesskydd enligt miljöbalken. Regeländringen avser engångsersättningar i samband med tvingande inskränkning till förfoganderätten för fastigheter, s.k. all-framtidsupplåtelse för naturreservat eller biotopskyddsområde. Ändringen bör gälla oavsett om inskränkningen sker genom överlåtelse av mark eller genom intrång.

Konsekvensbedömning

Den skattskyldige skogsägaren

En skattereduktion eller skattebefrielse innebär ett ökat ekonomiskt utbyte för skogsägaren vid försäljningen av mark eller intrångsersättning. Skogsägaren kan också lättare överblicka de ekonomiska konsekvenserna och handlingsmöjligheterna till följd av intrånget. Det kan t.ex. förbättra förutsättningarna för den enskilde att förvärva mark som kompensation för förlusten av den överlåtna marken. Dessutom minskar behovet av skatteeconomisk planering och förenklar deklarationen av transaktionen.

Vår bedömning är att dessa skatteändringar kan utgöra positiva incitament, som ökar viljan hos markägaren att medverka till överlåtelsen av marken och reservatsbildningsprocessen. Vi bedömer att samma effekter uppkom-

mer vid bildandet av biotopskyddsområden. Naturvårdsverket har i flera sammanhang pekat på behovet av att se över reglerna för realisationsvinstbeskattning för att underlätta en uppgörelse mellan markägaren och myndigheten.⁶⁵

När det gäller *effekterna på marknaden för skogsfastigheter och prisbilden* är det knappast troligt att skattereduktionen skulle få en direkt påverkan på det berörda fastighetsobjektet. Det finns inget sådant omedelbart samband mellan skattesubventionen och marknadsprissättningen av det enskilda objektet. Möjligen kan prisförhandlingen och därmed förutsättningarna att nå en överenskommelse underlättas något i det enskilda fallet.

Däremot kan skattesubventionerna indirekt få effekter och på sikt påverka prisnivån (prispbilden) på marknaden för skogsfastigheter, eftersom berörda skogsägare ökar sin köpkraft på marknaden vid återinvesteringar i annan skogsmark. Det kan innebära en konkurrensmässig fördel för dessa markägare i förhållande till andra presumtiva skogsägare och därmed påverka konkurrensen som helhet på marknaden för skogsfastigheter. Prisutvecklingen på skogsfastigheter påverkas även av många andra faktorer. Effekten av skattereduktionen kan därför antas vara begränsad.

Måluppfyllelsen av Levande skogar

Markägarens ökade vilja att medverka kommer att kunna påskynda genomförandet av överlåtelse och även processen för reservatsbildning. Det innebär att arealmålet i delmål 1 kan nås snabbare och enklare.

Eftersom det är osäkert vilka effekter skattesubventionen får på prisutvecklingen är det svårt att avgöra hur det påverkar arealen skogsmark som kan lösas in med tillgängliga resurser (anslag). Vår bedömning är att denna påverkan är begränsad.

Naturvårdsverket bedömer att sänkt eller avskaffad realisationsvinstskatt vid områdesskydd skulle stödja ett snabbt och effektivt genomförande av ett utökat skydd. Verket anser att det bl.a. skulle ge "sänkta kostnader för områdesskyddet och en snabbare process kombinerat med positiva reaktioner från markägare".⁶⁶

Ekonomiska och administrativa konsekvenser för staten

De *ekonomiska konsekvenserna* för staten av slopad beskattning innebär ett skattebortfall som försämrar statsbudgetens inkomstsida. Statens ersättning till markägare för naturreservat och biotopskyddsområde utgjorde ca 1 mil-

⁶⁵ Naturvårdsverket och Energimyndigheten "Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken". Rapport 2006.

⁶⁶ Naturvårdsverket och Energimyndigheten "Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken". Rapport 2006. Se även Naturvårdsverkets rapport 5390 "Fortsatt grön skatteväxling", (2004).

jard år 2006. Vi antar här att ungefär 500 miljoner kronor av denna ersättning utgick till enskilda markägare. Kapitalvinstskatten är 27 procent på den del av ersättningen som överstiger anskaffningsvärdet. Om den effektiva beskattningen antas till 20 procent motsvarar det 100 miljoner kronor i lägre skatteintäkter från privatskogsbrukarna vid en helt slopad beskattning. Till skattebortfallet ska också läggas de minskade intäkterna från realisationsvinstbeskattningen av skogsbolagen och övriga större enskilda skogsägare.

Om marknadspriserna på skogsfastigheter förändras till följd av skattesubventionen får det också indirekt konsekvenser för de relativa kostnaderna för framtida markinlösen för naturvårdsändamål.

Leder skatteändringarna dessutom till att processerna skyndas på kan det öka budgetkraven på staten att bevilja ytterligare medel för markinlösen.

De *administrativa konsekvenserna* för skattesystemet är att ytterligare en undantagsregel byggs in i skattesystemet. Det leder till asymmetrier och ökad komplexitet i systemet, i synnerhet om idén om en reducerad beskattning införs. Om realisationsvinstskatten slopas helt är det en administrativ förenkling av skattekontrollen i den enskilda transaktionen och minskar risken för fel.

Den administrativa processen vid markåtkomst och reservatsbildning underlättas och resursinsatsen minskas i de enskilda ärendena, dvs. en produktivitetsökning som innebär en kostnadsbesparing. Budgeteffekten är mer osäker.

Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att en förändrad beskattning

- ökar incitamenten för markägaren till att medverka till överlåtelse av mark för naturskydd,
- kan få effekter på marknaden för skogsfastigheter och prisbilden som är svårbedömda,
- påskyndar överlåtelser av mark och processerna för reservats- och biotopskyddsbildning, vilket gynnar måluppfyllelsen,
- innebär ett betydande skattebortfall för staten,
- komplicerar skattesystemet med ytterligare undantag samtidigt som alternativet "avskaffad skatt" på realisationsvinsten innebär en administrativ förenkling för skattekontrollen.

Förlängd tid för uppskov med beskattning av avsättning till ersättningsfond

Regeländring

En generell förlängning av den treåriga tidsfristen för återinvesteringar medges för sådana avsättningar till ersättningsfond som gjorts till följd av tvingande överlåtelse av fastighet i samband med ett formellt naturvårdsskydd. Regeländringen bygger på att hela eller delar av realisationsvinstbeskattningen av ersättningar vid överlåtelse eller intrång för naturreservat och biotopskyddsområde bibehålls.

Konsekvensbedömning

Den skattskyldige markägaren

En utsträckt tid förbättrar markägarens möjligheter att kompensera sin markförlust med ett annat fastighetsförvärv utan att tvingas återföra kapitalvinsten till beskattning, eftersom markägaren får mer tid att finna rätt objekt och planera sitt förvärv.

Skogsägaren får genom en längre tidsfrist ett ökat handlingsutrymme. Det skulle kunna innebära att skogsägaren snabbare är beredd att medverka till en överenskommelse om överlåtelse eller intrång på den egna marken. Det är dock svårt att bedöma den reella effekten av regeländringen, eftersom det redan idag finns möjligheter att förlänga tidsfristen till sex år.

Måluppfyllelsen av Levande skogar

Åtgärden bedöms kunna få en viss positiv betydelse för måluppfyllelsen om regeländringen leder till att processen underlättas och påskyndas.

Ekonomiska och administrativa konsekvenser för staten

De direkta *ekonomiska konsekvenserna* för staten bedöms bli marginella i form av något minskade skatteintäkter.

De *administrativa konsekvenserna* är att en särregel skapas i skattesystemet för dessa fall. Innebörden behöver inte bli så dramatisk om t.ex. en generell dispens alltid ges för denna typ av överlåtelse.

Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att förslaget medför relativt begränsade effekter på möjligheterna att nå målet för Levande skogar. Å andra sidan har förslaget inga större negativa konsekvenser för statens budget eller skattesystemet.

Slopat toleransavdrag vid intrångsersättning

Regeländring

Nuvarande toleransavdrag vid intrångsersättning i samband med naturreservat och biotopskyddsområde avskaffas.

Vid intrång som innebär inskränkning av markens användning ska, enligt gällande bestämmelser i expropriationslagen, ett toleransavdrag dras från den beräknade ersättningen av skadan. Vid köp tillämpas ingen sådan reduktion. Toleransavdraget är det belopp som markägaren är skyldig att tåla utan ersättning (kvalifikationsgränsen). Det beskrivs i förarbetena till plan- och bygglagen och tillämpas bl.a. i skogsvårdslagen och miljöbalken. Frågan om toleransavdragets storlek har varit föremål för rättslig prövning i Miljödombstolen. Enligt domstolen kan avdraget utgöra 5 procent av värdet för den berörda delen av fastigheten. Domstolens utslag skiljer sig delvis från den praxis som hittills har gällt.

Konsekvensbedömning

Den skattskyldige skogsägaren

Skogsägaren får i detta fall ersättning för hela marknadsvärdet av intrånget. Det innebär en ekonomiskt bättre kompensation för markägaren.

Ett slopat toleransavdrag kan komma att uppfattas av skogsägaren som mera rättvist eftersom staten i praktiken tar över förfoganderätten till marken. Dessutom blir det i denna del en ersättningsmässig likabehandling som vid alternativet marklösen. Det kan öka intresset för intrångsalternativet i samband med naturreservat och också förståelsen för beskattningsreglerna.

Myndigheternas tolkning av bestämmelserna för toleransavdraget i kombination med övriga avdrag för naturvårdshänsyn har mött kritik från markägarhåll för att höja kvalifikationsgränsen. Det har lett till att storleken på toleransavdraget har prövats av miljödombstolen. Konflikten kring toleransavdragets storlek har skärpts efter dessa utslag, eftersom det föranlett en ändrad praxis hos myndigheterna.

Måluppfyllelsen av Levande skogar

Vi bedömer att ändrade regler på denna punkt skulle öka skogsägarnas benägenhet att medverka till intrång och överlåtelse av mark för naturvårdsändamål. Toleransavdraget har varit en försvårande faktor i förhandlingarna med markägarna, som försenat processerna. Förslaget undanröjer detta hinder och underlättar därmed genomförandet.

Dessutom förbättras förutsättningarna för genomförandet av skyddet via intrångsersättning. Det ökar i praktiken handlingsalternativen för parterna i processen vid bildande av naturreservat. En ökad andel intrångsersättningar vid naturreservat borde generellt sett skapa snabbare processer och påskyn-

da måluppfyllelsen. Däremot är det svårt att bedöma om alternativet har någon betydelse för Levande skogar från kvalitetssynpunkt.

Ekonomiska och administrativa konsekvenser för staten

De *ekonomiska konsekvenserna* innebär att statens kostnader för intrånget ökar. Intrångsersättningarna vid naturreservat och biotopskyddsområden uppgick till ca 241 miljoner kronor år 2006. Om det genomsnittliga toleransavdraget antas motsvara 5 procent av intrångsersättningen kan toleransavdraget för 2006 grovt uppskattas till totalt drygt 12 miljoner kronor. Slopandet av toleransavdraget ökar därmed statens kostnader för intrång vid naturreservat och biotopskydd. Om regeländringen även får dynamiska effekter i form av snabbare processer och ökat intresse för intrångsersättning i förhållande till marklösen, ökar det kraven ytterligare något på statlig finansiering.

De *administrativa konsekvenserna* innebär bl.a. att den administrativa processen förenklas vid värderingen och minskar komplexiteten i regelverket. En orsak till rättsprövningar om toleransavdragets storlek försvinner.

Toleransavdraget bygger på expropriationslagens bestämmelser och tillämpas även vid statligt intrång av andra skäl än naturvårdsändamål. Därmed uppkommer även i detta fall en asymmetri i regelsystemet i förhållande till andra samhällseliga hänsyn som berör andra markägare. En särbehandling av värderingen av intrångsersättningen vid naturvårdshänsyn skapar ett "rättviseproblem" mot dessa andra markägarkategorier. Ett generellt slopande av alla toleransavdrag skulle öka statens utgifter ytterligare.

Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att ett slopande av toleransavdraget underlättar processen för att bilda biotopskyddsområde och naturreservat med intrångsersättning. Den statsfinansiella kostnaden för åtgärden är relativt begränsad. Den administrativa processen förenklas för staten, men konsekvenserna av en ekonomisk särbehandling av intrång i samband med naturvårdshänsyn måste analyseras närmare.

Periodisering av ersättningen för naturvårdsavtal

Regeländring

Skogsägaren ges möjlighet att i beskattningen av engångsersättningen vid naturvårdsavtal periodisera intäkten över hela avtalsperioden. Detta gäller även om avtalet inte förutsätter någon motprestation från skogsägarens sida. Förslaget förutsätter antagligen en regeländring, som innebär att tidigare rättspraxis om periodisering återinförs och ersätter nuvarande rättspraxis om

att engångsersättningen i sin helhet ska tas upp till beskattning kontraktsåret.⁶⁷

Konsekvensbedömning

Den skattskyldige skogsägaren

Skogsägaren får ökade möjligheter att fördela inkomsten över tiden och därmed minska marginaleffekterna av beskattningen av ersättningen. Det ekonomiska utfallet av avtalet förbättras därmed något för skogsägaren. Med ledning av Skogsstyrelsens uppskattning skulle 90 procent av gällande naturvårdsavtal beröras av regeländringen.

Åtgärden är en återgång till tidigare tillämpning innan skattemyndighetens rättspraxis ändrades. Det ekonomiska värdet för skogsägaren bedöms få en begränsat positiv effekt på skogsägarens vilja att teckna naturvårdsavtal. En återgång till den tidigare mer förmånliga skattetillämpningen har sannolikt också ett psykologiskt värde för skogsägarens attityd till staten som avtalspart i naturvårdsavtalet. Skogsstyrelsen har under senare år noterat ett viktigt intresse för naturvårdsavtalen, som bl.a. förklaras med de bristande möjligheterna att periodisera intäkten för arbetet.

Periodiseringen av ersättningen innebär i sig ett merarbete för skogsägaren i den årliga redovisningen och deklarationen av skogsfastighetens intäkter.

Måluppfyllelsen av Levande skogar

Förändringen bör kunna främja måluppfyllelsen genom att skogsägarna antas bli mer positiva till att teckna naturvårdsavtal när skattevillkoren förbättras. Effekten kan dock bli relativt begränsad, eftersom ändringen av skatteregeln har ganska liten ekonomisk betydelse i förhållande till ersättningsnivån för naturvårdsavtal.

Om vi ändå antar att åtgärden får positiva konsekvenser för skogsägarnas attityder bör det leda till dels att processen kring naturvårdsavtalet kommer att påskyndas, dels att antalet skogsägare och därmed "utbudet" av markobjekt för avtal kommer att öka något. Det ökade utbudet av objekt bör öka möjligheterna att uppnå god kvalitet i de avtal som Skogsstyrelsen väljer att teckna.

Ekonomiska och administrativa konsekvenser för staten

Med en antagen marginalskattesats på 30 procent kan statens totala skatteintäkter från naturvårdsavtalen år 2006 beräknas till totalt drygt 7 miljoner

⁶⁷ Skogsstyrelsen har vid ett flertal tillfällen framfört behovet av att periodisera ersättningen för naturvårdsavtal. Det har senast skett i Skogsstyrelsens skrivelse till Jordbruksdepartementet 2007-08-13 "Behov av periodisering av ersättning vid tecknande av naturvårdsavtal" (dnr 2007/5339). Förslaget diskuterades även i Skogsstyrelsens underlags-PM till Skogsutredningen (se vidare SOU 2006:81 och Skogsstyrelsen "Instrument och former för det formella skyddet, PM 2006-05-10).

kronor. En periodisering av ersättningen innebär troligtvis en lägre marginalskatt för den enskilde och att statens skatteintäkter från naturvårdsavtalen därmed reduceras något.

Skogsstyrelsen har uppskattat att 90 procent av gällande naturvårdsavtal skulle beröras av denna regeländring (avtal utan motprestation). Storleken på det faktiska skattebortfallet är dock osäker och beror på vilka alternativa möjligheter som skogsägaren i det enskilda fallet har att reducera skatten genom att periodisera intäkten eller redovisa den som kapitalinkomst. Den samlade bedömningen är att de *ekonomiska konsekvenserna* för staten vid återgång till periodisering av ersättningen ger ett marginellt skattebortfall med nuvarande årlig omfattning på naturvårdsavtalen.

För skattemyndigheten blir de *administrativa konsekvenserna* ökad kontroll eftersom engångsersättningen ska periodiseras och redovisas som intäkt varje år under hela avtalsperioden.

Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att en återgång till periodisering av ersättningen för naturvårdsavtal i någon mån kan stärka incitamenten för skogsägaren att ingå frivilliga avtal med staten och kan därmed också främja måluppfyllelsen av Levande skogar. Den reella skatteeffekten för såväl skogsägare som staten bedöms vara av begränsad ekonomisk betydelse, men kan ändå på marginalen av en begränsad ersättning ha betydelse för skogsägarens beslut att ingå naturvårdsavtal.

Skattefri ersättning vid naturvårdsavtal

Regeländring

Engångsersättningen vid naturvårdsavtal blir skattefri för skogsägaren.

Konsekvensbedömning

Den skattskyldige skogsägaren

En skattefri engångsersättning ökar det ekonomiska utbytet för markägaren av naturvårdsavtal under förutsättning att ersättningsnivån är oförändrad. Den ekonomiska ersättningen har i vår undersökning bedömts vara ett huvudproblem för skogsägarens vilja att teckna avtal. Eftersom avtalet är frivilligt bygger det i högre grad än andra skydd på just skogsägarens vilja att medverka. Det gör det ekonomiska incitamentet i ersättningen särskilt viktigt.

Slopandet av skatteplikten i ersättningen ger en positiv signal från staten och förstärker inslaget av frivillighet i avtalet mellan två parter. Det ökar stimulansen för skogsägarna inom främst privatskogsbruket till att teckna naturvårdsavtal. Dessutom uppfattas naturvårdsavtalet av skogsägaren som eko-

nomiskt mer intressant och bedöms allmänt öka de privata skogsägarnas engagemang för åtagandet.

Från företagsadministrativ utgångspunkt förenklas skogsägarens redovisning och deklaration. Problemet med engångsersättning och marginaleffekter i beskattningen bortfaller för skogsägaren.

Måluppfyllelsen av miljökvalitetsmålet

Förslaget ökar förutsättningarna för att skogsägarna inom privatskogsbruket ska medverka till att teckna frivilliga naturvårdsavtal. Det bör innebära att fler skogsägare är intresserade av att ingå avtal för att skydda värdefull skog och dessutom att processerna kring skyddet kan gå snabbare och smidigare. Det betyder att arealmålet kan nås snabbare och att möjligheterna att avsätta områden med hög kvalitet ökar.

Dessutom är det långsiktigt viktigt att markägaren är positiv för att det avtalade området ska skötas väl och upprätthålla en hög kvalitet ur naturvärdessynpunkt.

Ekonomiska och administrativa konsekvenser för staten

Den *ekonomiska konsekvensen* är att intäktssidan på statens budget försämras genom skattebortfall. Nettoeffekten för staten beror på en rad faktorer, bl.a. om skattereduktionen utgår istället för en höjning av ersättningen. Under år 2006 utbetalades ca 24 miljoner i ekonomisk ersättning till skogsägarna för naturvårdsavtal. Vid en antagen genomsnittlig marginalsattesats på 30 procent motsvarar det drygt 7 miljoner kronor i skatteintäkter för staten.

De *administrativa konsekvenserna* för skattesystemet är att ytterligare en skatteavvikelse (asymmetri) från huvudregeln införs i skattesystemet. En kostnad redovisas som en utebliven intäkt hos staten. Ett administrativt krångel kan möjligen uppkomma om skattebefrielsen för ersättningen vid upplåtelsen ger upphov till oklarheter och gränsdragningsproblem i tolkning och tillämpning i förhållande till skatteplikten för andra ersättningar som kan förekomma i anslutning till avtalet.

För skattemyndighetens del minskar behovet av skattekontroll, såvida inte den antydda "krångeleffekten" uppkommer. Skatteadministrationen förenklas också om behovet av periodisering av ersättningen faller.

Sammanfattande bedömning

Vår slutsats är att förslaget kan få betydande positiva effekter för skogsägarnas vilja att medverka till att teckna naturvårdsavtal och därmed bidra till måluppfyllelsen av Levande skogar. De negativa konsekvenserna är att förslaget bidrar till att komplicera skattesystemet och skapa asymmetrier som

kan vara svåra att motivera. Dessutom leder skattebortfallet till något minskade inkomster för staten.

Insättning på skogskonto av ersättningar från naturvårdsavtal

Ett förslag som tidigare behandlats vid flera tillfällen i riksdagen gäller möjligheten till insättning på skogskonto av ersättningar från naturvårdsavtal. Vi har här enbart valt att redovisa de överväganden som statsmakterna gjort kring detta alternativ och inte funnit anledning att ytterligare utveckla och bedöma alternativet.

Förslaget har lagts i motioner till riksdagen och frågan har även behandlats av regeringen i prop. 2002/03:79. Regeringen gjorde i det läget tolkningen att sådana ersättningar kunde periodiseras under löptiden och ansåg det därför inte motiverat att ändra reglerna för skogskonto.

Skatteutskottet har senare⁶⁸ framhållit att ersättningen inte motsvarar skogsägarens intäktsbortfall eller kostnad och kan därför inte sättas in på skogskonto. Riksdagen har därmed på nytt avstyrkt motionsyrkanden i frågan. Samtidigt betonas att regering och riksdag följer utvecklingen av praxis i beskattningen av ersättningar från naturvårdsavtal (se ovan).

Några slutsatser om idéerna till ändrade skatteregler

Vi sammanfattar här våra bedömningar av de effekter som de olika idéerna till ändrade skatteregler kan få för den enskilde skogsägaren, miljö kvalitetsmålet Levande skogar samt för statens budget och skatteadministration.

⁶⁸ Betänkande 2005/2006:SkU17.

Tabell 7.3 Sammanfattande konsekvensbedömning av idéer till ändrade skatteregler.

Konsekvens / Skatteregel	Skogsägaren	Miljökvalitetsmålet Levande skogar	Staten Budget / skatteadm.
<u>Naturresevat/biotopskydd</u> Sänkt eller avskaffad reavinst	Betydande ekonomiskt värde och förstärkt incitament	Positiv effekt på arealmålet, snabbare och enklare process	Betydande skattebortfall, skatteavvikelse, förenklad skatteadministration
Förlängt uppskov för beskattning av ersättningsfond	Ekonomiskt värde i fåtal fall och begränsat incitament	Begränsad positiv effekt.	Marginellt skattebortfall, begränsade administrativa konsekvenser
Slopat toleransavdrag	Ekonomiskt värde och förstärkt incitament för intrångsersättning	Ökade möjligheter till avsättningar via intrång, snabbare process.	Begränsat skattebortfall, minskad komplexitet i regelverk och adm, särbehandling
<u>Naturvårdsavtal</u> Periodisering av ersättning	Begränsat ekonomiskt värde, men förstärkt incitament	Begränsad positiv effekt	Marginellt skattebortfall, ökad skatteadministration
Skattefri ersättning	Betydande ekonomiskt värde och förstärkt incitament	Positiv effekt på arealmålet och kvalitet i avsättningar, snabbare process	Begränsat skattebortfall (ca 7 milj kr), skatteavvikelse, delvis förenklad skatteadministration

Vi bedömer att de starkaste incitamenten för de enskilda *skogsägarna* uppkommer om beskattningen av ersättningarna för överlåtten mark o.d. reduceras eller tas bort. Skattesubventionen blir ett ekonomiskt styrmedel som påverkar skogsägarnas vilja att medverka till att skogen skyddas genom de formella instrumenten.

Vi bedömer att det dessutom finns ett positivt samband mellan skattereglernas betydelse för skogsägarens incitament och konsekvenserna för *miljökvalitetsmålet Levande skogar*. Det hänger samman med att incitamenten för skogsägaren underlättar och påskyndar skyddsprocessen. Dessutom ökar i vissa fall möjligheterna för ett bättre kvalitativt urval av områden.

När vi betraktar konsekvenserna för *statens* del är det den sänkta eller avskaffade reavinstskatten som får mer betydande *budgeteffekter* i form ett skattebortfall (100 milj. kr inom det mindre privatskogsbruket per år). Övriga idéer till ändrade skatteregler leder, enligt vår bedömning, till endast marginella eller begränsade skattebortfall för staten.

De *administrativa* konsekvenserna för skattesystemet är att de idéer som har störst effekt på Levande skogar också får till följd att skatteavvikelser (asymmetrier) byggs in i skattesystemet. Däremot förenklas skatteadministrationen genom de flesta av de diskuterade idéerna till ändrade skatteregler.

Sammanfattningsvis bedömer vi att de förändringsalternativ som skapar starka incitament för skogsägaren också får mest positiva effekter på miljömålet Levande skogar, men även negativa effekter i form av skattebortfall. Det enskilda alternativ som förtjänar att särskilt analyseras närmare är den skattefria ersättningen på naturvårdsavtal. Enligt vår översiktliga bedömning får det positiva effekter på skogsägarens incitament och måluppfyllelsen för Levande skogar samtidigt som det endast leder till ett begränsat skattebortfall (<10 milj. kr/år) för staten. En negativ konsekvens är att ytterligare ett undantag från beskattning byggs in i skattesystemet.

8 Den statliga skogsmarken

I Statskontorets uppdrag ingår att utreda hur statens skogsmark kan underlätta måluppfyllelsen av hela miljö kvalitetsmålet Levande skogar. I denna del av utvärderingen fokuserar vi på delmål 1 och i viss mån delmål 3. Vi behandlar däremot inte delmål 2 om förstärkt biologisk mångfald, som förväntas nås till år 2010, och inte delmål 4 om åtgärdsprogram för hotade arter, som nu ingår i det nya miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv.

Utvärderingen gäller följande insatser av staten som skogsägare

- Statens egna avsättningar – inom ramen för delmål 1 (avsnitt 8.3)
- Statlig ersättningsmark – inom ramen för delmål 1 (avsnitt 8.4)
- Statens skydd av forn- och kulturlämningar – i enlighet med delmål 3 (avsnitt 8.5).

De två inledande avsnitten beskriver översiktligt staten som skogsägare.

8.1 Staten som skogsägare⁶⁹

År 2000 ägde staten 4,8 miljoner hektar produktiv skogsmark. Det utgjorde ca 20 procent av landets totala areal produktiv skogsmark om även nationalparker och naturreservat räknas in. Räknas den områdesskyddade marken bort äger staten ca 18 procent av landets produktiva skogsmark.⁷⁰ Statlig skog finns över hela landet, men med störst arealer i Norrland.

Förvaltningen av statens skogsmark fördelades på 23 statliga verk, bolag och fonder. Den största statliga förvaltaren var Sveaskog AB (3,3 milj. ha), som svarade för ca 70 procent av den statliga produktiva skogsmarken.⁷¹ De övriga större skogsmarksförvaltarna var Statens fastighetsverk (0,9 milj. hektar produktiv skogsmark), Naturvårdsverket (0,4 milj. ha) och Fortifikationsverket (0,1 milj. ha).⁷²

Ekonomiska motiv för statligt skogsägande

Historiskt har statens ägande av skogsmark främst haft ekonomiska motiv, men staten har efterhand angett flera skäl. Det har funnits en politisk enighet om att rennäringens åretruntmarker, kulturhistoriskt intressanta marker,

⁶⁹ Avsnittet 8.1 bygger, om inte annat anges, på Statsskogutredningen "Statlig skog och skyddad mark" (SOU 2002:40).

⁷⁰ Produktiv skogsmark är sådan skogsmark som kan producera minst en kubikmeter per hektar och år i genomsnitt.

⁷¹ Inkl. köpet av AssiDomän AB.

⁷² Bland övriga statliga förvaltare finns Luftfartsverket, Vägverket, Jordfonden, Vattenfall AB, AB Göta kanalbolag, LKAB.

nationalparker och naturreservat samt att mark för militära ändamål ska stanna i statens ägo och förvaltas i myndighetsform.

I direktiven (2000:60) till Statsskogsutredningen angavs bl.a. följande skäl till statens skogsägande.

- Underlätta långsiktig förvaltning av större sammanhängande områden, t.ex. för att bevara biologisk mångfald och från natur- och kulturmiljösynpunkt särskilt värdefull skogsmark.
- Öka antalet säljare på virkesmarknaden och förbättra tillgången på virke för köpsågverken.
- Skapa möjligheter till bättre arrondering av mark och underlätta markbyten med andra ägare för att tillgodose friluftslivets, natur- och kulturmiljövårdens behov.
- Öka möjligheterna till hantering av konflikter när det gäller markanvändning, särskilt ovan odlingsgränsen.
- Värna intressen och stärka allmänhetens känsla för skogen med dess natur- och kulturmiljövärden som gemensam tillgång och gemensamt ansvar.
- Vara ett föredöme inom skogsnäringen när det gäller virkesproduktion, natur- och kulturmiljövård m.m.

Samtliga intressen ska värnas samtidigt som det statliga skogsbruket ska vara ett föredöme för andra skogsägare och bedrivas ekonomiskt effektivt.

8.2 De tre stora statliga skogsförvaltarna

De tre största statliga skogsförvaltarna är Sveaskog AB, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket. Tillsammans med Naturvårdsverket svarar de för totalt 99 procent av statens produktiva skogsmark. De tre förstnämnda förvaltarna har alla ett uppdrag att bedriva ett aktivt skogsbruk.

8.2.1 Sveaskog AB

Sveaskog AB är ett statligt helägt skogsbolag med skogsbruk och virkesförsäljning som huvudsakliga verksamheter. Skogsrörelsen innefattar även fastighetsförsäljning och kommersiell verksamhet av jakt, fiske och naturupplevelser.

I enlighet med ägarens riktlinjer sålde Sveaskog sin industriella del under 2006 och blev därmed ett renodlat skogsägande företag. Sveaskog är dock

största ägare (50 %) och virkesleverantör till Setra Group AB, som är Sveriges största träindustriföretag.

Sveaskog Naturupplevelser AB bildades år 2006 som ett dotterbolag till Sveaskog för att utveckla naturens värden. Verksamheten bedrivs på marknadsmässiga villkor.

Markinnehavet



Sveaskog är Sveriges största skogsägare och förvaltar ca 4,5 miljoner hektar total landareal. Av detta utgörs 3,4 miljoner hektar av produktiv skogsmark. Myr och bergimpediment utgör huvuddelen av resterande 1,1 miljoner hektar.

Sveaskogs skogsinnehav är spritt över i stort sett hela Sverige, men med koncentrationer till Bergslagen och norra Norrlands inland. Ca 80 procent av Sveaskogs marker ligger i norra Sverige, men innehavet i Götaland och Svealand är mer värdefullt. Skogsmarken i södra Sverige svarar för ca 60 procent av värdet på Sveaskogs skogsinnehav.

Ägarens mål och riktlinjer

Staten har i sina riktlinjer för bolaget deklarerat värdet av ett långsiktigt ägande av skogsmark som en viktig nationell resurs med påverkan på råvarutillgång, sysselsättning och rekreationsmöjligheter. Ägaren framhåller de positiva effekterna för konkurrensen på en kommersiell och öppen marknad, ökade möjligheter till markarrondering och markbyten för naturvårdsändamål och med andra markägare.

Ett övergripande mål för Sveaskog är att förvalta skogarna på ett föredömligt sätt, både ur produktions- och miljösynvinkel, för att trygga en långsiktig ekologisk och produktionsmässigt hållbar utveckling. Målet har konkretiserats på vissa punkter. Sveaskog ska bl.a. aktivt verka för att erbjuda omarronderings- och tillköpsmöjligheter av mark för att förstärka det enskilda skogsbruket. På sikt ska försäljningen omfatta 5–10 procent av den ursprungliga arealen. Vidare ska Sveaskog tillhandahålla ersättningsmark till staten i samband med bildandet av naturreservat och liknande markavsättningar. Sveaskog ska också utöka sin verksamhet inom området naturturism, rekreation och upplevelser.

När Sveaskog bildades angav regeringen att skyddsvärd och icke-kommerciell mark skulle föras över från Sveaskog till Statens fastighetsverk. Samtidigt skulle mark föras över från Fastighetsverket till Sveaskog för att renodla verksamheterna i myndigheten och bolaget.

Sveaskogs egna mål

Sveaskogs styrelse har beslutat om olika mål för företaget. Målen gäller bl.a. ekonomi, miljö, hållbar utveckling och socialt ansvarstagande. Sveaskogs miljömål innebär bl.a. att bevara den biologiska mångfalden och värna om värdefulla kulturmiljöer i skogslandskapet. Inom varje skogsregion ska 20 procent av den produktiva skogsmarken användas som naturvårdsareal. Inom ramen för detta skapar Sveaskog ekoparker motsvarande 5 procent av den produktiva skogsmarken. Ca 10 procent utgör naturvårdsskogar, som avsätts för naturskydd där inget skogsbruk bedrivs. Dessutom tillkommer skogsmark med särskilda naturhänsyn. Övrig skogsmark ska brukas på ett effektivt och miljöriktigt sätt med marknadsmässiga avkastningskrav. Sveaskog ska vara ett lönsamt företag där skogsrörelsen ska uppfylla de marknadsmässiga avkastningskraven.

8.2.2 Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk är en statlig myndighet med uppdraget att förvalta delar av statens fasta egendom. Däribland finns vissa skogs- och markområden som bevaras av hänsyn till det kulturhistoriska arvet, naturvården och rennärningen. I verksamhetsområdet ingår jordbruk och skogsbruk.

Markinnehavet

Markinnehavet består av stora markområden väster om odlingsgränsen i Västerbottens och Norrbottens län (rennärningens åretruntmarker), liksom renbetesfjällen i Jämtlands län och markområden i norra Dalarna. I markinnehavet ingår också de kungsgårdar i mellersta och södra Sverige som av kulturhistoriska skäl ägs av staten.

Fastighetsverkets förvaltningsansvar omfattar 6,5 miljoner hektar mark. Det utgörs till största del av fjäll, fjällbjörkskog, myrar och sjöar där inte någon egentlig verksamhet bedrivs. Ca 40 procent av arealen är dessutom naturreservat.

Ca 870 000 hektar mark utgörs av produktiv skogsmark, varav 450 000 hektar är avsatta i reservat och ytterligare ca 120 000 hektar i frivillig avsättning. Största delen av reservaten ligger inom det fjällnära området. Ca 400 000 hektar är indelad skog, dvs. områden som kartlagts och beståndsindelats. Betydande områden av den äldre skogen har vid naturvärdesinventeringar klassats som nyckelbiotoper och kommer inte att brukas. Inom övriga delar av den indelade skogsmarken bedrivs ett aktivt skogsbruk.

Mål och uppdrag

Fastighetsverket ska enligt sitt regleringsbrev förvalta varje fastighet på ett för staten effektivt sätt så att tillgångarnas värde behålls på en långsiktigt lämplig nivå och om möjligt ökas. God resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet ska eftersträvas.

Fastighetsverket ska leva upp till de skogspolitiska målen för produktion och miljö. Verket ska bedriva ett ekonomiskt skogsbruk utifrån en ekologisk grundsyn och förvaltningen ska ske på ett för staten ekonomiskt effektivt sätt. Verket ska också se till att kultur- och naturmiljövärden brukas, bevaras och förädlas samt dessutom verka för att värdena levandegörs. Fastighetsverket ska i sin årsredovisning redovisa hur de skogspolitiska målen för produktion respektive miljö uppfylls.

Fastighetsverket har ett ekonomiskt avkastningskrav på det genomsnittliga myndighetskapitalet, men jord och skog utan avkastningsförmåga är undantagna från avkastningskravet.

8.2.3 Fortifikationsverket

Fortifikationsverket förvaltar statliga fastigheter som Försvarsmakten hyr för sin verksamhet. Större delen av marken används som övningsfält och skjutfält. Försvarsmaktens behov är överordnat skogsbruket, som bedrivs där det är möjligt och då anpassat till försvaret.

Markinnehav

Fortifikationsverket förvaltar ca 0,4 miljoner hektar mark, varav ca 0,1 miljoner utgör produktiv skogsmark. Skogsmarksarealen har under senare år minskat till följd av försvarsbeslutens inriktning. Skogsarealen är relativt jämnt fördelad över landet, men med en viss tyngdpunkt av virkesförrådet söderut.

Verket har redovisat drygt 60 000 hektar som målklassad skogsmark. Nyckelbiotoper utgör knappt 2 procent av den målklassade skogsmarken. Antalet Natura 2000-områden på försvarsfastigheter omfattar en areal på drygt 160 000 hektar.⁷³

Mål och uppdrag från regeringen

Huvudändamålet med skogsverksamheten är att tillhandahålla mark för Försvarets övnings- och skjutfältsverksamhet. Inriktningen skiljer sig därmed från vad man kan kalla normal skogsbruksverksamhet.

⁷³ Naturvårdsverket "Skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar" (Rapport 5339, januari 2004).

Målen för förvaltningen av fastighetsbeståndet är att behålla och om möjligt öka värdet. God resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet ska eftersträvas. Försäljningen av fastigheter ska vara affärsmässig, och bästa möjliga nettoeffekt eftersträvas. Fortifikationsverket har ett avkastningskrav på det genomsnittliga myndighetskapitalet. Regeringen har däremot inte lagt fast några specifika mål eller uppdrag som gäller verkets förvaltning av skogsmark. I myndighetens instruktion poängteras hänsynen till miljö- och kulturvärden.

Myndighetens egna mål

Fortifikationsverket har en skogspolicy som utgör ett övergripande måldokument med riktlinjer för ekonomi, miljö och naturvård m.m. Det övergripande målet är att ”bibehålla mark- och skogskapitalets värde samtidigt som direktavkastningen optimeras med hänsyn till huvudändamålet”.

Fortifikationsverket hänvisar till de nationella miljökvalitetsmålen i sin egen miljöpolicy med verkets egna miljömål. Verket hävdar att det egna miljöarbetet är integrerat med dessa nationella mål.

8.3 Statens egna avsättningar m.m.

Statens egna avsättningar av skyddad skog för naturvårdsändamål är en huvudfråga för hur statens skogsmark kan underlätta måluppfyllelsen av delmålet 1 i Levande skogar. I den nationella strategin för formellt skydd av skog förutsätts att staten ska ta ett stort och ökat ansvar för att nå målen.

I detta avsnitt behandlas de tre största statliga skogsförvaltarna, dvs. frågan om skyddsvärda skogar och avsättningar inom Sveaskogs, Fastighetsverkets och Fortifikationsverkets områden. Avsnittet inriktar sig särskilt på de avsättningar som ingår i delmålet 1 till Levande skogar och som avser produktiv skogsmark nedan den fjällnära gränsen.

8.3.1 Iakttagelser

Övergripande fråga: Hur bidrar staten genom egna avsättningar till måluppfyllelsen av Levande skogar?

Naturvårdsverkets inventering av skyddsvärda statliga skogar

Naturvårdsverket fick 2002 regeringens uppdrag att inventera all statlig skogsmark för att precisera naturvärdet på statens marker. Naturvårdsverket

skulle bl.a. bedöma vilka marker som behövde få formellt skydd som naturreservat. Den landsomfattande inventeringen utfördes av länsstyrelserna. Naturvårdsverket ansvarade för det slutliga urvalet av områden och redovisade den första delen av inventeringen 2004.⁷⁴

Inventeringen ledde till att en stor mängd tidigare okända skogar med höga naturvärden avgränsades och redovisades. Den resulterade i 885 skyddsvärda områden om sammanlagt drygt 341 000 hektar produktiv skogsmark som bedömdes ha kvaliteter för att bilda naturreservat.

Tabell 8.1 Areal utvalda områden fördelade på statliga markägare.

Statlig skogsförvaltare	Produktiv Skogsmark (ha)
Sveaskog	186 200
Fastighetsverket	138 000
Fortifikationsverket	16 100
Övriga	1 300
Totalt	341 600
Varav fjällän	
- fjällnära	154 700
- nedan fjällnära	159 000

Källa: Naturvårdsverket, rapport 5339

Ca hälften av områdena och 80 procent av arealen ligger i Norrbottens och Västerbottens län med en betydande andel i den fjällnära skogen. I övrigt fördelas 10 procent på övriga Norrland samt Dalarnas och Värmlands län. Resterande 10 procent ligger i södra Sverige.

Inventeringen visade att oskyddade urskogar och naturskogar fanns kvar i väsentligt större utsträckning i nordvästra Norrland än i övriga Sverige. De utvalda områdena i norra Sverige var till ca hälften redan undantagna från produktionsskogsbruk i de statliga markägarnas skogsbruksplanering och klassade som värdekärnor med naturvårdsmål. Det innebar samtidigt att ca hälften av de mest skyddsvärda delarna av de utvalda skogarna på statens mark löpte risk att avverkas.

Naturvårdsverket bedömde att denna nya samlade kunskap om de statliga skogsmarkernas naturvärden var av stor strategisk betydelse för miljömålet. Samtidigt ville Naturvårdsverket ytterligare överväga hanteringen av de utvalda områdena i förhållande till arealmålet i delmål 1. Det gällde bl.a. de statliga områdenas naturvärden jämfört med värdefulla områden inom den övriga skogsmarken. En annan fråga var skyddet i förhållande till gällande

⁷⁴ Naturvårdsverket "Skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar. Huvudrapport över uppdrag om naturvärdesbedömning och skydd av viss skog." (Rapport 5339, jan. 2004).

strategier för reservatsbildningen och den fortsatta utvecklingen av nationella och länsvisa strategier.

Naturvårdsverket föreslog att de utvalda områdena i Svealand, Götaland och Norrland upp till Västerbottens län utanför den fjällnära skogen borde integreras i reservatsarbetet så att skyddet fullföljs före år 2010 när miljömålet ska vara genomfört. I Västerbottens och Norrbottens län kunde inte inventeringen genomföras och avslutas på samma sätt som i övriga landet. Där omfattade förslaget skyddsvärd skog i en omfattning som översteg arealmålet för naturreservat. I dessa län föreslog Naturvårdsverket en fortsatt process där skyddsfrågan skulle samordnas med strategin för områdesskyddet. Naturvårdsverket bjöd in samtliga berörda statliga skogsägare och länsstyrelser samt skogsvårdsorganisationen till fördjupat samråd om de skyddsvärda områdena på statlig mark. Syftet var att få till stånd en gemensam värdegrund och samsyn om hur resultaten från inventeringen borde hanteras. Inventeringen i Norrbottens och Västerbottens län slutfördes 2004.

De statliga skogförvaltarnas åtaganden om egna avsättningar

De fördjupade samråden syftade till att nå en överenskommelse mellan Naturvårdsverket och de statliga skogsförvaltarna om deras åtagande om avsättningar av skog för naturvårdsändamål.

Överenskommelse med Sveaskog

För Norrbottens och Västerbottens län resulterade inventeringen i en omfattning skyddsvärd skog som kom att överstiga vad som kunde förväntas rymmas inom arealmålet för naturreservat. Arealen kartlagd skyddsvärd skog i dessa län bedömdes också överstiga de arealer som angivits i nationella och regionala mål och strategier för formellt skydd. Inventeringen gav upphov till en viss konflikt mellan naturvårdsintressen och skogsbruksintressen.

Sveaskog är den dominerande ägaren i dessa områden. Naturvårdsverket, berörda länsstyrelser och Sveaskog genomförde därför en prioritering av de identifierade områdena inom Sveaskogs fastighetsinnehav för att samlat bedöma och fördela Sveaskogs områden i Västerbottens och Norrbottens län på olika kategorier av skydd – formellt eller frivilligt – eller till nyttjande för skogsbruk.⁷⁵

Den prioritering som gjordes i överenskommelsen av områdena i Norrbotten och Västerbotten framgår av följande tabell.

⁷⁵ I Naturvårdsverkets rapporter (5497, 5498) 2005 framgår hur skyddsvärda områden är planerade att utnyttjas i framtiden.

Tabell 8.2 Areal produktiv skogsmark hos Sveaskog efter föreslagen skyddsform nedan fjällnära gränsen

Område / kategori	Norrbotten (ha)	Västerbotten (ha)	Totalt (ha)
Redovisade områden i inventeringen / skyddsform	95 889	26 522	124 286
1. Naturreservat	36 752	9 102	45 854
2. Ekopark	30 003	5 028	35 031
3. Större hänsynsområde	13 968	7 138	21 106
4. Hanterade enligt Sveaskogs miljöpolicy	9 608	2 856	12 464
Totalt kategori 1-4	90 331	24 124	114 455
3 /4 Ej färdigutredda områden	6 494	2 398	8 892

Kategori 1 är områden som avsätts för formellt skydd. Vägledande för urvalet har varit de grunder som anges i den nationella strategin. Kategori 2 och 3 är områden som ska omfattas av Sveaskogs frivilliga åtaganden. Inom kategori 3 ska inte ekonomiskt skogsbruk förekomma, men de frivilliga avsättningarna kan omprövas om ny kunskap kan visa på större naturvårdsnytta. Kategori 4 hanteras inom ramen för bolagets miljöpolicy, dvs. undantas frivilligt från brukande eller brukas med generell eller förstärkt hänsyn.

Detta utgör parternas gemensamma överenskommelse om områdenas framtida hantering. Länsstyrelsen har ansvaret för att omsätta de områden som kategoriserats som blivande naturreservat i formellt skydd. Denna process kommer att pågå under en följd av år. Parterna bedömer att en väsentlig del av skogsområdet i Norrbottens län härigenom uppfylls.

Alla övriga utpekade områden i inventeringen ska bli naturreservat. Därmed finns det nu en samlad överenskommelse mellan Sveaskog och berörda myndigheter om vilka områden som bör skyddas.

Ingen överenskommelse med Statens fastighetsverk

Naturvårdsverket föreslog i den första landsomfattande inventeringen 2004 att utvalda områden inom Fastighetsverkets områden skulle undantas permanent från skogsbruk genom frivilliga avsättningar. Naturreservat borde dock kunna inrättas för vissa områden där det är angeläget ur naturvårdssynpunkt.

Naturvårdsverket har därefter även genomfört ett fördjupat samråd med Statens fastighetsverk om verkets markinnehav i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län. Syftet var även här att få till stånd en gemensam värdegrund och ökad samsyn om skyddsvärden och hur resultaten från inventeringen borde hanteras.

Huvuddragen av de bedömningar om naturvärden och skyddsbehov som tidigare redovisats kvarstår, men vissa ändringar har dock gjorts i det fördjupade samrådet. Arealen produktionsskog har i dessa områden minskats

till ca 110 000 hektar (från 48 400 hektar till 41 900 hektar nedan fjällnära gränsen). Genom denna översyn och justering av gränser är ca 9 500 hektar inte längre aktuella för skydd. Skälet till justeringen var att områdena i första hand skulle avsättas av Fastighetsverket till långsiktigt frivilligt skydd och inte som reservat. Värdekärnorna kunde då i större utsträckning renodlas som skyddsobjekt.

Det framgår av Naturvårdsverkets rapport (nr. 5573) att verkens uppfattningar delvis skiljer sig åt om naturvärden och skyddsbehov i berörda områden. Verken har därför inte kunnat nå en gemensam överenskommelse om områdenas framtida bevarande. Skillnaderna i naturvärdesbedömningar förklaras i rapporten av att skilda statliga intressen konfronteras i den fjällnära skogen, dvs. Fastighetsverkets uppdrag att bedriva skogsbruk och den statliga naturvårdens uppdrag att skydda värdefulla skogar. Myndigheterna utgår från olika kriterier och referensramar för bedömning av skyddsvärd natur.

Även efter den genomförda gränsändringen finns skilda uppfattningar mellan Naturvårdsverket och Fastighetsverket om naturvärden och skyddsbehov. Bedömningarna sammanfaller på ca 67 200 hektar produktiv skogsmark. Den kvarstående skillnaden gäller totalt 42 500 hektar produktiv skogsmark, varav ca 22 400 hektar avser produktiv skogsmark nedan fjällnära gränsen. Enligt Naturvårdsverket består de kvarstående områdena av urskogsartad skog eller nyckelbiotoper.

I redovisningen av det fördjupade samrådet till regeringen föreslår Naturvårdsverket att 114 redovisade områdena undantas från skogsbruk och ingår i den areal som staten av naturvårdsskäl skyddar frivilligt för att uppnå miljömålen Levande skogar och Storslagen fjällmiljö. Naturvårdsverket anser att berörda områden nedan den fjällnära gränsen kan ses som ett högkvalitativt bidrag till delmål 1. Fastighetsverket bör acceptera ett frivilligt skydd som en motsvarighet till det frivilliga skydd som Sveaskog antagit för ett stort antal områden.

Naturvårdsverket anser att reservatsbildning bör ske i en takt som är lämplig med hänsyn till länsstyrelsernas planering och med hänsyn till lokal delaktighet. En omfattande reservatsbildning skulle innebära en tung och långvarig administrativ process. Verket hänvisar också till strategin för formellt skydd där det förutsätts att de statliga markägarna tar ett eget stort ansvar för bevarandet av skyddsvärda skogar. Den länsvisa fördelningen av arealmålet för formellt skydd är till väsentlig del beräknad med utgångspunkt i ett sådant ansvarstagande. Naturvårdsverket anser att resurserna för genomförande av naturreservat i de tre länen då istället kan riktas mot andra prioriterade områden.

Fastighetsverket har ställt sig positivt till att skydda de objekt som Naturvårdsverket har pekat ut i samrådet.⁷⁶ Förutsättningen är dock att det sker som naturreservat, för vilka Fastighetsverket får marknadsmässig ersättning. Som grund för Fastighetsverkets krav anför verket en överenskommelse mellan de båda verken från 1995, som godkänts i ett regeringsbeslut, om ersättning på marknadsmässiga villkor för avsättningar av mark för naturvårdsändamål. Fastighetsverket begär ersättning enbart för de utpekade områden där Fastighetsverkets naturvärdesklassning angett ett produktionsmål, dvs. drygt 42 000 hektar. I de fall parterna är överens om klassningen överlåter Fastighetsverket marken utan ersättning till Naturvårdsverket. Översiktsmässigt beräknar verket den begärda ersättningen till 200 miljoner kronor. Fastighetsverket anser att kostnader för skydd av natur, utöver det frivilliga skyddet bör belasta "naturvårdens konto". Fastighetsverket betonar också vikten av att ha handlingsutrymme för utformning och lokalisering av det frivilliga skyddet utifrån verkets uppdrag att ta stor hänsyn till rennäringens intressen.

Sammanfattningsvis innebär detta att Naturvårdsverket och Statens fastighetsverk inte har nått någon överenskommelse om skyddet för de utpekade områdena inom Fastighetsverkets område. Den kvarstående konflikten gäller skyddsformen i kombination med ersättningen för de av Naturvårdsverket utpekade områden (ca 22 000 hektar nedan fjällnära gränsen) som Fastighetsverket har klassificerat med produktionsmål.

Särbehandling av Fortifikationsverkets skogsmark

Fortifikationsverket ingick i den nationella inventeringen av statliga skogar. I huvudrapporten 2004 redovisades att 16 100 hektar produktiv skogsmark inom Fortifikationsverket hade så höga naturvärden att den borde skyddas genom bildande av naturreservat, varav ca 12 700 hektar ligger i fjällänen Dalarna och Norrbotten. Sammanlagt är det 65 områden om ca 9 200 hektar skogsmark, som är identifierade som s.k. SNUS-objekt nedan den fjällnära gränsen.

Naturvårdsverket ansåg att utvalda områden på Fortifikationsverkets marker borde skyddas som naturreservat där detta är förenligt med försvarets intressen. För övriga områden, där naturreservat inte bedömts som lämplig skyddsform, föreslogs istället nära samråd mellan länsstyrelserna och Fortifikationsverket när skötselplaner för övnings- och skjutfält upprättas.

Efter inventeringen har inte Naturvårdsverket genomfört något formellt fördjupat samråd med Fortifikationsverket. Därför finns det inte heller någon formell överenskommelse om hur de skyddsvärda skogarna ska hanteras inom Fortifikationsverkets område.

⁷⁶ Fastighetsverkets skrivelse till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet 2006-06-26.

Däremot har det framkommit i våra intervjuer att det finns en underhandsöverenskommelse mellan Naturvårdsverket och Fortifikationsverket om de skyddsvärda områdena. Den innebär att områdena visserligen är registrerade som skyddsvärda, men att verket svarar för både skogsbruk och naturvårds-skydd. Fortifikationsverket avverkar det som krävs för försvarets övnings-verksamhet, men avstår från att bedriva ekonomiskt skogsbruk. En bakgrund till särbehandlingen av Fortifikationsverket är att dess marker inte lyder under skogsvårdslagen. Områdena utgör i det avseendet en gråzon, som Naturvårdsverket inte kan kräva skydd för.

Det aktuella läget för statens egna avsättningar

Vi har inte funnit någon dokumenterad uppföljning som samlat redovisar de statliga skogsförvaltarnas bidrag till måluppfyllelsen av Levande skogar. Vi har dock så långt möjligt försökt kartlägga det aktuella läget för de tre statliga skogsförvaltarnas faktiska avsättningar av produktiv skogsmark till formellt och frivilligt skydd. En viktig fråga är också utfallet av skogsägarnas redan genomförda avsättningar i relation till överenskommelsen med Naturvårdsverket och i förhållande till de regionala strategierna.

Sveaskogs mål i egen miljöpolicy är 20 procent naturskyddad skog

Sveaskog har som mål i sin miljöpolicy att avsätta 20 procent av den produktiva skogsmarken i varje region till naturvårdsareal. Ca 10 procent kommer att vara s.k. naturvårdsskogar och i 7,5 procent av skogsmarken tas särskilda naturhänsyn. Under den hittillsvarande delen av målperioden (1999–2006) har inga ytterligare områden identifierats för frivilliga avsättningar av naturvårdsskogarna. Sveaskog planerar däremot att skilja ut 150 000 hektar av naturvårdsskogarna som frivillig avsättningar under resten av målperioden fram till år 2010.⁷⁷

Sveaskog inrättar också s.k. ekoparker som är större sammanhängande skogslandskap med höga naturvärden. Sveaskogs mål är att skapa ekoparker på 5 procent av den produktiva skogsmarken fram till år 2012. Planen omfattar 34 parker och ca 175 000 hektar produktiv skogsmark, varav ca 100 000 hektar kommer att skyddas från skogsbruk för naturvård. Sveaskog redovisar arealen som redan skyddad även om ekoparkerna ännu inte fullt ut är inrättade. Ekoparkerna räknas som frivilliga avsättningar, även om det långsiktiga skyddet för deras natur- och kulturvärden säkras utan ekonomisk ersättning i särskilda ekoparksavtal med Skogsstyrelsen.

⁷⁷ Innan målperiodens början 1999 hade 150 000 hektar av Sveaskogs naturvårdsskogar skyddats genom frivilliga avsättningar. Totalt beräknas därmed 300 000 hektar naturvårdsskogar vara skyddade som frivilliga avsättningar år 2010. I denna areal ingår inte ekoparkerna.

Sammanfattningsvis innebär Sveaskogs redovisning att 250 000 hektar produktiv skogsmark är frivilligt avsatta t.o.m. 2006 och att 400 000 hektar kommer totalt att vara frivilligt skyddade till år 2010.

Naturvårdsverkets överenskommelse med Sveaskog genomförs, men överlåtelseerna av utpekade marker går långsamt

Efter en lång process mellan Naturvårdsverket och Sveaskog gäller nu överenskommelsen om vilka arealer och områden som ska skyddas som naturreservat eller som frivillig avsättning. Totalt omfattar överenskommelsen ca 85 000 hektar skogsmark nedan den fjällnära gränsen som ska överlåtas till Naturvårdsverket för reservatsbildning. Alla utpekade områden söder om Jämtland ska bli naturreservat. I överenskommelsen ingår dessutom skogsmark som skyddas frivilligt i ekoparker, större hänsynsområden eller enligt Sveaskogs miljöpolicy. Det återstår att träffa en överenskommelse om de områden på ca 9 000 hektar som kategoriserades som "ej färdigutredda områden" i det fördjupade samrådet. De regionala arealmålen i de norra länen rymmer inte alla utpekade områden. Ett antal områden i Västerbotten och Norrbotten är bortprioriterade för att inte södra Sverige ska falla bort i skyddet.

Naturvårdsverket har börjat säkra dessa överenskomna områden och köpa in dem från Sveaskog. Fram till juli 2007 har Naturvårdsverket löst in ca 15 000 hektar skogsmark. Därmed återstår ca 70 000 hektar som så småningom ska lösas in och bilda naturreservat.

Sveaskogs uppföljning av överlåtelseerna av de s.k. SNUS-objekten till Naturvårdsverket för reservatsbildning framgår av följande tabell. Tabellen visar andelen överlåtelser i förhållande till identifierade områden samt överlåten areal t.o.m. juli 2007.

Tabell 8.3 Överlåtna SNUS-objekt från Sveaskog till Naturvårdsverket mars 2007.⁷⁸

Distrikt	Andel överlåtna objekt (%)	Överlåten areal produktiv skogsmark (ha)
Norrbotten	2	2 712
Västerbotten	8	1 016
Södra Norrland	16	3 181
Bergslagen	33	3 011
Götaland	50	5 604
Totalt	21	15 525

⁷⁸ Uppgifter om andel överlåtna objekt resp. överlåten areal (ha) har inhämtats från Sveaskog.

Det är framförallt i Norrbotten och Västerbotten som processen går långsamt. I södra Sverige, särskilt Götaland, är områdena mindre, och där har också överlåtelseerna kommit längre. Överlåtelseerna i Götaland har prioriterats till följd av stormen Gudrun. Det är oklart hur långt man hinner överlåta kvarstående objekt fram till år 2010.

Fastighetsverkets bidrag till Levande skogar

Fastighetsverket redovisar totalt ca 870 000 hektar produktiv skogsmark, varav ca 450 000 hektar är avsatta i naturreservat. Största delen av dessa reservat ligger inom det fjällnära området. Fastighetsverket avser att skydda ytterligare mark som frivilliga avsättningar. Totalt kommer därmed 571 000 hektar att vara skyddade. Det motsvarar 2/3 av den sammanlagda produktiva skogsmarken. Eftersom myndighetens marker ligger på båda sidor om den fjällnära gränsen är det svårt att exakt följa upp den skyddade arealen i förhållande till arealmålet i Levande skogar.

De befintliga naturreservaten på Fastighetsverkets marker bildades redan innan målperioden för Levande skogar inleddes 1999 och kan därför inte tillgodoräknas arealmålet. Därefter har inga ytterligare överlåtelser gjorts eller naturreservat bildats inom myndighetens område.

Fastighetsverket redovisar ca 400 000 hektar som beståndsindeldad skogsmark. Verket uppger att ca 32 000 hektar av denna mark är frivilligt skyddad nedan det fjällnära området. Till detta ska läggas en mindre areal oin- delad skogsmark som är frivilligt skyddad. Dessutom undantas ytterligare mark från framtida skogsbruk i s.k. hänsynsområden i samband med avverkning.

Ingen lösning i konflikten mellan Naturvårdsverket och Fastighetsverket

I juni 2006 konstaterade Naturvårdsverket och Fastighetsverket i sina respektive skrivelser till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet att de inte nått en uppgörelse om skyddet av de utpekade områdena. Vi har inte heller fått några indikationer på att frågan därefter har kommit närmare en lösning. Myndigheterna har inte fört några fortsatta diskussioner och regeringen har inte fattat beslut i frågan. Läget är alltså osäkert för skyddet av de utpekade områdena, liksom möjligheterna att förutse de processer som krävs för att åstadkomma ett skydd inom tiden för miljökvalitetsmålet 2010.

Fortifikationsverket svarar för skyddet av egna skogar

Fortifikationsverkets innehav av produktiv skogsmark är ca 100 000 hektar. Drygt 10 procent, dvs. ca 10 000 hektar utgör idag områden med naturvårdsmål. Merparten av dessa områden bedöms ligga nedan den fjällnära gränsen och betraktas av verket som frivilliga avsättningar.

Naturvårdsverkets inventering 2004 visar att det finns stora skillnader i bedömningen av naturvärden. Av den areal som länsstyrelserna har klassificerat som värdekärnor på Fortifikationsverkets mark har förvaltaren själv målklassat 62 procent av arealen som produktionsskogar med generell hänsyn.

Naturvårdsverket hade vid tiden för inventeringen registrerat 141 hektar som naturreservat inom Fortifikationsverkets markinnehav. Under 2006 överläts tre objekt till Naturvårdsverket på totalt 196 hektar för reservatsbildning.

Vi har tidigare redovisat att det inte finns någon formell överenskommelse med Naturvårdsverket. Ansvar för skyddet av skogen ligger på Fortifikationsverket. I intervjuer med Naturvårdsverket bekräftas att det finns en samsyn i underhandsdiskussionerna med Fortifikationsverket om hanteringen av den skyddsvärda skogen.

Med stöd av statlig reglering⁷⁹ erbjuds Naturvårdsverket att för naturvårdsändamål förvärva den skogsmark, som Fortifikationsverket avser att avveckla. Övriga skyddsvärda skogsmarker (SNUS-objekten) hanteras av Fortifikationsverket självt och är för närvarande inte prioriterade av Naturvårdsverket för reservatsbildning. Därmed är det inte möjligt att bedöma i vilken omfattning som de utpekade objekten kan komma att överföras till formellt skydd inom målet för Levande skogar. Fortifikationsverket avvaktar ett samrådsunderlag från Naturvårdsverket om de utpekade områdena.

Vi har översiktligt undersökt hur styrningen av naturvårdshänsynen inom Fortifikationsverket framgår av olika styrdokument. Regleringsbrevet innehåller inga mål och riktlinjer för myndighetens naturvårdshänsyn. Verkets egen skogspolicy utgör ett övergripande måldokument för skogsverksamheten med riktlinjer för bl.a. miljö- och naturvård. I verksamhetsplanen anges att skogsverksamhetens övergripande mål är att ”bibehålla mark- och skogskapitalets värde samtidigt som direktavkastningen optimeras med hänsyn till huvudändamålet”.

I sin miljöpolicy hänvisar myndigheten till de 15 miljö kvalitetsmålen. Myndigheten har också upprättat övnings- och miljöanpassade skötselplaner (ÖMAS) för ett antal av övningsfälten. Inget av myndighetens styrdokument gör dock någon koppling till Levande skogar och delmålet 1.

⁷⁹ Förordning om förvaltning av statliga fastigheter m.m. (SFS 1993:527) resp. Förordning om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. (SFS 1996:1190).

8.3.2 Problemanalys

Övergripande fråga: Vilka hinder finns det för att statens egna avsättningar effektivt ska bidra till måluppfyllelsen och hur kan de förklaras?

Utgångspunkten för vår analys är de inventeringar och överenskommelser om skyddsvärd statlig skog som redovisats i föregående avsnitt. Vi har inget underlag för att i sak ifrågasätta eller ompröva de bedömningar av skyddsvärd skog som de bygger på. Vi har t.ex. inte prövat frågan om det finns ytterligare möjligheter till avsättning av skyddad statlig skogsmark.

Vår analys är inriktad på de hinder som finns för att de utpekade områdena på ett effektivt sätt ska komma att bidra till att arealmålet år 2010 uppfylls. Vi söker också förklaringarna till varför genomförandet av uppgörelsen mellan Naturvårdsverket och Sveaskog går trögt och varför uppgörelser med Fastighetsverket och Fortifikationsverket om skyddet av deras skyddsvärda skogar ännu inte kunnat träffas. En bidragande orsak till att de statliga skogsförvaltarnas bidrag till arealmålet hittills är begränsade är också att inventeringarna av den statliga skogsmarken och de fördjupade samråden har kommit relativt sent under målperioden.

Ett problem i sig är också att det saknas en samlad och entydig bild av statens eget bidrag till måluppfyllelsen av Levande skogar.

Den statliga anslagsramen begränsar utrymmet för inlösen av statlig skogsmark

Det årliga anslaget till Naturvårdsverket för inköp av skogsmark för reservatsbildning är begränsat och bestämmer i betydande utsträckning takten på Naturvårdsverkets inlösen av mark. De planerade statliga avsättningarna är så omfattande att en omedelbar inlösen inte är möjlig att finansiera inom den årliga resursramen. Myndigheterna prioriterar de "privata reservaten" och kan därför inte fördela samtliga medel på statliga avsättningar. Det innebär att de återstående disponibla medlen för inlösen av statlig mark är begränsade och hindrar den fortsatta reservatsprocessen på dessa områden. En grund för denna prioritering är att Naturvårdsverket betraktar dessa områden som i praktiken skyddade, eftersom man utgår ifrån att de statliga ägarna inte kommer att bedriva aktivt skogsbruk här under "väntetiden".

Naturvårdsverket prioriterar således inte överlåtelseerna av mark från Sveaskog även om bolaget har beredskap att medverka och processerna tycks löpa förhållandevis smidigt. Naturvårdsverket tar över Sveaskogs mark i den takt det finns medel att finansiera markköpen. Den återstående delen av planerade marköverlåtelse från Sveaskog uppgår till ca 70 000 hektar skog. Det motsvarar med nuvarande ersättningsprinciper en kostnad på 2–2,5 miljarder kronor. Finansieringen via det årliga anslaget uppges också vara ett

hinder för att genomföra samlade lösningar ("paketlösningar") för större områden.

Finansieringsproblemet leder till att Naturvårdsverket i vissa fall försöker få till stånd andra alternativ till skydd från de statliga skogsförvaltarna, t.ex. frivilliga avsättningar utan anspråk på ersättning istället för markinlösen för reservatsbildning. Då skapas ett utrymme för att finansiera andra reservatsbildningar. Det ger ibland upphov till konflikt med den statlige markförvaltaren som från sina utgångspunkter förespråkar reservatsalternativet med marknadsmässig ersättning för en del av den utpekade marken. Just denna konflikt i finansieringsfrågan råder mellan Naturvårdsverket och Fastighetsverket. Fastighetsverket betraktar en del av den föreslagna avsättningen som produktionsklassad skogsmark och begär därför ersättning.

Förutom den totala finansieringsramen är även ersättningsnivån till de statliga skogsägarna en faktor som påverkar takten i reservatsprocessen. Principen om marknadsmässig ersättning för överlåtelsen av statlig mark innebär en ökande kostnad för marken med hänsyn till prisutvecklingen och dessutom utdragna värderings- och förhandlingsprocesser om varje enskilt objekt.

Vår slutsats är att *en* orsak till att reservatsprocessen drar ut på tiden är att det med nuvarande finansieringssystem råder obalans mellan disponibla medel för inlösen av mark och de planerade avsättningarna av statlig mark för reservatsbildning.

Tröga reservatbildningsprocesser och begränsad handläggningskapacitet nedprioriterar reservatsärenden på statlig mark

Vår bedömning är att de trögheter, som påvisats i processerna för markåtkomst och reservatsbildning på statlig mark, inte enbart kan förklaras av finansieringsproblem och målkonflikter. Vi betraktar det som ett generellt problem även för privata markägare att handläggningen av ärenden som rör markinlösen och reservatsbildning är långsam. Sveaskogs uppföljning av överlåtelser av deras mark visar att det är ytterst få av de planerade överlåtelserna i Norrland som hittills har genomförts.

Vi uppfattar att det hos Sveaskog finns en organisatorisk beredskap att medverka till att de planerade överlåtelserna sker så snabbt som möjligt, men att bolaget måste invänta Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas underlag och handläggning. När väl processen för överlåtelse har inletts beskrivs vägen fram till en uppgörelse som förhållandevis smidig, eftersom det redan finns en principöverenskommelse om att objektet ska överlåtas och att uppgörelsen i det här fallet bara omfattar två parter.

Vi har tidigare diskuterat problemet med att handläggningen av privata markägars ärenden är tids- och resurskrävande och att länsstyrelserna inte

har kapacitet att påskynda arbetet. Den långsamma administrativa processen återverkar därför också negativt på överlåtelseerna av statlig mark och den efterföljande reservatsbildningen. Utifrån våra intervjuer har vi också fått indikationer på att myndigheternas konsultresurser för fältarbetet med uppdatering av skogsbruksplaner och värdering i vissa områden utgör flaskhalsar i processen med bl.a. Sveaskog.

Vår bild är att det i rådande situation är ett medvetet val från länsstyrelserna att prioritera reservatsärenden på privata marker före ärenden som gäller statlig mark. Myndigheterna tar sig an Sveaskogs objekt när trögheterna är för stora i de privata ärendena och det finns resurser tillgängliga. De överenskommelser som finns med statliga skogsförvaltare (Sveaskog) betraktas som en garanti för att de utpekade områdena kommer att skyddas från avverkning o.d. i avvaktan på överlåtelse. Från de statliga skogsförvaltarens sida är tidsutdräkten en klar nackdel, och de pekar uttryckligen på problemet med de långa handläggningstiderna hos myndigheterna och de fåtaliga överlåtelseerna.

Ett sätt för myndigheterna att undvika de tröga reservatsbildningsprocesserna är att istället få de statliga markägarna att skydda marken genom frivilliga avsättningar. Reservatsbildningarna på statlig mark kan i vissa fall vara svåra att genomföra och drabbas av förseningar, t.ex. i Norrlands inland där det ibland finns en kritik från kommuner och andra lokala intressen mot ytterligare reservatsbildningar. Dessutom är reservatsbildningar här ett problem med ytan uppdelad på många geografiskt splittrade områden.

Bristande samsyn och överenskommelser mellan statliga aktörer skapar oklar styrning och garanti för skyddet

Den del av den statliga skogsmarken som genom inventeringen ytterligare identifierats som skyddsvärd (SNUS-objekten) utgör ungefär en procent av den totala statliga skogsmarken. Våra iakttagelser är att det i vissa avseenden förekommer skilda uppfattningar mellan de naturvårdande myndigheterna och de statliga markägarna om skyddet av den statliga skogsmarken. Detta är en förklaring till att det saknas bindande överenskommelser mellan Naturvårdsverket och Fastighetsverket. Myndigheterna gör här olika bedömningar av naturvärdena i vissa skogsbestånd. Det har också i intervjuer från Fastighetsverkets sida hävdats att myndigheterna går för långt i förhållande till lagstiftningen och miljömålen när de kräver att vissa områden ska skyddas. Naturvårdsverket ifrågasätter, å sin sida, den formella grunden för att ersätta en annan statlig myndighet med inträngsersättning.

När det gäller de skyddsvärda områdena på Fortifikationsverkets marker är problemet att myndigheterna ännu inte genomfört något formellt samråd i frågan. Fortifikationsverket avvaktar att Naturvårdsverket ska presentera ett samrådsunderlag med förslag till hantering av de utpekade SNUS-objekten. Vår bedömning är att det kan bli svårt för myndigheterna att nå en uppgörelse.

se om dessa områden på 9 000 hektar som tar hänsyn till både naturvårdens och försvarets intressen.

En konsekvens av att det saknas överenskommelser mellan myndigheterna är att det därmed råder oklarhet om vilket skydd skogen har med risk för att nödvändiga naturvårdshänsyn inte tas i förvaltningen. Skyddet för skogen blir i praktiken en fråga för den statlige markägaren. Problemet tydliggörs av att Naturvårdsverket och den statlige skogsförvaltaren inte alltid är överens om lämpliga skötselåtgärder i de berörda områdena.

Frånvaron av överenskommelser mellan Naturvårdsverket och de statliga skogsförvaltarna stannar upp processen och leder till att de berörda områdena inte kan räknas tillgodo i måluppfyllelsen av arealmålet i Levande skogar.

Målkonflikter mellan bevarandet av biologisk mångfald och de statliga skogsförvaltarnas uppdrag

Brister i samsynen om naturskyddet och trögheter i genomförandeprocessen kan delvis förstås i ljuset av olika intressen i de statliga skogsförvaltarnas verksamhet. Det finns här målkonflikter mellan naturvårdshänsynen och de statliga skogsförvaltarnas andra mål och uppdrag för sin verksamhet. Det handlar i praktiken om att kunna balansera dessa intressen mot varandra.

Samtliga de tre större statliga skogsförvaltarna har uppdrag att bedriva skogsbruk med ekonomiska mål. Staten har som huvudman eller ägare lagt fast direkta ekonomiska avkastningskrav för verksamheten. Både Sveaskog och Fastighetsverket hävdar, med stöd av olika avtal och beslut, principen om marknadsmässig ersättning för att avstå delar av sin skogsmark. De statliga skogsförvaltarna hänvisar också i olika sammanhang till att de i sin verksamhet har ett ansvar gentemot branschen, regional utveckling, näringen, försvarets intressen etc. Sveaskog har sitt ansvar som hälftenägare i Sveriges största sågverksrörelse och är en av de viktigaste virkesleverantörerna till detta företag. Fastighetsverket tar hänsyn till rennäringens intressen och de lokala sågverkens virkesförsörjning osv.

Därmed uppstår också i praktiken frågan om att avväga de ekonomiska avkastningskraven mot bevarandet av den biologiska mångfalden. Här uppkommer oklarheter och intressekonflikter mellan de naturvårdande myndigheterna och de statliga skogsförvaltarna när det gäller t.ex. val av områden, omfattningen, skyddsformen och ersättningen.

Målkonflikten mellan ett aktivt skogsbruk med ekonomiska avkastningskrav och naturvårdshänsynen har bidragit till att Naturvårdsverket och Fastighetsverket inte kunnat komma överens om avsättningarna inom Fastighetsverkets område och att bevarandeprocesserna på verkets områden har stannat upp. Fastighetsverket anser att myndigheten genom sina reservatsbildningar och frivilliga avsättningar uppfyllt miljö kvalitetsmålen med bred

marginal, men har samtidigt accepterat Naturvårdsverkets krav på skydd av ytterligare skogsmark. Fastighetsverkets villkor är dock att myndigheten får full ekonomisk ersättning för dessa ytterligare avsättningar som myndigheten klassificerat som produktionsskogar. Fastighetsverket hänvisar till sina ekonomiska avkastningskrav och sitt uppdrag samt till gällande avtal om ersättning på marknadsmässiga villkor för områden som skyddas av naturvårdsskäl.

Sveaskogs strikta tillämpning av marknadsmässig prissättning vid överlåtelser av mark har bidragit till krävande förhandlingar i varje enskilt fall för att nå fram till överenskommelser. Även om det finns en principöverenskommelse om vilka områden som ska överlåtas förutsätter det individuella uppgörelser om varje enskilt objekt.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att de statliga skogsägarnas uppdrag att förena ett aktivt ekonomiskt skogsbruk med kraven på avsättning av skyddsvärd skogsmark för naturvårdsändamål bidrar till trögheter i processen för att nå målen inom Levande skogar.

8.3.3 Förslag

Övergripande fråga: Hur kan staten på ett mera effektivt sätt bidra till måluppfyllelsen av Levande skogar genom egna avsättningar?

Vi redovisar några åtgärder som bör kunna övervägas för att förbättra statens medverkan till uppfyllelsen av arealmålet år 2010 genom egna avsättningar av statlig skogsmark för naturvårdsändamål. De syftar i första hand till att påskynda processer och undanröja hinder för åtaganden kring den inventerade skyddsvärda skogsmarken.

Även om förslagen genomförs blir det troligen svårt att uppnå skyddet av de utpekade områdena före målperiodens slut år 2010. Förslagen kan därför främst ses som ett stöd för genomförandet i ett längre tidsperspektiv efter år 2010.

Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket och Statens fastighetsverk resp. Fortifikationsverket att träffa överenskommelser om skyddet för berörda skogar

Förslag

Vi föreslår att regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att träffa överenskommelser med Fastighetsverket resp. Fortifikationsverket om omfattning, former och villkor för skyddet av de markförvaltande myndigheternas skyddsvärda skogar. Överenskommelserna träffas med utgångspunkt i genomförda inventeringar och fördjupade samråd mellan myndigheterna. Vi föreslår att regeringen i uppdraget till myndigheterna anger nödvändiga

principer, villkor och andra förutsättningar för att kunna nå en snabb överenskommelse (se även nästa förslag).

Överväganden

Förslaget syftar till att bryta det ”dödläge” och den oklarhet som nu råder om skyddet för utpekade områden inom myndigheterna. Detta gäller i synnerhet läget för Fastighetsverkets områden. När det gäller Fortifikationsverkets skogsmark förutsätts det att överenskommelsen föregås av ett fördjupat samråd med utgångspunkt i den tidigare inventeringen. Det förutsätter i sin tur att Naturvårdsverket presenterar ett underlag för det fördjupade samrådet med Fortifikationsverket.

Dessa överenskommelser behövs för att få igång processerna för att skydda skogen i enlighet med miljökvalitetsmålet och minska risken för att skyddsvärd skog kommer att avverkas. Vi bedömer också att uppgörelserna ligger i alla parter intresse och är nödvändiga förutsättningar för att staten i dessa områden ska kunna bidra till arealmålet. Vi har tidigare pekat på olika orsaker till att uppgörelserna hittills har uteblivit. Det är angeläget att regeringen i uppdragen till myndigheterna anger de principer, villkor och andra förutsättningar som ger grund för parterna att nå en snabb uppgörelse.

De omfattande förändringarna inom Försvarsmakten innebär bl.a. avveckling av övningsområden m.m. All skogsmark som är aktuell för utförsäljning från Fortifikationsverket ska, enligt gällande regler, erbjudas till Naturvårdsverket att förvärva för ombildning till naturreservat eller som bytesmark vid reservatsbildningar på privat skogsmark.⁸⁰ Vi bedömer att en samlad överenskommelse mellan myndigheterna om hanteringen av den skyddsvärda skogsmarken bör kunna påskynda arbetet med överlåtelse av skogsmark som försvaret inte behöver.

Regeringen klargör principerna om ersättning m.m. till statliga skogsförvaltare vid markinlösen för områdesskydd

Förslag

Vi föreslår att regeringen i sin styrning av de statliga skogsförvaltarna preciserar de principer för ersättning m.m. som ska gälla för deras medverkan till avsättningar av skyddsvärd skog. Om principen innebär att den statlige markägaren får en icke marknadsmässig ersättning för överlåtelsen av mark förutsätts det att de ekonomiska avkastningskraven på skogsbruksverksamheten anpassas till ersättningsnivån för överlåten mark.

⁸⁰ Förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. Fastighetsförvaltande myndighet ska inför en försäljning samråda med annan statlig myndighet om den senare myndigheten behöver fastigheten för intressen som den ska bevaka. Naturvården kan utgöra sådana särskilda skäl.

Överväganden

Utgångspunkten är de överenskommelser om skydd för skyddsvärda skogar som träffats mellan Naturvårdsverket och de statliga skogförvaltarna. Ett alternativ är att marken överläts utan att ersättning utgår till markförvaltaren. Ett annat alternativ är att överlåtelsen sker med någon form av ”rabatt”. Denna kan gälla hela det aktuella området eller endast de delar av området som inte är produktionsklassade av markägaren. Det senare tillämpas i praktiken på Sveaskogs marker och har även föreslagits av Fastighetsverket i samband med det aktuella samrådet med Naturvårdsverket.

Förslaget innebär att regeringens krav på de statliga skogsförvaltarnas medverkan till att uppfylla det skogliga miljömålet blir tydligare. Det undanröjer därmed i viss mån den konflikt som kan uppstå i förhållande till den statlige markägarens övriga mål och uppdrag i sin verksamhet. Det bör underlätta överenskommelser med de naturvårdande myndigheterna. Om ersättningsprinciperna förenklas kan det också gynna och påskynda processen (värdering och förhandling) kring enskilda objekt och ärenden. Om ersättningen till de statliga skogsförvaltarna reduceras, minskar utgifterna på anslaget för biologisk mångfald och det frigör ett budgetutrymme för markförvärv från privata markägare. Sammantaget bör det underlätta uppfyllelsen av arealmålet.

Förslaget innebär samtidigt att den ekonomiska avkastningen i myndighetens eller bolagets verksamhet försämras. Den försvagade intäktssidan hos skogsförvaltarna betyder de facto också en belastning på statsbudgeten. Även andra mål och hänsyn som de statliga skogsförvaltarna har att beakta i sin verksamhet kan försvåras om naturskyddet av skogen på detta sätt prioriteras.

Ökade frivilliga avsättningar frigör ekonomiska och personella resurser för reservatsbildning på privat mark

Förslag

Statliga skogsförvaltare sluter uppgörelser med Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen om att avsätta delar av den skyddsvärda skogsmarken som frivilliga avsättningar istället för att överlåta marken för reservats- eller biotopskyddsbildning. Statens avkastningskrav på skogsförvaltarna anpassas till den minskade volymen produktionsskog.

Överväganden

De statliga skogsägarna tar redan idag ett stort eget ansvar för bevarandet av skyddsvärda skogar. Betydande delar av deras skyddsvärda skogar skyddas genom frivilliga avsättningar. I Naturvårdsverkets uppgörelse med Sveaskog ingår t.ex. betydande arealer som ekoparker, större hänsynsområden och andra områden som hanteras enligt Sveaskogs miljöpolicy. Dessa områden utgör skogsmark med utpekade naturvärden som på detta sätt skyddas i överenskommelser om frivilliga avsättningar.

Det finns flera motiv för att statliga skogsägare medverkar till ökat skydd genom frivilliga avsättningar. Om inventerad statlig skogsmark i ökad utsträckning skyddas som frivilliga avsättningar innebär det en snabbare och smidigare process för att genomföra skyddet än om samma mark ska överlåtas och bli naturreservat. Dessutom sker frivilliga avsättningar utan att ersättning utgår till markägaren för den skyddade marken. Det innebär att skogsmarken skyddas utan att belasta det statliga anslaget för markåtkomst eller myndigheternas och markägarnas administrativa resurser.

Förslaget skapar därmed ett ekonomiskt och administrativt utrymme för att rikta insatserna mot andra prioriterade områden som ingår i strategierna för formellt skydd och att påskynda processen för naturreservat. De aktuella områdena är inventerade som områden med höga skyddsvärden. Vi bedömer därför att dessa frivilliga avsättningar också kommer att karakteriseras av hög kvalitet från miljö målssynpunkt.

Från samma utgångspunkter kan det dock finnas invändningar mot en ökad inriktning mot frivilliga avsättningar av statlig mark. Ett problem är att de frivilliga avsättningarna utgör ett svagare skydd för skogsmarken än ett formellt skydd som naturreservat. Statliga skogsförvaltare skulle därmed få använda ett svagare skydd än vad som skulle tillämpas för motsvarande skogsmark som ägs av privata skogsägare. Det förekommer dock en modell där frivilliga avsättningar av statlig skogsmark kombineras med att skyddet av marken regleras i särskilda avtal med ansvarig myndighet. Det är fallet med Sveaskogs ekoparker som räknas som frivilliga avsättningar, men har ett reglerat skydd genom avtal med Skogsstyrelsen.

En omfördelning av skyddet av statlig skogsmark från naturreservat till frivilliga avsättningar får också konsekvenser för de länsvisa strategierna och de planerade avsättningarna för olika former av skydd. En ökad andel statlig skogsmark som frivilliga avsättningar minskar behovet av frivilliga avsättningar från privatskogsbruket för att uppnå arealmålet. Samtidigt ökar behovet av formellt skydd på privata skogsmarker om nuvarande mål behålls.

Förenklad och effektiviserad process för marköverlåtelse och bildande av naturreservat på statlig skogsmark

Förslag

De naturvårdande myndigheterna och de statliga skogsförvaltarna utvecklar gemensamt förenklade principer och rutiner för att påskynda processen för överlåtelse av mark och reservatsbildning inom de områden som parterna har slutit en principöverenskommelse om. Möjligheterna att effektivisera processen genom överlåtelser och finansiering av statlig mark i samlade lösningar för större områden provas, där ersättningen kan periodiseras över flera år.

Överväganden

Länsstyrelsen har ansvaret för att omsätta de områden som kategoriserats som blivande naturreservat med formellt skydd. Det är processer som kommer att pågå under en följd av år, även efter år 2010. Vi bedömer att alla parter har ett gemensamt intresse av att dessa processer kan genomföras så snabbt som möjligt och att de därför antas vara motiverade till att medverka i detta arbete.

Vi har i tidigare avsnitt redovisat våra överväganden och förslag till att allmänt effektivisera handläggningen av ärenden om markåtkomst och reservatsbildning. Vi bedömer att det finns särskilda förutsättningar att förenkla och påskynda denna process ytterligare i ärenden som rör statlig skogsmark. Värderingarna av objekten och prisförhandlingarna mellan parterna borde kunna förenklas och sammanföras om principerna för överlåtelsen av mark förändras i enlighet med förslaget ovan.

Om det ska gå att genomföra större samlade överlåtelser måste dock finansieringsfrågan lösas särskilt. Nuvarande finansieringssystem med årliga anslag för markförvärv m.m. är inte anpassat till bredare lösningar. Vi anser därför att nya finansieringsformer bör övervägas som t.ex. medger att ersättningen till markägaren kan periodiseras över flera år.

Tydligare mål och uppföljning av de statliga skogsägarnas samlade åtagande när det gäller miljökvalitetsmålet

Förslag

Vi föreslår att Skogsstyrelsen upprättar en samlad redovisning av statens eget bidrag till måluppfyllelsen av Levande skogar. Av redovisningen bör det framgå vilka avsättningar totalt som hittills gjorts av statlig skogsmark och även hur avsättningarna fördelas på större statliga skogsägare och olika naturvårdsinstrument. Uppföljningen bör ske mot arealmålet (delmål 1 Levande skogar) och därmed avse avsättningarna i produktiv skogsmark nedan den fjällnära skogen. Redovisningen bör också visa de mål för kommande avsättningar av statlig skogsmark som är planerade och överenskomna med ansvariga myndigheter. Uppgifterna bör kunna relateras till gällande länsvisa strategier.

Överväganden

Vår utvärdering har visat på bristen av en samlad redovisning av statens egna åtaganden och bidrag till måluppfyllelsen av arealmålet i Levande skogar. Det försvårar bedömningen av hur väl de statliga skogförvaltarna bidrar till arealmålet och vilka eventuella problem som bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet. Vi bedömer också att en samlad redovisning är en viktig gemensam grund för parterna för att kunna enas om fortsatta insatser för skyddet av de statliga skogarnas naturvärden. Vi ser också ett allmänt värde i att staten som skogsägare går före och visar sitt aktiva bidrag till miljökvalitetsmålet.

Sveaskogs ekoparker räknas som frivilliga avsättningar och bidrar till måluppfyllelsen av Levande skogar

Förslag

Vi föreslår att Sveaskogs ekoparker även fortsättningsvis räknas som frivilliga avsättningar under den innevarande målperioden.

Överväganden

Vi har även, i enlighet med våra direktiv, övervägt frågan om hur Sveaskogs ekoparker kan bidra till måluppfyllelsen. Ekoparkerna är landskap med höga miljöambitioner där minst 50 procent av arealen har naturvårdsmål. Av Sveaskogs inrättade och beslutade ekoparker utgör ca 100 000 hektar skogsområden som är målklassade för naturvård. Ekoparkerna är betecknade som frivilligt avsatta områden utan ersättning, men åtnjuter ett 50-årigt juridiskt bindande skydd genom de s.k. ekoparksavtalen som slutits med Skogsstyrelsen. Ekoparkerna är i det senare avseendet närmast att likna vid formellt skyddade områden med naturvårdsavtal.

Vid planeringen av skydd och skötsel inom ekoparkerna ingår samråd med bl.a. länsstyrelserna. Naturvårdsverket har i inventeringen 2004 ställt sig bakom den nuvarande planeringsmodellen när det gäller naturvårdsinriktning och samråd för att bevara naturvärdena i de speciellt utvalda områdena inom ekoparkerna utan formellt skydd. En betydande del av de inventerade områdena i Norrbotten och Västerbotten ingår i ekoparkerna. Enligt överenskommen med Sveaskog fattas de slutliga besluten om markanvändningen i ekoparkerna i samråd med bl.a. länsstyrelserna.

Vi bedömer att ekoparksavtalen tillsammans med uppgörelsen mellan Naturvårdsverket och Sveaskog ger en tillräcklig grund för att skyddet av naturvärdena i de inventerade områdena kan garanteras i nuvarande former med ekoparker. Skyddet av dessa områden kan då upprätthållas utan att det uppkommer någon direkt kostnad på statsbudgeten.

En annan fråga är om det finns skäl att redovisa Sveaskogs ekoparker som en del av den areal som tillgodoses av naturvårdsavtalen istället för de frivilliga avsättningarna. Vi konstaterar att en ändrad kategorisering av skyddet i praktiken inte påverkar den skogsmark som redan är skyddad som ekoparker. Ekoparksavtalen och skyddet av områdena gäller oavsett hur ekoparkerna redovisas mot arealmålet. En överföring av ekoparksavtalen till naturvårdsavtal förbättrar däremot resultatet för måluppfyllelsen i de formella skydden. Motsvarande areal ska då reduceras från den areal som redovisas som frivillig avsättning.

Den reella effekt som en förändrad kategorisering av ekoparkerna kan få är om den indirekt påverkar de prioriteringar och beslut om skydd av skogsmark som kommer framöver med hänsyn till målen för de olika naturvårdsinstrumenten. Det skulle t.ex. kunna öka kraven på andra skogsägare att

göra frivilliga avsättningar. Bedömningen av måluppfyllelsen och utvärderingen av de olika instrumentens effekter skulle möjligen också kunna påverkas av hur ekoparkerna redovisas.

Vår samlade bedömning är att skälen för att inte förändra redovisningen av ekoparkerna överväger. Vi närmar oss slutet av målperioden och en plötslig omdefiniering av en betydande skyddsinsats riskerar snarare att skapa oklarheter om måluppfyllelsen och försvåra utvärderingen av de olika instrumenten. Däremot kan det finnas det anledning att ompröva redovisningen av ekoparkerna för nästa målperiod.

8.4 Systemet med statlig ersättningsmark

Erbjudanden om statlig ersättningsmark vid reservatsbildningar omfattar skogsmark som förvaltas av Sveaskog. De övriga stora statliga skogsförvaltarna har inte motsvarande uppdrag att medverka till att erbjuda ersättningsmark. Naturvårdsverket kan dock förvärva mark från andra statliga markägare för att användas som bytesobjekt vid inlösen av privat mark. Skogsmark som förvaltas av vissa statliga fonder kan också i vissa fall användas som bytesmark vid reservatsbildning.

Iakttagelserna i detta avsnitt är baserade på intervjuer med Naturvårdsverket, länsstyrelser, Sveaskog, de stora skogsbolagen och andra markägarkategorier. Dessutom har styrdokument och utfallsstatistik analyserats. I underlaget ingår också synpunkter från länsstyrelserna, som hämtats in i Statskontorets enkätundersökning. Andra viktiga underlag utgör också de privata skogsbolagens skrivelse till regeringen (2007-04-04) med förslag till effektivisering av reservatsprocessen samt Sveaskogs respektive Naturvårdsverkets yttrande (2007-05-31) över detta förslag.

8.4.1 Iakttagelser

Övergripande fråga: Hur väl fungerar Sveaskogs medverkan till ersättningsmark för måluppfyllelsen av miljökvalitetsmålet?

Sveaskogs uppdrag att tillhandahålla ersättningsmark.

Sveaskog har ett uppdrag att medverka till att erbjuda ersättningsmark till skogsägare som avstår egen skogsmark för reservatsbildningar. Sveaskogs

uppdrag går tillbaka till tidpunkten när Domänverket ombildades till det statliga aktiebolaget Domän AB.⁸¹

Av gällande bolagsordning framgår att Sveaskog ska medverka till att markbyten underlättas genom såväl förvärv som försäljningar. Av ägarens särskilda riktlinjer för bolaget framgår att Sveaskog ska tillhandahålla ersättningsmark till staten i samband med bildandet av naturreservat och markavsättningar för andra allmännyttiga ändamål. Överföringen av mark från Sveaskog ska ske till marknadsmässiga priser och på affärsmässiga villkor.

Överenskommelse mellan Naturvårdsverket och Sveaskog om ersättningsmark

Sveaskog AB och Naturvårdsverket slöt 2003 ett avtal om överlåtelse av ersättningsmark. Avsikten med överenskommelsen var att åstadkomma en gemensam tolkning och tillämpning av uppdraget vid Domänverkets bolagisering från 1992.

Enligt avtalet kan ersättningsmark erbjudas till fysiska personer och juridiska personer som bedriver skogsbruk i former som liknar enskilt skogsbruk (markinnehavet högst 5000 ha). Även allmäningsskogar, besparingsskogar och häradsallmänningar kan erbjudas ersättningsmark. Ersättningsmark erbjuds som kompensation för överlåtelse av mark till staten. I första hand eftersträvas ersättningsmark i anslutning till markägarens brukningsenhet, men även ersättningsmark på större avstånd kan bli aktuell. För att tillgodose behovet av ersättningsmark ska Sveaskog även erbjuda bytesmark vid s.k. trepartsbyten.

I första hand ska markägaren erbjudas full kompensation i relation till värdet av den mark som denne avstår ifrån. Överlåtelse av mark från Sveaskog ska ske till marknadsmässiga priser, som bestäms vid förhandling. Sveaskog får också ekonomisk kompensation för det arbete som bolaget lägger ned.

Parterna i avtalet följer regelbundet upp och utvärderar verksamheten. Vid dessa tillfällen behandlas bl.a. omfattningen, handläggningstider, konsekvenser av arealbegränsningen 5000 hektar och åtgärder för att rationalisera processen.

⁸¹ I det s.k. *bolagiseringsavtalet* från 1992 mellan staten och det nybildade bolaget fastslogs att bolaget skulle hjälpa staten vid markbyten genom att tillhandahålla ersättningsmark när staten förvärvade mark för olika samhällsnyttiga insatser, t.ex. för att skydda värdefull naturmiljö. Överlåtelser skulle ske till gängse marknadspris. Avtalet har sedan följt med när Domän AB blev AssiDomän. När staten 1998 bildade Sveaskog AB som ett separat statligt skogsbolag förutsatte riksdagen att bolaget skulle erbjuda ersättningsmark till markägare som säljer mark för naturvårdsändamål. År 2001 när Sveaskog skulle förvärva AssiDomän var det ett av regeringens skäl att Sveaskog var för litet för att kunna fullfölja de särskilda uppgifter om ersättningsmark som staten tog på sig vid bildandet av Sveaskog (prop. 2001/02:39).

Enligt Sveaskog innebar avtalet att möjligheterna till ersättningsmark vidgades. Nu kan ersättningsmark även erbjudas i andra kommuner och via en tredje part samt också till vissa juridiska personer.

Skogsbolagen omfattas inte av avtalet om ersättningsmark

Det framgår av avtalet mellan Naturvårdsverket och Sveaskog att större skogsägare (juridiska personer) som skogsbolagen inte omfattas av möjligheten att erbjudas ersättningsmark av Sveaskog. Däremot kan även de stora skogsbolagen ingå som part i s.k. trepartsbyten med Sveaskog, dvs. där ersättningsmark erbjuds via medverkan av ytterligare en markägare i bytet.

Den nuvarande överenskommelsen är så långt som Sveaskog har ansett sig kunna gå utifrån gällande ägardirektiv. Men varken det gällande bolagiseringsavtalet från 1992 eller Sveaskogs bolagsordning innehåller någon begränsning av vilka markägarkategorier som kan få ersättningsmark.

De tre privata skogsbolagen SCA, Bergvik Skog AB och Holmen Skog AB har i skrivelse till regeringen 2007 föreslagit att alla markägarkategorier skall kunna få ersättningsmark från Sveaskog vid överlåtelser av mark för naturreservat.⁸² Bolagen framhåller att de skulle vara beredda att aktivt medverka till en effektivisering av reservatsprocessen genom att överlåta reservatsmark till Naturvårdsverket och medverka i trepartsbyten om de fick tillgång till ersättningsmark.

Naturvårdsverket har i sitt yttrande över Skogsutredningens slutbetänkande 2004⁸³ framhållit möjligheterna att öka takten i formella avsättningar om statlig ersättningsmark kan utgå till alla markägarkategorier. I ett remissyttrande över skogsbolagens nu aktuella skrivelse delar Naturvårdsverket skogsbolagens bedömning av behovet av möjlighet till ersättningsmark för alla markägarkategorier.⁸⁴ Sveaskog avstyrker i sitt yttrande förslaget att ge skogsbolagen möjlighet att få ersättningsmark.⁸⁵

Utfallet av ärenden om ersättningsmark

Sveaskogs sammanställning⁸⁶ över ärenden med aktualiserad ersättningsmark visar att dessa i huvudsak är koncentrerade till perioden från år 2004 och framåt. Fram till mars 2007 hade knappt 150 ärenden med begäran om ersättningsmark inkommit till Sveaskog. Bolaget har lämnat erbjudanden om ersättningsmark i ca 125 (drygt 85 %) av dessa ärenden. Resultat i form

⁸² Skrivelse med bilaga till Näringsdepartementet 2007-04-04. LRF/Skogsägarna, Egenomsnämndernas samarbetsorgan och ENSO tillstyrker förslaget som även omfattar erbjudande om medverkan till trepartsbyten.

⁸³ Mervärdesskog (SOU 2006:81).

⁸⁴ Naturvårdsverket yttrande (dnr 329-3866-07 No) "Förslag till effektivisering av reservatsprocessen", (N2007/3836/SÄ).

⁸⁵ Sveaskogs yttrande till Näringsdepartementet (2007-05-31) över "Förslag till effektivisering av reservatsprocessen" (N2007/3836/SÄ).

⁸⁶ Sveaskog "Ersättningsmark" (2007-03-15 uppdaterad).

av överlåtelse av ersättningsmark har nåtts i 44 ärenden (ca 30 % av antalet inkomna ärenden) och avslutade ärenden utan överlåtelse är 45 (ca 30 %). Övriga ärenden (ca 40 %) pågick fortfarande. Den geografiska spridningen är relativt ojämn. Förhållandevis få försäljningar av ersättningsmark har skett i övre Norrland, medan antalet kontrakt med ersättningsmark i Örebro län är 12 av totalt 44. Under år 2006 genomfördes 20 försäljningar av ersättningsmark om sammanlagt 1 350 hektar.

Handläggningstiden från det att Sveaskog lämnat ett erbjudande om ersättningsmark till tidpunkten för en uppgörelse (kontraktsdatum) har i genomsnitt (medianvärdet) varit ca 15 månader. Om tiden räknas från tidpunkten när ärendet inkommit till Sveaskog till avslutat ärende blir handläggningstiden ca 4 månader längre. I beräkningen av den genomsnittliga handläggningstiden ingår inte de ärenden som ännu inte hade avslutats. Dessutom förekommer det i vissa fall en informell ärendehantering (underhandskontakter) innan en begäran blir ett formellt ärende.

Få ärenden med trepartsbyten

Uppföljningen visar att trepartsbytena har en mycket begränsad omfattning. Av vår enkät till länsstyrelserna framgår att endast 4–6 trepartsärenden årligen har överlämnats till Sveaskog under perioden 2004–2006. Totalt redovisar länsstyrelserna 5 genomförda trepartsärenden med Sveaskog under samma period. Över 70 procent av länsstyrelserna uppger att de sällan eller aldrig överväger möjligheten till trepartsbyten i samband med reservatsbildningar.

Sveaskog och skogsbolagen bekräftar i intervjuer att det bara finns enstaka exempel på genomförda trepartsbyten.

Resultatet i förhållande till mål och intentioner

Följande tabell redovisar arealen produktiv skogsmark som Sveaskog överlätit som ersättningsmark till privata skogsägare under perioden 2002–2007 i samband med reservatsbildningar.

Tabell 8.4 Sveaskogs överlåtelser av ersättningsmark under perioden 2002–juli 2007 (ha).⁸⁷

Område	Överlåten areal (ha)
Norrbottnen	1 992
Västerbotten	842
Södra Norrland	808
Bergslagen	818
Götaland	294
Totalt	4 754

Bolaget har under dessa år överlåtit totalt 4 750 hektar produktiv skogsmark. Ca 60 procent av den överlåtna arealen ligger i Norrbotten och Västerbotten. I förhållande till den totalt skyddade arealen skogsmark på 116 300 hektar utgör ersättningsmarken en liten del i sammanhanget.⁸⁸ Vår uppföljning visar också att det är en mindre del av de ärenden där ersättningsmark har aktualiserats som har lett till en uppgörelse.

Det finns inga uttalade mål för ersättningsmarkens bidrag till uppfyllelsen av delmålet 1 i Levande skogar. I den nationella strategin för formellt skydd av skog framhålls betydelsen av en effektiv hantering av bytesfrågan. Några andra mål och intentioner än de som är uttryckta i redovisade statsmaktsuttalanden, ägardirektiv, avtal o.d. ovan har inte kunnat dokumenteras. En analys av utfallet så här långt går därför inte att knyta till några kvantitativa mål.

8.4.2 Problemanalys

Övergripande fråga: Vilka hinder finns för att systemet med ersättningsmark effektivt ska bidra till måluppfyllelsen av Levande skogar och hur kan de förklaras?

I inledningen av vår problemanalys vill vi framhålla att systemet med ersättningsmark inte börjat få genomslag i praktiken förrän år 2004, trots att uppdraget till det statliga skogsbolaget har gällt sedan 1992.

I vår granskning av systemet framkommer en bristande samsyn om problembilden och dess orsaker hos de inblandade aktörerna. De beskriver olika bilder av situationen och redovisar olika förklaringar till utfallet. Den samlade bilden som den övervägande delen av länsstyrelserna ger i enkäten

⁸⁷ Källa Sveaskog (2007).

⁸⁸ Uppgiften om skyddad areal avser här markåtkomst för reservatsbildning under perioden 1999–2006. Den totala arealen bildade naturreservat under samma period är drygt 88 000 hektar.

är att systemet som helhet fungerar dåligt. Endast två länsstyrelser har uppgivit att systemet fungerar bra. I intervjuerna med berörda inom länsstyrelser och Naturvårdsverket framhålls på liknande sätt olika svagheter och brister i systemet.

Detta återspeglas inte i den gemensamma uppföljning som Naturvårdsverket och Sveaskog löpande gör av avtalets tillämpning. Deras övergripande bedömning är att avtalet fungerar väl och att de i stort är nöjda. Samma bedömning framkommer i våra intervjuer med Sveaskogs representanter.

I vår analys har vi funnit ett antal problem i tillämpningen av systemet och orsaker till det hittills begränsade resultatet. Vi analyserar här följande faktorer:

- utbudet av lämplig ersättningsmark är begränsat
- långa handläggningstider
- komplicerade värderingsprocesser och prissförhandlingar
- skogsbolagen är exkluderade ur systemet
- trepartsbyten är komplicerade ärenden med svaga incitament
- otydligheter och målkonflikter i Sveaskogs uppdrag.

Sveaskogs utbud av lämplig ersättningsmark är begränsat

I Naturvårdsverkets enkät till länsstyrelserna 2004 ansåg de att bristen på ersättningsmark var en av de mest försvårande faktorerna för att nå målet för naturreservat. Länsstyrelserna ansåg också att detta var ett skäl till att reservatsärendena drar ut på tiden och att flera markägare är negativa.

I Statskontorets enkät är den dominerande förklaringen till att ett ärende om ersättningsmark inte kunnat lösas att Sveaskogs erbjudande om ersättningsmark inte varit tillräckligt attraktivt för den berörda markägaren. Av de svarande länsstyrelserna uppger 75 procent att bristen på lämplig ersättningsmark haft stor betydelse för att en överenskommelse inte kunnat träffas. Nära 80 procent av dessa länsstyrelser anser att Sveaskogs erbjudande om ersättningsmark har varit alltför begränsat för att resultera i en uppgörelse.

Vid våra intervjuer med berörda myndigheter i länen har de fört fram uppfattningen att statens mark i större utsträckning borde kunna användas som bytesmark. Ett erbjudande om ersättningsmark skulle underlätta förhandlingarna om naturreservaten med markägarna. Samtidigt har flera länsstyrelser framhållit att Sveaskog inte alltid har geografiskt och beståndsmässigt lämpliga skogsmarker att erbjuda.

Vi har också upprepade gånger mött uppfattningen att Sveaskog ofta erbjuder ersättningsmark med alltför snäva avgränsningar av området eller mindre attraktiva bestånd i förhållande till vad skogsägarna uppfattar att de lämnar ifrån sig. Sveaskog uppfattas i vissa fall erbjuda bytesmark med lägre

värden än den mark som ska lösas in, trots att länsstyrelser och markägare anser att det finns andra områden på Sveaskogs mark som skulle vara intressantare som bytesmark.

Sveaskog framhåller, å sin sida, att bolaget med sitt markinnehav har begränsade möjligheter att erbjuda ersättningsmark med läge och skogsbestånd som svarar mot skogsägarens intresse. För att om möjligt tillmötesgå markägaren lämnar Sveaskog flera bud i mer än hälften av alla ärenden. Det finns, enligt intervjuerna med Sveaskog, orimliga förväntningar på bolaget om att fullt ut kunna ersätta den skogsmark som markägaren tvingas avstå vid reservatsbildning. Man framhåller särskilt de begränsade möjligheterna att erbjuda ersättningsmark i Götaland.

En speciell fråga gäller Sveaskogs utförsäljningar av skogsmark till privata skogsbrukare. Här finns tillgång till skogsmark som enligt länsstyrelser kunde vara lämplig för erbjudanden om ersättningsmark, men som Sveaskog ändå väljer att sälja ut. Sveaskog förklarar detta med bristande information om vilka områden som står inför planerade reservatsbildningar.

Det faktum att avtalet begränsar erbjudanden om ersättningsmark till fysiska personer innebär att frågan om ersättningsmark i många fall förblir geografiskt ointressant för de mindre skogsägare som avstår mark till reservat. Den stora potentialen för systemet med ersättningsmark när det gäller areal ligger inte i erbjudanden till fysiska personer utan till stora juridiska skogsägare. Om skogsbolagen aktivt kunde delta i systemet med ersättningsmark skulle nya och vidgade möjligheter öppnas att via trepartsbyten tillgodose de privata mindre skogsägarnas önskemål om ersättningsmark.

Vi har funnit att det råder en gemensam uppfattning hos parterna om att det stora problemet ligger i det begränsade utbud av lämplig ersättningsmark som erbjuds markägarna. Däremot har parterna skilda uppfattningar om orsakerna till dessa begränsningar. Vår bedömning är att erbjudanden som inte är tillräckligt attraktiva för markägarna är en viktig orsak till bristande intresse hos berörda markägare att sluta avtal om ersättningsmark. Dessa begränsningar bidrar också till de långa handläggningstiderna (se nedan). Bristen på attraktiva ersättningsalternativ för förlorad mark bidrar till att markägarna har en negativ inställning till reservatsärendena.

Långa handläggningstider präglar ärendena om ersättningsmark

De långa handläggningstiderna i ärenden om ersättningsmark är en faktor som lyfts fram som ett problem när det gäller att nå en överenskommelse med markägarna. I vissa fall avstår de just på grund av tidsutdräkten från att försöka träffa en uppgörelse om ersättningsmark. Handläggningstiderna framgår delvis av Sveaskogs sammanställning och bekräftas av intervjuer med både länsstyrelser och markägare samt i vår enkät till länsstyrelserna.

Alla parter medger att handläggningstiderna är långa, men lämnar olika förklaringar till det.

Ärendena innebär en komplicerad process, som förutsätter samverkan av många aktörer med olika intressen. Länsstyrelsernas handläggning är inriktad på själva reservatsbildningen och de är formellt ansvariga för den delen av ärendet. Men i praktiken är det ofta värderare och förhandlare som på konsultbasis driver ärendena och sköter länsstyrelsens kontakter med markägaren och Sveaskog. Även om konsulterna driver processen är det Naturvårdsverket som är part i den slutliga uppgörelsen och tecknar kontrakt med Sveaskog om marköverlåtelse.

Som vi också observerat i samband med utvärderingen av naturvårdsinstrumenten är det ett problem att ansvaret för ärendet är delat mellan länsstyrelsen och Naturvårdsverket. Med många parter inblandade i processen uppkommer ”väntetider” (liggtider) i ärendena utan direkt insyn och oklarheter om vem som äger frågan för att driva ärendet vidare. Processen är på så sätt också resurskrävande och leder till betydande kostnader för hanteringen av ärendena.

Vi har också fått indikationer på att systemet med kontrakterade konsulter i vissa fall är en trång resurs i processen. Det råder en regional obalans i tillgången till konsulter med bl.a. brist på värderare i norra delen av landet. Dessutom utnyttjas inte konsultresursen effektivt, eftersom fördelningen av uppdragen mellan kontrakterade konsulter är ojäm. Det kan dock hänga samman med hur myndigheterna bedömer konsulternas tidigare resultat och effektivitet.

Handläggningstiderna påverkas också av att Naturvårdsverket och Sveaskog gör egna separata värderingar av den aktuella marken som grund för den åtföljande pridförhandlingen (se nedan). Både värderingsproblemen och pridförhandlingen kräver uppgörelser mellan parterna, där skilda uppfattningar påverkar processen. Denna ordning med dubbla processer innebär flera arbetsmoment med successiva uppgörelser mellan parterna. Pridförhandlingarna drar ut på tiden, men man kommer oftast överens.

En annan väsentlig förklaring till de långa handläggningstiderna är att markägaren behöver tid för att pröva och överväga olika alternativ i en situation där denne har att avstå från den egna skogsmarken. Sveaskog framhåller denna omständighet och har därför tidsbegränsat sina erbjudanden för att påskynda markägarens ställningstagande.

Samtidigt har vi uppmärksammat att man från myndighets- och markägarhåll ifrågasätter Sveaskogs aktiva medverkan till en snabb och smidig process. I kritiken mot Sveaskog anges flera orsaker, bl.a. för snäva avgränsningar av ersättningsmarken och övervärdering av det egna beståndets

virkesmängd. En viktig orsak till att handläggningstiderna blir långa är att Sveaskogs första bud sällan är tillräckligt attraktivt för att resultera i en uppgörelse. Därför krävs ofta ytterligare ett eller flera bud från Sveaskog. Det tar tid att ta fram nya bud som ska övervägas. Här ligger en betydande del av väntetiden i ärendena.

Handläggningen av bytesaffärer är också påverkad av regelanpassade beteenden hos markägarna. En del fastighetsägare försöker senarelägga reavinstskatten genom att kräva kompensation i form av bytesmark. En del av de bytesaffärer som Naturvårdsverket arbetar med är initierade av ägare som ett sätt att senarelägga beskattning.⁸⁹ Det innebär i praktiken att handläggningstid och administrativa resurser tas från de ärenden som faktiskt syftar till en uppgörelse om ersättningsmark.

Olika värderingar och prisförhandlingar skapar trögheter i processen

Värderingsproblemen och prisförhandlingarna har i vissa sammanhang lyfts fram som kritiska moment för att nå fram till uppgörelser om ersättningsmark. Vi undersökte i enkäten till länsstyrelserna vilken betydelse dessa faktorer har haft för att överenskommelse om ersättningsmark inte kunnat träffas med Sveaskog. Merparten av de länsstyrelser som besvarat frågan uppger att dessa faktorer *inte* har haft någon betydelse för svårigheterna att nå en uppgörelse. Däremot framhåller flera länsstyrelser i sina kommentarer att de orsakat betydande trögheter i processen och att handläggningen drar ut på tiden. Problemen kring värderingarna och förhandlingarna om försäljningspriset har också tagits upp i våra intervjuer med Naturvårdsverket och Sveaskog samt i särskilda skrivelser till Sveaskog från ett par länsstyrelser.

Värderingsproblematiken är komplicerad eftersom den gäller både den mark som ska lösas in och den ersättningsmark som Sveaskog erbjuder. Länsstyrelserna använder sina ackrediterade värderare i båda fallen, medan Sveaskog anlitar egna värderingsföretag. Parterna har inte kunnat enas om att genomföra en gemensam oberoende värdering, vilket leder till att parterna har olika underlag för sina värderingar och kommer till skilda resultat.

Det får till följd att parterna inte är överens om värdet på det erbjudande om ersättningsmark som Sveaskog lämnar till markägaren och att prisförhandlingarna försvåras. Naturvårdsverket och länsstyrelserna hävdar att Sveaskog begär högre ersättningsnivåer än de flesta som också accepterar en gemensam värdering, medan Sveaskogs uppfattning är att bolagets värdering bygger på det aktuella marknadsvärdet och den marknadsprissättning som verksamheten har att utgå ifrån.

⁸⁹ Naturvårdsverket och Energimyndigheten (2006) "Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken", s. 223.

Avtalet inskränker möjligheterna till ersättningsmark för skogsbolagen

Avtalet mellan Naturvårdsverket och Sveaskog om ersättningsmark omfattar inte de stora skogsbolagen. De är därmed förhindrade från möjligheten att erbjudas ersättningsmark från Sveaskog när staten vill överta deras skogsmark i samband med reservatsbildning. Denna inskränkning, som inte gäller trepartsbyten, hindrar reservatsbildningarna på skogsbolagens mark. Naturvårdsverket bedömer att de berörda bolagens och kyrkans marker omfattar mer än 60 000 hektar produktiv skogsmark, som är planerade för skogsreservat (ca 500 stycken) och som relativt omgående skulle kunna förvärfas av Naturvårdsverket om möjligheterna till ersättningsmark fanns för dessa ägarkategorier.⁹⁰ Verket beräknar att arealen ersättningsmark till bolagen och kyrkan skulle utgöra mindre än två procent av Sveaskogs skogsmarksinnehav.

Skogsbolagen har länge kritiserat restriktionen i avtalet och har vid flera tillfällen begärt att även de ska få möjlighet att förvärva ersättningsmark. Skogsbolagen hävdar att nuvarande avtal är en ensidig inskränkning i det ursprungliga avtal som tecknades när Domänverket bolagiserades 1992. Förhållandet har lett till att skogsbolagen inte längre är beredda att aktivt medverka till att deras skogsmark avyttras för ytterligare reservatsbildningar, dvs. reservatsärendena på skogsbolagens mark är blockerade. Bolagen har företagsekonomiska skäl att upprätthålla en hög virkesförsörjning för sin produktionskapacitet och det minskar deras vilja till avsättningar av mark för naturreservat.

Skogsbolagen framhåller i intervjuer att det finns lämplig ersättningsmark hos Sveaskog, som bolagen är beredda att förhandla om i samband med reservatsärenden på deras egna marker. Bolagen hänvisar också till att Sveaskog bjuder ut mark till försäljning till enskilda skogsbrukare, som skulle kunna vara intressant som ersättningsmark. Även om skogsbolagen numera har rätten att köpa upp kompensationsmark på den öppna marknaden, anser de möjligheterna vara begränsade, bl.a. till följd av den hårda konkurrensen på marknaden för skogsfastigheter.

För att undvika reavinstbeskattning av ersättningen för den överlåtna marken måste bolagen återköpa mark inom en begränsad tid. Det är också svårt att på öppna marknaden kompensera den ofta avverkningsmogna skog, som de avstår från i reservatsbildningen. Dessutom menar de att processen för att återköpa skogsmark på öppna marknaden för skogsfastigheter är tung och kostnadskrävande.

⁹⁰ Naturvårdsverkets yttrande 2007-05-31 (dnr 329-3866-07 No).

Naturvårdsverket har i sitt remissyttrande över Skogsutredningen föreslagit att alla kategorier skogsägare, dvs. även skogsbolagen, ska kunna erbjudas ersättningsmark. Flera länsstyrelser ger i enkäten samma synpunkter.

I våra intervjuer bedömer Naturvårdsverket och länsstyrelserna att systemet med ersättningsmark rymmer en stor potential om bolagen aktivt kan ingå i utbytet. Då öppnas möjligheter för helt nya typer av lösningar som kan göra processen smidigare och leda till mer omfattande uppgörelser. Bolagens stora markinnehav gör erbjudanden om ersättningsmark mindre geografiskt beroende. De kan t.ex. omfatta markområden i andra län o.d. Förutsättningarna för att genomföra trepartsbyten ökar också, vilket bör underlätta möjligheterna för mindre skogsägare att finna geografiskt attraktiv ersättningsmark.

I intervjuerna med Sveaskog har skälen till att skogsbolagen inte omfattas av systemet med ersättningsmark angetts vara att en försäljning av ersättningsmark till skogsbolagen påverkar relationerna mellan aktörerna på virkesmarknaden, vilket inte är förenligt med Sveaskogs roll att vara en "oberoende aktör" som ska bidra till ökad konkurrens på virkesmarknaden. Sveaskog hävdar att skogsindustriföretag utan egen skog missgynnas konkurrensmässigt, om Sveaskog inte längre i samma utsträckning kan erbjuda dem leveranser av virke. Sveaskog hänvisar således till ekonomiska och marknadsmässiga skäl för sitt ställningstagande. Konflikten mellan Sveaskogs olika uppdrag riskerar också att skärpas om de markområden som omfattas av utförsäljningsprogrammet till privatskogsbruket öppnas för ersättningsmark åt skogsbolagen. Sveaskog pekar på att svårigheterna att fullfölja programmet lokalt kan bli betydande.

Vår bedömning är att denna avgränsning mot skogsbolagen som markägar-kategori i avtalet är det enskilt största hindret för att systemet med ersättningsmark ska kunna bidra till uppfyllelsen av arealmålet i Levande skogar.

Trepartsbyten är komplicerade ärenden med delvis svagt motiverade parter

Avtalet mellan Naturvårdsverket och Sveaskog omfattar även möjligheten till trepartsbyten av mark i samband med reservatsbildningar. I detta fall kan även de stora skogsbolagen ingå i utbytet. Vår kartläggning visar dock att antalet genomförda trepartsbyten är ytterst få, vilket tyder på att systemet inte fungerar väl. Det bekräftas också av både våra intervjuer och enkäten.

Hanteringen med flera parter inblandade i bytet är komplicerad. Sveaskog har från början haft en kritisk hållning till möjligheterna att tillämpa trepartsbyten med framgång. Trepartsbyten kräver mycket arbete, men ger ett begränsat resultat. Kritiken mot systemet är bl.a. att intresset att ingå i en uppgörelse skiftar mellan olika parter. Någon part eftersträvar vanligtvis ett mervärde ur bytet medan en annan part egentligen inte är intresserad av en

uppgörelse. Samtidigt finns det från andra parter kritik mot att Sveaskog inte tillräckligt aktivt samarbetar i dessa ärenden. Bolagens uppfattning är att trepartsbyten i praktiken inte fungerar, även om avtalet medger möjligheten.

Flera länsstyrelser har framhållit att det finns en potential för trepartsbyten i deras län. Naturvårdsverket bedömer också att väsentligt förbättrade möjligheter till trepartsbyten skulle medföra att tempot kunde höjas i skyddet av övriga skogsägars mark. Enligt Naturvårdsverket skulle de förbättrade möjligheterna till trepartsbyten beröra ett stort antal planerade naturreservat.

Vår bedömning är att trögheten i trepartsbytena delvis hänger samman med att de stora bolagen inte ingår i systemet med ersättningsmark från Sveaskog. Parterna har inte utvecklat former för samarbete i trepartsbytena och det finns en ömsesidig skepsis mellan Sveaskog och bolagen att medverka i sådana byten. Vi instämmer i bedömningen att det finns en stor potential i dem, eftersom Sveaskogs och bolagens marker kompletterar varandra när det gäller fördelning över områden och regioner. Det ökar möjligheterna att erbjuda enskilda skogsägare ersättningsmark i områden nära deras eget innehav.

Otydligheter och målkonflikter i Sveaskogs uppdrag

Flera av de problem som kunnat påvisas i hanteringen av frågan om ersättningsmark kan förklaras av det uppdrag Sveaskog har som stor statlig skogsägare. Staten har som ägare angett olika mål och riktlinjer för Sveaskogs verksamhet och det är bolagets ansvar att leva upp till ägarens krav.

Ett av Sveaskogs uppdrag är att medverka till försäljning av ersättningsmark, som ska ske till marknadsmässiga priser. Det betyder att bolaget måste göra en avvägning mellan dess ekonomiska mål och detta åtagande. Kravet på marknadsmässiga priser leder till att processen i det enskilda ärendet innehåller komplicerade värderingsprocesser och pridförhandlingar. Sveaskog framhåller att det ekonomiska resultatet påverkas negativt av de avverkningsvolymerna som faller bort om systemet med ersättningsmark utvidgas.

I ägarens riktlinjer till Sveaskog ingår också att bolaget aktivt ska verka för att erbjuda omarronderings- och tillköpsmöjligheter av mark till det enskilda jord- och skogsbruket. Ägaren preciserar i sina riktlinjer omfattningen av denna utförsäljning i ett arealmål (5–10 % av ursprunglig areal). Problemet är att detta uppdrag leder till utförsäljning av skogsmark som skulle kunna användas som ersättningsmark i samband med reservatsbildningar. Utförsäljningen minskar tillgången på ersättningsmark, likaväl som ett utvidgat system med ersättningsmark får varierande effekter för utförsäljningsprogrammet i olika delar av landet. Sveaskog hävdar att utförsäljningsprogrammet hotas om bolagen får rätt att förvärva ersättningsmark. Det är därför

väsentligt att staten i sitt uppdrag till Sveaskog gör en tydligare prioritering mellan utförsäljningsprogrammet och bolagets medverkan till ersättningsmark.

Ytterligare en påtalad målkonflikt hänger samman med ägarens riktlinjer om att Sveaskog ska vara en ”oberoende aktör” och bidra till ökad konkurrens på virkesmarknaden. Alla kunder ska behandlas på ett affärsmässigt och likvärdigt sätt. I intervjuerna med Sveaskog har detta framhållits som ett skäl till att de större skogsbolagen inte omfattas av avtalet om ersättningsmark. Sveaskogs tolkning är att utförsäljning av ersättningsmark till skogsbolagen i praktiken förändrar relationerna mellan bolagen inom skogsindustrin genom att de skogsägande skogsbolagen får en relativ fördel i sin virkesförsörjning i förhållande till de skogsbolag som inte själva äger skogsmark. Sveaskog hänvisar också till problem med att fullfölja sina leveransavtal med köpsågverken.

Vår slutsats är att staten som ägare på ett tydligare sätt bör precisera uppdraget till Sveaskog när det gäller bolagets medverkan i systemet med ersättningsmark. Ett tydligare uppdrag måste också innebära att de målkonflikter som hittills lyfts fram i diskussionen kring systemet med ersättningsmark elimineras.

8.4.3 Förslag

Övergripande fråga: Hur kan systemet med statlig ersättningsmark och dess förutsättningar förbättras för att underlätta måluppfyllelsen av Levande skogar?

Utgångspunkten för våra förslag är att de ska främja uppfyllelsen av delmålet 1 i Levande skogar. Våra iakttagelser visar att systemet med ersättningsmark hittills bara i begränsad utsträckning har bidragit till uppfyllelsen av arealmålet i Levande skogar. Samtidigt bedömer vi att det finns en betydande potential i systemet till att omfatta större arealer och därmed också bidra till att underlätta processerna att bilda naturreservat. Ökad tillgång till lämplig ersättningsmark skulle innebära en mer positiv inställning till naturreservatsarbetet och i många fall en snabbare handläggning av naturreservatsärendena.

Vi föreslår därför att systemet med ersättningsmark utvecklas och stärks som ett instrument för att fullt ut kunna bidra till uppfyllelsen av arealmålet i Levande skogar. Vi föreslår ett antal förändringar som gäller det nuvarande systemet med Sveaskogs medverkan till statlig ersättningsmark. Dessutom överväger vi ytterligare någon förändring som vidgar möjligheterna att använda statlig ersättningsmark i samband med att naturreservat bildas.

Sveaskogs medverkan till statlig ersättningsmark

Sveaskog ges ett tydligare och prioriterat uppdrag från ägaren att aktivt medverka till ersättningsmark vid reservatsbildning

Förslag

Vi föreslår att staten i sina ägardirektiv förtydligar uppdraget till Sveaskog att aktivt medverka till att statlig ersättningsmark kan överlåtas vid reservatsbildning inklusive medverkan till s.k. trepartsbyten. Vi föreslår därför att Sveaskogs uppdrag preciseras i ägarens särskilda riktlinjer (ägardirektiven) till bolaget. Riktlinjerna bör tydligt ange att bolaget, i sin försäljning av skogsmark, ska prioritera överlåtelse av ersättningsmark framför övrig utförsäljning av produktiv skogsmark till det enskilda skogsbruket. Ägaren bör också klargöra att prioriteringen av detta uppdrag är förenligt med de övriga mål, uppdrag och roller som gäller för bolaget.

Överväganden

Syftet med vårt förslag är att öka utbudet av lämplig ersättningsmark för att underlätta bildandet av naturreservat. Bristen på lämplig ersättningsmark har i vår utvärdering visat sig vara en huvudorsak till att inte fler ärenden med ersättningsmark genomförs.

Vår bedömning är att ägarens styrning av Sveaskog behöver förtydligas när det gäller bolagets uppdrag att medverka till ersättningsmark vid reservatsbildningar. Det är bl.a. viktigt för att eliminera de målkonflikter som idag kan finnas i tolkningen av uppdraget. Sveaskogs roll på detta område skulle därmed markeras som en viktig del i det samlade statliga arbetet för att bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

Samtidigt kan vårt förslag komma att medföra att tillgänglig skogsmark för Sveaskogs utförsäljningsprogram i viss mån minskar och därmed begränsar bolagets möjligheter att erbjuda mark för omarrondering och tillköp åt det enskilda jord- och skogsbruket. Å andra sidan syftar förslaget till att underlätta för samma markägarkategorier att förvärva skogsmark som ersättning för markförluster i samband med reservatsbildningar. Utförsäljningsprogrammet omfattar 5–10 procent av Sveaskogs ursprungliga markinnehav. Fram till september 2006 har 3,4 procent av innehavet sålts ut inom ramen för detta program.

Om även de stora skogsbolagen får möjlighet att förvärva ersättningsmark från Sveaskog handlar behovet om mindre än 2 procent av Sveaskogs markinnehav. Sveaskog pekar i sitt remissyttrande⁹¹ på konsekvenserna för utförsäljningsprogrammet om systemet med ersättningsmark utvidgas till att också omfatta skogsbolagen. Vi kan inte utesluta att det i vissa regioner kan uppstå konkurrens om enskilda objekt mellan uppdraget att bidra med er-

⁹¹ Sveaskogs yttrande till Näringsdepartementet (2007-05-31; dnr N2007/3836/SÄ).

sättningsmark och utförsäljningsprogrammet till privatskogsbruket. Vår bedömning är dock att detta inte hindrar möjligheterna att fullfölja Sveaskogs utförsäljningsprogram och att båda programmen kan förenas inom Sveaskogs uppdrag.

Ett tydligare uppdrag till Sveaskog att medverka till naturvårdshänsynen bör också vara en viktig riktningssivare för agerandet i avvägningen mot företagets ekonomiska mål. Vi anser dock att marknadsvärdet för skogsmarken bör bibehållas som princip för prissättningen av ersättningsmarken, men att Sveaskog utifrån sitt uppdrag ska medverka till en smidigare process för värdering och prispförhandling. Med en marknadsmässig ersättning för överlåtelsen av mark kompenseras Sveaskogs ekonomiska resultat för minskade virkesförråd och avverkningsvolym som försäljningen ger upphov till.

Sveaskog ges riktlinjer av ägaren att medverka till ersättningsmark för samtliga skogsägarkategorier

Förslag

Vi föreslår att erbjudandet om ersättningsmark ska vidgas till att omfatta samtliga kategorier av fysiska och juridiska skogsägare vid inlösen av mark för reservatsbildning. Vi föreslår att Sveaskogs ägare lägger fast dessa villkor i sina särskilda riktlinjer till bolaget. Även intentionen att Sveaskog aktivt ska medverka till s.k. trepartsbyten preciseras i ägarens riktlinjer för bolaget.

Som en följd av förslaget bör Naturvårdsverket och Sveaskog sluta ett nytt avtal som följer ägarens preciserade riktlinjer till bolaget.

Överväganden

Vårt förslag innebär att även de större skogsbolagen får möjlighet att förvärva ersättningsmark av Sveaskog i utbyte mot inlösen av deras mark för reservatsbildningar. Vi delar Naturvårdsverkets bedömning i remissyttrandet över Skogsutredningen att det ger möjligheter att öka takten i de formella avsättningarna om statlig ersättningsmark kan utgå till alla markägarkategorier. Uppskattningsvis handlar det om ytterligare ca 60 000 hektar skogsmark som kan komma att avsättas för reservatsbildning inom skogsbolagens områden. Våra iakttagelser tyder på att begränsningen mot skogsbolagen är ett direkt hinder för fortsatta reservatsbildningar inom deras områden. Om systemet med trepartsbyten tillämpas i högre utsträckning kan det ytterligare bidra till att underlätta reservatsbildningar på privat skogsmark.

Vi vill samtidigt lyfta fram de ekonomiska konsekvenserna och finansieringen av förslaget. Vi uppskattar att en markinlösen på 60 000 hektar skogsmark för naturreservat motsvarar ett nuvärde på ca 2–2,5 miljarder kr. Om Sveaskog får full marknadsmässig ersättning för den överlåtna marken uppkommer ett motsvarande finansieringsbehov via anslag över statsbud-

geten. I annat fall leder det till en försämring av Sveaskogs resultat, som även det kommer att belasta statens finanser.

Ett skäl mot att låta skogsbolagen omfattas av möjligheten till ersättningsmark är att det skulle påverka möjligheterna att fullfölja Sveaskogs utförsäljningsprogram till privatskogsbruket negativt. Vi har i det föregående redovisat vår bedömning att detta inte hindrar möjligheterna att fullfölja detta program.

Ett annat anført skäl mot förslaget kan betecknas som ”marknadsvårdande konkurrensskäl”. Sveaskog ska, enligt ägarens riktlinjer, vara en oberoende aktör som bidrar till ökad konkurrens på virkesmarknaden. Samtidigt är Sveaskog största ägare och leverantör till Setra Group AB, som är Sveriges största träindustriföretag. Om skogsbolagen får möjlighet att kompensera sin markförlust med ersättningsmark rubbar det, enligt Sveaskog, relationen till övriga skogsindustrin som inte själva äger produktiv skogsmark. Detta skulle då vara svårförenligt med den oberoende roll och de leveransåtaganden som Sveaskog har. Till detta kan då hävdas att det även med nuvarande villkor, där skogsbolagen inte får kompensera sin förlust av produktiv skogsmark med ersättningsmark, de facto uppstår en förändrad relation mellan aktörerna på virkesmarknaden när produktiv skogsmark överförs från aktivt skogsbruk till skyddade naturreservat.

Vår bedömning är att den ersättningsmark som kan bli aktuell för skogsbolagen totalt sett är av så begränsad omfattning att det inte långsiktigt påverkar relationerna mellan aktörerna inom skogsindustrin på något avgörande sätt när det gäller deras virkesförsörjning.

Uppföljning och utvärdering av systemet för ersättningsmark förbättras

Förslag

Vi föreslår att Naturvårdsverket och Sveaskog gemensamt gör en fördjupad utvärdering av hur avtalet tillämpas mot bakgrund av de iakttagelser m.m. som vi har redovisat. I utvärderingen bör representanter för alla berörda parter ge sin syn på tillämpningen av systemet.

Vi föreslår också att Naturvårdsverket och Sveaskog på ett tydligare sätt dokumenterar och redovisar den löpande uppföljningen och utvärderingen av avtalets tillämpning. Resultatet följs upp löpande genom redovisning av utfallsstatistik över verksamheten.

Vi föreslår vidare att ett IT-baserat informationssystem upprättas över ärendehantering för ersättningsmark med register över alla ärenden som löpande uppdateras. Systemet bör göra det möjligt för parterna att följa aktuell status i ärenden samt att bearbeta och ta fram heltäckande uppföljningsstatistik.

Vi föreslår slutligen att regeringen i regleringsbrevet till Naturvårdsverket begär en återrapportering i myndighetens årsredovisning av den årliga omfattningen m.m. av statlig ersättningsmark i samband med reservatsbildning.

Överväganden

Vår utvärdering visar att det i betydande delar saknas en samsyn bland berörda parter om hur det nuvarande systemet med ersättningsmark fungerar. Många tillfrågade aktörer har pekat på brister och svagheter i tillämpningen av systemet. Vi anser att det behövs en fördjupad utvärdering av avtalets tillämpning som bl.a. inriktas på de problemindikationer som kommit fram i vår granskning. Vi bedömer det också nödvändigt att de ansvariga parterna kommer fram till en gemensamt dokumenterad analys som grund för åtgärder att effektivisera systemet.

Vi anser vidare att det behövs en utvecklad löpande uppföljning av avtalets tillämpning mellan Naturvårdsverket och Sveaskog. Våra iakttagelser visar att nuvarande uppföljningar inte i tillräcklig utsträckning har fångat upp och hanterat de problem som nu uppmärksammas. Det behövs en bättre uppföljningsstatistik som på ett tydligare sätt belyser pågående verksamhet och resultat. Det är t.ex. angeläget, att både löpande och sett över tiden, bättre kunna följa upp handläggningstider, erbjudanden om ersättningsmark, antalet ärenden med trepartsbyten etc.

Detta förutsätter sannolikt att ett enkelt informationssystem med register över ärenden med ersättningsmark upprättas som stöd åt parterna. Antalet poster och parametrar i registret bedöms vara relativt få. Uppläggning och ajourhållning av registret innebär visserligen en kostnad för Sveaskog, men bör samtidigt medföra vissa rationaliseringsvinster genom minskad manuell hantering av uppgifter ur ärendeakterna vid sammanställningar o.d. Det stora värdet av informationssystemet ligger i de möjligheter till informationsuttag för uppföljning och analys av resultatet.

Vår bedömning är att det finns en väsentlig potential i systemet med ersättningsmark att bidra till att arealmålet i Levande skogar uppfylls. Det är angeläget att den tas till vara. Regeringen bör därför närmare under några år kunna följa hur detta instrument utvecklas. Det kan ske genom att Naturvårdsverket i sin årsredovisning redovisar omfattningen av verksamheten med statlig ersättningsmark.

Öppet informationsutbyte mellan länsstyrelserna och Sveaskog om planerade reservatsbildningar och utförsäljningar av mark.

Förslag

Vi föreslår att länsstyrelserna och Sveaskog upprättar rutiner för ett systematiskt informationsutbyte kring planerade reservatsbildningar och planerade utförsäljningar av skogsmark. Parterna får ett uttalat ansvar att med god framförhållning öppet informera varandra om förestående planer så att

lämplig ersättningsmark kan reserveras vid behov. Vi föreslår att formerna för informationsutbytet utvecklas i samråd med Naturvårdsverket och ingår i avtalet mellan Naturvårdsverket och Sveaskog.

Överväganden

Bristen på lämplig ersättningsmark framstår som en av huvudorsakerna till att inte fler kontrakt om överlåtelse av ersättningsmark upprättas. Då är det viktigt att tillgängliga markobjekt som kan vara lämpliga som ersättningsmark inte avyttras för andra ändamål. Ett problem som påtalats är att Sveaskog och länsstyrelserna inte alltid har tillräcklig information om varandras planerade åtgärder för reservatsbildningar respektive utförsäljning av skogsmark.

Vi utgår ifrån att användningen av Sveaskogs mark för ersättningsändamål ska prioriteras före utförsäljning till privatskogsbruket. Länsstyrelserna måste i det läget informera Sveaskog om planerade reservatsbildningar så att Sveaskog kan beakta detta i sin planering av utförsäljningsprogrammet och skapa beredskap för att bidra med ersättningsmark. På samma sätt måste Sveaskog informera länsstyrelserna om sina planer i god tid före en utförsäljning sker. Det förutsätter att de olika länsstyrelserna och Sveaskogs organisation tillsammans finner former för att hantera detta informationsutbyte på ett smidigt sätt.

Snabbare och enklare handläggningsprocess för värdering och pridförhandling om ersättningsmark

Förslag

Vi föreslår att Naturvårdsverket och Sveaskog utvecklar och kommer överens om en förenklad och snabbare process för värdering och pridförhandling i ersättningsmarksärenden. Parterna enas om formerna för ett gemensamt underlag för värdering och förhandling om ersättningsmarken.

Vi föreslår att Naturvårdsverket i samråd med länsstyrelserna utvärderar systemet med kontrakterade konsulter för värdering och förhandling med inriktning på att effektivisera resursutnyttjandet.

Vi föreslår i övrigt att parterna prövar möjligheterna att bygga in tidsbegränsningar i ärendeprocessen för myndigheternas, kontrakterade konsulter och Sveaskogs handläggning.

Överväganden

De långa handläggningstiderna i ärenden med ersättningsmark förklaras bl.a. av de krångliga procedurerna kring värdering och pridförhandling om skogsmarken. Parterna genomför, utan ömsesidig insyn, parallella värderingar som berör både den aktuella reservatsmarken och den tilltänkta ersättningsmarken. Detta upprepas dessutom flera gånger i ärenden där mer än

ett bud om ersättningsmark lämnats av Sveaskog till markägaren. De skilda värderingarna ligger sedan till grund för förhandlingen om priset.

Vi anser att dessa komplicerade processer leder till betydande tidsutdräkt som i vissa fall bidrar till att markägaren avbryter sitt intresse för ersättningsmark. Därför är det angeläget att parterna utvecklar former för en enklare och smidigare värdering av skogsmarken och därmed också den efterföljande priset förhandlingen. Vi bedömer att en sådan procedur åtminstone måste bygga på att parterna tar fram och godkänner ett gemensamt underlag om beståndsuppgifter som grund för värderingen innan priset förhandlingen påbörjas.

Länsstyrelserna använder särskilt kontrakterade konsulter för värdering och förhandling i samband med ärenden om ersättningsmark. Vi har indikationer på att fördelningen av uppdrag är ojämnt fördelad mellan konsulterna. Det kan innebära ett ineffektivt resursutnyttjande med kompetensproblem på både kort och lång sikt. Dessutom tycks det råda en regional obalans med brist på konsulter i norra Sverige och därmed risk för flaskhalsar i processen. Vi anser att dessa problem med dess bakomliggande orsaker och konsekvenser för systemet behöver analyseras närmare i syfte att effektivisera denna del av handläggningen.

Sveaskog tidsbegränsar för närvarande sina erbjudanden om ersättningsmark till markägarna. Syftet är att detta ska påskynda markägarnas ställningstaganden. Tidsbegränsade erbjudanden kan också motverka att bytesärenden initieras för att förhålla ett reservatsärende. Vi har inte utvärderat effekterna, men anser principiellt att tidsgränser o.d. även för andra aktörers insatser i ärendehandläggningen bör kunna prövas.

Övriga förslag om statlig ersättningsmark

Förutsättningarna för statlig ersättningsmark vid naturreservat och biotopskydd med intrångsersättning utreds

Förslag

Vi föreslår att förutsättningarna övervägs för att kunna erbjuda statlig ersättningsmark även vid markåtkomst med intrångsersättning. Förslaget kan gälla både naturreservat och biotopskyddsområde.

Överväganden

Motivet är att undersöka möjligheterna att göra de formella skydden mer flexibla genom att kunna erbjuda markägaren flera olika alternativ till kompensation för intrånget och därigenom underlätta reservatsbildningsprocessen. Det skulle kunna vara möjligt att i ökad utsträckning anpassa kompensationsformerna till den enskilda markägarens önskemål och situation genom att t.ex. kombinera ersättningsmark med en reducerad intrångsersätt-

ning. Den totala kompensationen till markägaren skulle inte förändras med en sådan lösning, eftersom intrångsersättningen skulle minska i samma utsträckning som ersättningsmark erhålls.

En nackdel kan vara att ersättningsformerna därigenom riskerar att bli mer komplexa. Det kan bl.a. försvåra möjligheterna att finna likvärdiga kompensationsnivåer i det enskilda fallet och kanske även försvåra markägarens ställningstagande till erbjudandet. Risken finns att det även försvårar förhandlingsprocesserna och ställer ökade krav på myndigheternas insatser för sådana uppgifter.

Vår slutsats är dock att idén bör analyseras närmare för att se hur ett förslag skulle kunna utformas och vilka konsekvenser det får för processen för reservatsbildning.

8.5 Skyddet av forn- och kulturlämningar på statlig skogsmark

8.5.1 Iakttagelser

Övergripande fråga: Hur väl bidrar staten i sitt skogsbruk till att forn- och kulturlämningar skyddas från skador och att delmål 3 i Levande skogar uppnås?

Av det skogliga kulturarvet har de fasta fornlämningarna ett formellt skydd. De är skyddade enligt lagen om kulturminnen (KML 1998:950). Lagen innehåller ett förbud mot skador på fasta fornlämningar. Ansvaret för tillsynen av fasta fornlämningar ligger på länsstyrelsen.

Skyddet av övriga kulturlämningar regleras i skogsvårdslagen och ingår bland de generella hänsynen i skogsbruket. Enligt föreskrifterna skall skador undvikas eller begränsas i och invid hänsynskrävande biotoper och värdefulla kulturmiljöer i skogen. Åtgärderna ska avvägas mot andra mål. Om det finns flera olika hänsynskrävande objekt kan detta leda till att kulturhänsynen uteblir. Tillsynen av övriga kulturlämningar ligger på Skogsstyrelsen.

Skogens biologiska kulturarv är beroende av skötsel om värdena ska bestå. Det finns inte någon tvingande lagstiftning för detta.

Den generella kunskapen om kulturvärden och fasta fornlämningar

Det finns kunskap om kulturvärden och fasta fornlämningar genom de inventeringar som gjorts via fornminnesinventeringen och projektet Skog & Historia. Information finns i fornminnesregistret (FMIS) som administreras av Riksantikvarieämbetet och i Skogsstyrelsens digitala register Kotten.

Idag förekommer det information i digital form om fornminnen och kulturvärden i stora delar av landet och digitalisering av återstående information pågår. Riksantikvarieämbetets fornminnesregister är tillgängligt i hela landet sedan 2006.

Projektet Skog & Historia har inventerat drygt 20 procent av landets skogsmark sedan starten 1995. En fullständig inventering beräknas inte hinna genomföras till år 2010.

Den generella kunskapen om skador på kulturvärden och fasta fornlämningar

Hittills har det varit svårt att redovisa nationella siffror på skogsbrukets påverkan på forn- och kulturlämningar. Nu har Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet startat ett samordnat indikator- och uppföljningssystem för fasta fornlämningar och ett uppföljningssystem för övriga kulturlämningar. Riksantikvarieämbetets undersökning 2005 visar att många fornlämningar (40 %) skadas eller förstörs av skogsbruket.

De viktigaste kategorierna av skötselberoende kulturlämningar är kända men inte antalet eller arealen. Lämningarnas kvalitativa tillstånd är inte heller kända.

Den samlade informationen om de statliga skogarnas kulturvärden är begränsad

Naturvårdsverket utredde 2004 på regeringens uppdrag de skyddsvärda statliga skogarna. Utredningen sammanställde och bedömde den befintliga kunskapen om de statliga skogsmarkernas kulturvärden. Naturvårdsverket analyserade den nuvarande tillgången till information om bl.a. kulturvärden, dvs. hur kulturvärden är registrerade hos de statliga skogsägarna.⁹²

Det sammanfattande resultatet av utredningen var att flertalet statliga förvaltare saknade rutiner för inventeringar av fornlämningar och kulturvärden och hur de ska skyddas. Ingen av de stora förvaltarna har kännedom om kulturvärden på sina innehav.⁹³ Enligt utredningen används inte befintlig extern information om fasta fornlämningar rutinmässigt. Några sammanställningar eller annan övergripande information om fasta fornlämningar eller kulturvärden fanns inte hos de stora statliga skogsförvaltarna.

Våra intervjuer med Sveaskog och Statens fastighetsverk visar att de idag inte överblickar hur stor del av deras marker som är inventerade av ansvariga myndigheter. Fastighetsverket har på eget initiativ börjat inventera och dokumentera kulturlämningar på sina marker. Sveaskog och Fastighetsver-

⁹² Naturvårdsverket "Skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar. Huvudrapport över uppdrag om naturvärdesbedömning och skydd av viss skog". Rapport 5339, januari 2004.

⁹³ Ibid. sid. 101.

ket inventerar också blivande avverkningsområden för att förhindra skador på okända kulturlämningar.

De statliga skogsförvaltarna har inga egna mål som är knutna till delmål 3

Ingen av de tre stora statliga skogsförvaltarna har några egna uttalade mål som är direkt kopplade till delmålet 3 i Levande skogar. Både Sveaskog och Statens fastighetsverk uppger dock i intervjuerna att de har som operativt mål att inventera marken inför varje planerad avverkning. Sveaskog har som policy att all tillgänglig information ska anskaffas och användas.

Ingen egentlig uppföljning av delmål 3 på den statliga skogsmarken

Skogsstyrelsen lämnade i december 2006 ett preliminärt underlag till den fördjupade utvärderingen av delmål 3. Där bedöms möjligheterna att nå delmålet som små. Skadenivåerna på fasta fornlämningar och övriga kulturlämningar är fortfarande alltför hög och några påtagliga förbättringar har inte skett sedan förra utvärderingen. Resultaten från projektet Skog & Historia indikerar att det kan finnas upp emot 600 000 okända lämningar på de 80 procent av skogsmarken som ännu inte har inventerats inom projektet.

Det finns inget dokumenterat underlag som visar på skador av fornlämningar och kulturvärden i de statligt ägda skogarna. Därför går det inte heller att visa på något resultat över hur väl staten bidrar genom sitt skogsbruk till att delmålet 3 uppfylls. Skogsstyrelsen uppger i intervju att det inte finns några undersökningar eller annan dokumentation som specifikt visar skador av kulturvärden i de statliga skogarna och som kan jämföras med motsvarande skador i skogar med andra ägare.

Från intervjun med Fastighetsverket bekräftas bilden av att myndigheten inte har någon egen statistik över skadorna på kända forn- och kulturlämningar. Därmed kan Fastighetsverket inte heller bedöma utvecklingen över tiden på skadorna. Bristen på statistik gäller både skador orsakade av skogsbruket, men också av andra orsaker förstörda kulturlämningar på Fastighetsverkets skogsmarker.

Olika system och åtgärder för att skydda forn- och kulturlämningar

Sveaskog utnyttjar nu den digitaliserade information om inventeringarna som är dokumenterade i fornminnesregistret. Digital kartinformation hämtas hem till de egna databaserna. Sveaskog bedöms också ligga långt framme när det gäller att utnyttja GPS i skogsmaskinerna. Sveaskog har också ett planeringssystem som medger att skyddet läggs in i planeringen av avverkningen o.d.

Sveaskog har satsat på utbildning kring forn- och kulturminnen i skogsbruket. Skogsbruksplanerare, avverkningslag och vägentreprenörer deltar och

får ökad kunskap om bl.a. hur man hittar och känner igen fornminnen som inte är utmärkta. Utbildningen sker i samarbete med länsstyrelser.

När man hittar okända fornlämningar rapporteras det till länsstyrelse och länsantikvarie. Länsstyrelsen registrerar fornminnen och i takt med att registren digitaliseras läggs de över i Sveaskogs kartor i fältdatorerna.

Sedan 2006 pågår ett arbete med att utveckla Fastighetsverkets digitala kartunderlag och foga in all samlad kunskap om kända forn- och kulturlämningar. All information som finns tillgänglig har Fastighetsverket lagt in i GIS-systemet och använder som planeringsstöd inför olika skogsbruksåtgärder. Digitala fornminnesarkiv läggs in i skogsarbetarnas fältdatorer. En pilotinventering ska också göras på blivande avverkningsområden för att förhindra skador på hittills okända kulturlämningar.

8.5.2 Problemanalys

Övergripande fråga: Vilka hinder finns det för att staten på sin skogsmark och i sitt skogsbruk skyddar forn- och kulturlämningar från skador och hur kan de förklaras?

Markberedningen i skogsbruket är största riskfaktorn

De största riskerna för skador förekommer i samband med olika skogsbruksåtgärder. Utredningar och uppföljningen av delmål 3 har visat att markberedningen utgör den största riskfaktorn för skador. Detta bekräftas även i intervjuerna med de statliga markägarna.

Ett problem är att de maskiner och metoder som används för markberedning inte är tillräckligt skonsamma för att skydda känsliga delar i skogsmarken. Det har bl.a. framhållits i våra intervjuer att markberedarna behöver utvecklas tekniskt så att hänsynen till fornlämningarna underlättas.

Bristande inventeringar ökar risken för skador

Ett kvarstående generellt problem är bristande inventeringar och dokumentation av kulturmiljöer i skogsmark. Många forn- och kulturlämningar skadas till följd av bristande kunskap och information om var lämningarna finns. Detta gäller även på de statliga skogsförvaltarnas marker.

Kunskapsbristen får konsekvenser på alla nivåer ända ner till utföraren av skogsarbetet. Myndigheterna saknar kunskap och kan inte informera markägaren om värdefulla lämningar. Markägaren kan inte själv ta fram kunskapen utan får förlita sig på den fragmentariska kunskapen som myndigheterna kan bidra med. Det leder i sin tur till att markägaren har begränsad kunskap att förmedla till den enskilde entreprenören/ maskinföraren vid markberedningen o.d.

Endast drygt 20 procent av skogsmarken är inventerad i fråga om forn- och kulturlämningar. En orsak till att inventeringsarbetet släpar efter är de bristande resurserna för inventering inklusive inmatning och digitalisering av uppgifter noterade i fält. Inventeringsarbetet har bromsats upp till följd av att projektet Skog & Historia saknar fortsatt finansiering.

Konflikten mellan ekonomiska intressen och hänsyn till skyddsbehovet

Generellt inom skogsbruket sker många skador av lämningar trots att det finns kunskap. En bidragande faktor till problemen är att det överlag råder tidsbrist och ekonomisk press på entreprenörerna i skogsbruket som kan leda till bristande planering och i övrigt otillräcklig hänsyn till fornlämningarna. Det gör att skador lätt uppstår.

Vid intervjuer med Skogsstyrelsens företrädare har bedömningen gjorts att statliga Sveaskog håller en relativt hög ambitionsnivå i skyddet av forn- och kulturlämningar. Det innebär ett större utrymme för egna anställda och entreprenörer att noga planera olika insatser och ta merkostnaderna för detta för att undvika att dessa värden skadas.

Olika regelsystem för forn- och kulturlämningar

Ett problem är de olika regelsystem som gäller för fornlämningar respektive kulturlämningar. Fornlämningarna är skyddade av kulturminneslagen, som är tvingande, medan skyddet för kulturlämningarna ingår bland de generella hänsynen i skogsbruket, vars åtgärder ska avvägas mot andra mål. De skilda regelsystemen som får olika konsekvenser i praktiken kan framstå som otydliga och svårtolkade. Det kan medföra svåra avvägningar i den hänsyn som skogsägarna ska ta.

Lång handläggningskedja och oklara ansvarsförhållanden mellan myndigheterna

Tillsynen av forn- och kulturlämningar på skogsmark kompliceras av ett delat ansvar mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsen samt en utdragen och komplicerad handläggningsprocess.

Skogsstyrelsen har i utvärderingar av delmål 3 pekat på ett antal orsaker till skador:

- brister i kommunikation mellan tjänstemän på länsstyrelser och Skogsstyrelsen regioner, mellan tjänstemän och markägare, markägare och entreprenörer samt mellan entreprenörer och maskinförare.
- bristande rutiner vid handläggning av kulturmiljövårdsärenden i skogen
- bristande kunskap om skogens kulturmiljöer bland handläggare på den skogliga myndigheten, skogsbrukets tjänstemän, markägare och entreprenörer.

Skogsstyrelsen konstaterar i sin uppföljning av länsstyrelser och skogsvårdsdistrikt att det råder betydande skillnader i hur myndigheterna handlägger ärenden som berör forn- och övriga kulturlämningar. Det tycks också förekomma skillnader i lagtolkning mellan länsstyrelserna.

Ett problem är den långa process med många länkar i en kedja som måste fungera för att skogsägaren ska få information om eventuell hänsyn till forn- och kulturlämningar vid en avverkning. Skogsstyrelsen tar emot avverkningsoffertanmälan och förmedlar information till länsstyrelserna som har det formella ansvaret och ska meddela skogsägaren. Problemet är att handlägningsrutinen kan ta så lång tid att länsstyrelsens beslut inte kommer i tid innan avverkningen påbörjats. Information till skogstjänstemän och maskinlag är nödvändig för att de ska kunna beakta skyddsbehovet, men också för att skapa motivation och förståelse för gällande krav och skyldigheter.

Skötsel- och kontrollbehovet svårt att tillgodose

De statliga skogsägarna har inga möjligheter att övervaka alla de värdefulla forn- och kulturlämningar som finns på myndighetens marker. De kan, enligt intervjuerna, inte utesluta att en del äldre kulturlämningar förstörs genom skadegörelse eller ovarsamhet, även av andra orsaker än skogsbruket.

Det biologiska kulturarvet i skogen (exempelvis skogsbetesmarker, skogsbryn rika på lövträd) är ofta miljöer som är starkt skötselberoende. Behovet av att restaurera och kontinuerligt sköta dessa ”relikta värdekärnor” kräver både kunskap och ekonomiska resurser.

8.5.3 Rekommendationer

Övergripande fråga: Hur kan staten förbättra sitt skogsbruk för att skydda forn- och kulturlämningar från skador och i ökad utsträckning bidra till att delmål 3 i Levande skogar uppnås?

Våra iakttagelser tyder på att väsentliga problem ligger i förutsättningarna för skogsägarna att beakta skyddsbehovet och att de är oberoende av ägarkategori. Därför bör även åtgärder som krävs för att förbättra skyddet av forn- och kulturlämningarna riktas till ansvariga myndigheter.

Vårt uppdrag är emellertid att föreslå åtgärder som de statliga skogsägarna själva kan vidta för att förbättra skyddet. Vår övergripande bedömning är att de statliga skogsförvaltarna på olika områden kan påskynda den utveckling som de redan driver och på vissa områden även gå före i utvecklingen. Det handlar om att fördjupa och använda kunskapen om kulturvärdena, utveckla kompetens och främja goda attityder i arbetet, förbättra interna rutiner i arbetet etc.

Vi riktar följande rekommendationer till *de statliga skogsförvaltarna*:

- Skogsförvaltarna inför egna operativa verksamhetsmål för åtgärder i skogsbruket som styr mot delmål 3 om skyddet för forn- och kulturlämningar. Målen följs upp och resultatet redovisas.
- Kulturvärden på egen skogsmark kartläggs och beskrivs systematiskt. Skogsförvaltarna inför rutiner för inventering och dokumentation (digitaliserad i databaser) av forn- och kulturlämningar på statlig mark. För att systematiskt kunna genomföra inventering och dokumentation med god kvalitet kan de statliga förvaltarna behöva anlita och finansiera extern kompetens.
- Inventeringar av kulturlämningar på de blivande avverkningsytorna görs alltid inför planering och anmälan av avverkning på statlig skogsmark. Rådgivning ges också i fält i samband med skogsbruksåtgärder, och maskinförare informeras.
- Den information om fornlämningar och kulturvärden som finns tillgänglig integreras helt i databaser och gröna skogsbruksplaner. Det digitala kartunderlaget utvecklas och blir tillgängligt i geografiska informationssystem (GIS-systemet). De statliga markförvaltarna bör bidra till att påskynda denna utveckling.
- GIS-systemet utnyttjas och används för samarbete och informationsutbyte mellan bl.a. statliga förvaltare och skogsentreprenörer. Skogsbruksmaskinerna bör vara utrustade med digitala kartor och GPS-teknik som används i arbetet.
- Skogsförvaltarna utvecklar och förmedlar kunskap och kompetens om kulturmiljövården samt påverkar aktörernas attityder till skyldigheter och ansvar i skogsbruksarbetet. Det sker genom utbildning, information och rådgivning till egen personal och entreprenörer (jfr. Grönt kort; certifieringskrav). Ett konkret förslag är att ställa s.k. kulturstubbar (högstubbar av död ved) som markeringar i terrängen som visar ett område med forn- och kulturlämningar som ska skyddas i samband med markberedning eller andra skogsbruksåtgärder.
- Kulturmiljövården och kunskapen om det biologiska kulturarvet på statlig mark bör utvecklas även på annat sätt. Skötselplaner m.m. för bevarandet av det biologiska kulturarvet upprättas och följs. Alternativa skötselmetoder bör utvecklas för att bevara det biologiska kulturarvet.
- Vid upphandling av skogsentreprenörer för markberedning bör hänsyn tas till skonsam teknik. Utförda markberedningsarbeten följs upp med avseende på skador på berörda kulturlämningar. De statliga förvaltarna

bör också kunna vara med och främja metodutvecklingen av skonsamma markberedningsmetoder.

- Kommunikation via Internet utnyttjas för att presentera och sprida information om kulturvärden och deras skydd på statlig skogsmark.

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut 14

2006-01-26

M2006/275/Na

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Statskontoret

Box 8110

104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET

Registrator

Till avd. *11*Kontakt med *SP*Beslut *SD*Datum *6/2 06*

Ink. 2006-02-03

Dnr. *2006/33-5*

Uppdrag till Statskontoret med anledning av det fortsatta arbetet med miljö kvalitetsmålen

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att göra en utvärdering av befintliga naturvårdsinstrument samt hur statens skogsmark kan underlätta måluppfyllelsen av hela miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

Statskontoret skall lägga förslag till eventuella förändringar som kan behöva beslutas av regeringen eller riksdagen. Statskontoret skall analysera de samhällsekonomiska och statsfinansiella effekterna av förslagen inom alla berörda utgiftsområden samt deras konsekvenser för andra av riksdagen fastställda relevanta mål. Statskontoret skall också redovisa en bedömning av de föreslagna åtgärdernas tillräcklighet för att nå måluppfyllelse av miljö kvalitetsmålet Levande skogar och de delmål förslagen avser.

Uppdragen skall genomföras efter samråd med berörda myndigheter, organisationer och andra intressenter. Uppdragen skall redovisas till regeringen senast den 30 september 2007.

Statskontoret skall erhålla ersättning för uppdragen med högst 500 000 kronor. Ersättningen utbetalas av Regeringskansliet (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet) efter rekvisition av Statskontoret. Kostnaden för uppdragen skall belasta utgiftsområde 1 ramanslaget 90:5 Regeringskansliet m.m. anslagsposten 1 Till regeringens disposition Budgetram 9. Till redovisningen av uppdragen skall bifogas en ekonomisk redogörelse av uppdragens utförande. Medel som inte förbrukas för det beviljade ändamålet skall återbetalas till Regeringskansliet (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet).

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Tegelbacken 2

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-24 16 29

E-post: registrator@sustainable.ministry.se
Telefax
154 99 MINEN S

Bakgrund

Regeringen har i propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) aviserat åtgärder och uppdrag i syfte att miljö kvalitetsmålen och de delmål som riksdagen beslutade om i april 1999 (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183) samt i november 2001 (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36) skall kunna uppnås. Vad regeringen anför i prop. 2004/05:150 om miljö kvalitetsmålet Levande skogar, skall utgöra en utgångspunkt vid genomförandet av uppdragen.

Miljö kvalitetsmålet Levande skogar bedöms som svårt att nå inom en generation. De nuvarande delmålen bör dock enligt riksdagens beslut den 25 november 2005 kvarstå i såväl inriktning som omfattning. En intensifiering av insatta åtgärder krävs för att nå alla delmål.

Uppdraget

Statskontoret skall utreda på vilket sätt statens skogsmark kan underlätta måluppfyllelsen av miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Detta inkluderar bl.a. att undersöka hur den mark som avsätts av Sveaskog AB som s.k. ekoparker kan bidra till måluppfyllelsen.

Statskontoret skall vidare efter samråd med Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, utvärdera befintliga naturvårdsinstrument och lämna förslag som främjar lämpliga och långsiktigt samhällsekonomiskt kostnadseffektiva lösningar för uppfyllandet av delmål 1 under Levande skogar. Riksdagens tillkännagivande att man anser att en större andel av avsättningarna bör ske genom frivilliga åtaganden och att naturvårdsavtal bör utnyttjas i betydligt större utsträckning än i dag utgör en bakgrund till uppdraget. Utvärderingen skall omfatta dels det formella skyddet i form av verktygen naturreservat, biotopskyddsområde och naturvårdsavtal, dels skogsägarnas frivilliga avsättningar av produktiv skogsmark. Utvärderingen skall fokusera på vad som är långsiktigt kostnadseffektivt i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Utvärderingen skall göras med utgångspunkt i måluppfyllelse av delmål 1, men även i regeringens bedömning av vad miljö kvalitetsmålet Levande skogar bör innebära i ett generationsperspektiv.

Statskontoret skall även analysera hur delmålet, genom ovan nämnda verktyg, bidrar till uppfyllelse av och synergieffekter med såväl andra relevanta miljö kvalitetsmål som målen för den övergripande naturvårdspolitiken, skogspolitiken och andra berörda politikområden.

Utöver ovan nämnda miljöpropositioner bör även Skogsstyrelsens redovisningar av skogsägarnas frivilliga avsättningar av skogsmark användas som underlag. För såväl formellt skyddade områden som frivilligt avsatt skogsmark bör befintligt underlag, i form av areal och avgränsning, naturvärden och långsiktighet i åtagandet, användas. Vidare

skall Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens redovisade Nationell strategi för formellt skydd av skogsmark gälla som utgångspunkt för arbetet.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket skall bistå Statskontoret med underlag för genomförandet av uppdragen.

På regeringens vägnar


Lena Sommestad


Nilla Thomson

Miljödepartementet har 2007-09-20 beslutat att
uppdraget redovisas senast 2007-10-08.
ONorm

Kopia till

Finansdepartementet F, BA, SMS, LS
Utbildningsdepartementet KR
Jordbruksdepartementet NS
Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet A, Mk
Näringsdepartementet SÅ, HUB
Skogsutredningen (N2004:12)
Statens fastighetsverk
Fortifikationsverket
Samtliga länsstyrelser
Riksantikvarieämbetet
Statens jordbruksverk
Sveriges Lantbruksuniversitet
Naturvårdsverket
Miljömålsrådet
Skogsstyrelsen
Sveaskog AB

Redovisning av svar i enkät till länsstyrelser och Skogsstyrelsens distrikt

Under våren 2007 har en webbenkät skickats ut till alla länsstyrelser och distrikt i Skogsstyrelsen. Alla 21 länsstyrelser och 35 av 43 skogsstyrelse-distrikt besvarade enkäten.

Syftet med enkäten har varit att få en bild av arbetet med miljökvalitets-målet Levande skogar, och särskilt delmål 1, på regional/lokal nivå.

Många frågor var gemensamma för alla svarande, men vissa frågor riktade sig enbart till länsstyrelserna.

Vi redovisar hur många som svarat på respektive fråga. I de fall antalet svar är färre än antalet som svarat på enkäten beror det antingen på att man valt att inte svara på denna fråga eller att det är en följdfråga som bara skulle besvaras om man svarat på ett speciellt sätt på en tidigare fråga.

Vi har av utrymmesskäl valt att inte redovisa kommentarer i fritext, men dessa har vägts in i vår analys. Vidare har vi inte redovisat svar på vissa frågor, där vi bedömer att frågan inte varit tillräckligt preciserad och svaren därmed blir svårtolkade. Framförallt gäller det vissa uppgifter om länsstyrelsernas skötsel av naturreservat.

Hur stora arealer (hektar) produktiv skogsmark nedan fjällnära gränsen bedömer ni kommer att vara skyddade genom beslut om naturreservat (NR) i länet alt. biotopskyddsområden/naturvårdsavtal (BS/NVA) i SKS-distriktet år 2010? Förutsätt nuvarande resursnivå.

Län	NR	Målluppfyllelse 2010 (%)	BS/NVA	Målluppfyllelse 2010 BS/NVA
Blekinge	2 460	64	1 650	100
Dalarna	17 000	53	4 225	53
Gotland	5 000	74	¹	
Gävleborg	12 500	71	2 410	55
Halland	3 485	55	1 360	50
Jämtland	15 000	61	3 460	57
Jönköping	4 000	72	740	40
Kalmar	11 000	100	1 650	45
Kronoberg	3 473	44	650	25
Norrbottn	14 190	23	3 237	Ej svar för hela länet
Skåne	1 620	31	930	Ej svar för hela länet
Stockholm	5 500	45	0	Ej svar för hela länet
Södermanland	4 500	70	2 300	107
Uppsala	9 000	94	1 500	47
Värmland	8 000	43	4 500	97
Västerbotten	22 500	66	2 440	41
Västernorrland	6 012	39	2 360	61
Västmanland	1 069	22	240	15
Västra Götaland	6 358	34	3 410	Ej svar för hela länet
Örebro	8 000	91	1 100	50
Östergötland	5 000	48	380	11
Totalt	165 667	52	38 542	48

För hur stor areal av det nu återstående arealmålet finns utpekade områden som ni avser att skydda?

	Totalt, %	Länsstyrelsen, %	Skogsstyrelsen, %
0 %	0	0	0
10 %	6	0	9
20 %	2	0	3
30 %	9	5	12
40 %	2	0	3
50 %	9	0	15
60 %	4	0	6
70 %	13	15	12
80 %	4	5	3
90 %	6	10	3
100 %	45	65	33
Antal svar	53	20	33

¹ För Gotland redovisas NR/BS/NVA tillsammans, eftersom skogsfrågorna ingår i länsstyrelsens verksamhet.

Anser ni att ytterligare arealer, utöver det regionala målet (delmål 1), skulle behöva formellt skydd för att säkerställa en långsiktig biologisk mångfald?

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Ja, ytterligare areal skulle behövas skyddas.	73	95	61
Osäkert	24	5	34
Nej	3	0	5
Antal svar	59	21	38

Vilka faktorer försvårar arbetet med naturvårdsinstrumenten och därmed minskar möjligheterna att uppnå delmål 1?

Resursbrist(köp/intrångsersättning)

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	75	43	92
Viss betydelse	20	43	8
Ingen betydelse	5	14	0
Antal svar	59	21	38

Begränsningar i regelverk

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	7	0	10
Viss betydelse	59	30	74
Ingen betydelse	34	70	16
Antal svar	58	20	38

Begränsningar i rådande praxis

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	3	5	3
Viss betydelse	53	40	60
Ingen betydelse	43	55	37
Antal svar	58	20	38

Brist på ersättningsmark

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	43	81	22
Viss betydelse	24	19	27
Ingen betydelse	33	0	51
Antal svar	58	21	37

För hög värdering av ersättningsmarken

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	6	6	6
Viss betydelse	23	33	18
Ingen betydelse	71	61	76
Antal svar	51	18	33

Bristande/brister i strategier

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	3	0	5
Viss betydelse	26	10	35
Ingen betydelse	71	90	60
Antal svar	58	21	37

Bristande underlag/kunskap om det enskilda objektet

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	2	0	3
Viss betydelse	46	48	45
Ingen betydelse	52	52	52
Antal svar	59	21	38

Bristande samarbete med andra myndigheter

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	3	0	5
Viss betydelse	24	24	24
Ingen betydelse	73	76	71
Antal svar	59	21	38

Brister i kontakter med markägare

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	5	10	3
Viss betydelse	54	71	45
Ingen betydelse	41	19	52
Antal svar	59	21	38

Brister i kontakter med ideella organisationer och allmänhet

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	4	0	5
Viss betydelse	17	15	19
Ingen betydelse	79	85	76
Antal svar	58	20	38

Personalbrist

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	46	86	24
Viss betydelse	35	14	47
Ingen betydelse	19	0	29
Antal svar	59	21	38

Skattereglerna/reavinstbeskattningen

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	46	86	24
Viss betydelse	35	14	47
Ingen betydelse	19	0	29
Antal svar	59	21	38

Skulle ni vilja göra en annan arealfördelning mellan naturvårdsinstrumenten i förhållande till det uppsatta totala regionala målet inom delmål 1?

Naturresevat

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Ökad andel	42	47	39
Minskad andel	9	5	11
Ingen förändring	49	48	50
Antal svar	57	21	36

Biotopskyddsområden

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Ökad andel	54	45	60
Minskad andel	5	0	8
Ingen förändring	41	55	32
Antal svar	57	20	37

Naturvårdsavtal

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Ökad andel	23	20	24
Minskad andel	37	30	41
Ingen förändring	40	50	35
Antal svar	57	20	37

Frivilliga avsättningar

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Ökad andel	7	0	11
Minskad andel	33	56	21
Ingen förändring	60	44	68
Antal svar	55	18	37

Hur ofta förekommer det att länsstyrelsen och Skogsstyrelsen har olika syn på vilket naturvårdsinstrument som bör användas för att skydda ett område?

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Ofta	3	0	5
Ibland	22	9	29
Sällan	56	67	50
Aldrig	19	24	16
Antal svar	59	21	38

Vad beror dessa skillnader i synsätt på? (Denna fråga ställdes till dem som svarade ofta, ibland eller sällan på föregående fråga.)

	Totalt, %	Länsstyrelsen, %	Skogsstyrelsen, %
Medelsbrist för inköp och ersättningar till markägare	50	57	47
Regelverket gällande naturvårdsinstrumenten	27	29	27
Olika bedömningar av skyddsvärde	41	43	40
Begränsad administrativ kapacitet inom myndigheten	14	7	17
Praxis för naturvårdsinstrumenten	34	43	30
Annat	14	14	13
Antal svar	44	14	30

Har ni kunskap om de frivilliga avsättningarna i ert område?

Ja, om areal

	Totalt, %	Länsstyrelsen, %	Skogsstyrelsen, %
Statliga skogar	71	73	71
Bolagsskogar	74	100	62
Enskilt ägd skog	31	0	46
Antal svar	35	19	43

Ja, om läge

	Totalt, %	Länsstyrelsen, %	Skogsstyrelsen, %
Statliga skogar	77	82	74
Bolagsskogar	70	82	63
Enskilt ägd skog	20	0	32
Antal svar	30	18	32

Ja, om kvalitet

	Totalt, %	Länsstyrelsen, %	Skogsstyrelsen, %
Statliga skogar	41	50	38
Bolagsskogar	35	75	23
Enskilt ägd skog	59	0	77
Antal svar	17	5	18

Ja, om varaktighet

	Totalt, %	Länsstyrelsen, %	Skogsstyrelsen, %
Statliga skogar	46	60	38
Bolagsskogar	46	40	50
Enskilt ägd skog	23	0	38
Antal svar	13	5	10

Enligt den nationella strategin ska de fyra skyddsinstrumenten komplettera varandra. Kompletterar instrumenten varandra i det praktiska regionala arbetet?

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Ja	33	20	39
Delvis	62	80	53
Nej	5	0	8
Antal svar	58	20	38

Vilken betydelse skulle följande förändringar ha för att förbättra de fyra naturvårdsinstrumentens möjligheter att fungera tillsammans?

Högre ersättningsnivåer till markägarna

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	30	19	37
Viss betydelse	46	38	50
Ingen betydelse	24	43	13
Antal svar	59	21	38

Större flexibilitet i gällande regelverk för naturvårdsinstrumenten

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	15	0	24
Viss betydelse	59	57	60
Ingen betydelse	26	43	16
Antal svar	59	21	38

Ökad samordning mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	3	9	0
Viss betydelse	48	48	47
Ingen betydelse	49	43	53
Antal svar	59	21	38

Ökat informationsutbyte med markägarna

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	32	33	32
Viss betydelse	54	57	52
Ingen betydelse	14	10	16
Antal svar	59	21	38

Införandet av anmälningsplikt för frivilliga avsättningar

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	41	63	29
Viss betydelse	33	37	32
Ingen betydelse	26	0	39
Antal svar	57	19	38

Annat

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Stor betydelse	50	75	43
Viss betydelse	22	25	21
Ingen betydelse	28	0	36
Antal svar	18	4	14

Förekommer det att markägarens önskemål om att göra en frivillig avsättning av ett skyddsvärt objekt ersätter upprättande av ett formellt skyddsområde?

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Ja, det förekommer ofta	4	0	5
Ibland, vid enstaka tillfällen	64	67	63
Nej, det förekommer aldrig	32	33	32
Antal svar	59	21	38

Har myndigheten någon praxis i situationer där överenskommelse inte går att nå med markägaren om naturreservat alt. biotopskydd?

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Vi fattar beslut utan att ha en överenskommelse med markägare	27	43	18
I regel undviker vi att fatta beslut som går emot markägaren	63	48	71
Vi fattar aldrig beslut utan att ha en överenskommelse med markägaren	10	9	11
Antal svar	59	21	38

Har kunskapsunderlaget varit tillräckligt för att kunna göra ett så bra urval av skyddsobjekt som möjligt?

	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
Ja	44	48	42
Delvis	46	43	47
Nej	10	9	11
Antal svar	59	21	38

Hur många skyddsvärda områden har ni prioriterat bort från områdesskydd, sedan det regionala arealmålet fastställdes?

<i>Antal områden</i>	<i>Totalt, %</i>	<i>Länsstyrelsen, %</i>	<i>Skogsstyrelsen, %</i>
0	14	10	16
1-5	37	30	41
6-10	7	5	8
11-30	19	35	11
31-50	2	5	0
51-100	4	10	0
101-	17	5	24
Antal svar	57	20	37

Följer det regionala arbetet med formellt skydd i praktiken det arbetssätt som har lagts fast i den Nationella strategin för formellt skydd av skog?

	Totalt, %	Länsstyrelsen, %	Skogsstyrelsen, %
Ja	76	90	68
Delvis	24	10	32
Nej	0	0	0
Antal svar	59	21	38

Har arbetssättet förändrats efter att arbetet med den regionala strategin för formellt skydd inleddes?

	Totalt, %	Länsstyrelsen, %	Skogsstyrelsen, %
Ja	49	38	55
Delvis	49	57	45
Nej	2	5	0
Antal svar	59	21	38

På vilka sätt har arbetet förändrats?

Antal områden	Totalt, %	Länsstyrelsen, %	Skogsstyrelsen, %
Bättre samarbete mellan ansvariga myndigheter	72	75	71
Formalisering av redan etablerade arbetssätt	57	65	53
Förbättrade rutiner	55	65	50
Ett förbättrat urval av skyddsobjekt	83	85	82
Bättre förankring hos myndighetsledningen	29	50	18
Annat	12	10,0	13,2

På vilka sätt har andra aktörer varit delaktiga vid utformningen av den regionala strategin?

	Antal svar	Information smöten, %	Samråd, %	Referens-grupp, %	Remiss, %	Annat, %
Allmänheten	25	32	8	44	40	
Andra statliga myndigheter	36	17	17	36	81	6
Enskilda skogsägare	27	41	4	11	30	33
Kommuner	48	33	15	48	85	4
Lokal social ekonomi	13	38	8	8	31	38
Naturvårdsorganisationer	49	37	22	67	78	4
Skogsägarföreningar	48	42	25	71	75	4
Större skogsbolag	47	43	26	68	72	4
Träförädlingsindustri	29	38	10	21	66	17
Universitet/högskolor	24	25	33	46	71	17
Andra aktörer	20	45	20	50	75	20

Har myndigheten samverkat med grannlänen i skyddsarbetet?

	Totalt, %	Länsstyrelsen, %	Skogsstyrelsen, %
Ja, det förekommer ofta	39	48	33
Endast i undantagsfall	45	43	47
Nej, aldrig	16	9	20
Antal svar	57	21	36

Frågor som enbart ställts till länsstyrelserna

Vilken betydelse har följande faktorer haft för att överenskommelse om ersättningsmark inte kunnat träffas med Sveaskog? Frågan gäller de ärenden där begäran om ersättningsmark har överlämnats till Sveaskog.

	Antal svar	Stor, %	Viss, %	Ingen, %
Brist på lämplig ersättningsmark	12	75	25	0
Erbjudandet om ersättningsmark är för begränsat	14	86	14	0
Olika principer för värderingen av ersättningsmarken	11	0	18	82
Priset på ersättningsmarken (förhandlingen)	10	0	30	70
Annan	5	60	0	40

Hur ofta har frågan om trepartsbyten enligt avtalet mellan Naturvårdsverket och Sveaskog från år 2003 övervägts sedan år 2004?

	Totalt, %
Ofta	21
Sällan	53
Aldrig	26
Vet ej	0
Antal svar	19

Hur många ärenden om ersättningsmark genom trepartsbyte har överlämnats till Sveaskog åren 2004-2006?

Antal områden	2004, %	2005, %	2006, %
0	57	67	71
1	29	27	14
2	14	0	7
3	0	0	7
4	0	7	0
5 -	0	0	0
Antal svar	14	15	14

Hur många trepartsbyten har genomförts (kontrakt med Sveaskog) under perioden 2004-2006?

<i>Antal områden</i>	<i>2004, %</i>	<i>2005, %</i>	<i>2006, %</i>
0	86	93	80
1	14	7	13
2	0	0	0
3	0	0	7
4 -	0,0	0,0	0,0
Antal svar	14	15	15

Hur uppfattar ni som helhet möjligheten att erbjuda markägare ersättningsmark?

	<i>Totalt, %</i>
Det fungerar bra	10
Det fungerar delvis bra, delvis dåligt	37
Det fungerar dåligt	53
Antal svar	19

Hur många årsarbetskrafter har använts på länsstyrelsen för bildande av naturreservat under 2006?

Hur många årsarbetskrafter bedömer ni kommer att användas på länsstyrelsen för bildande av naturreservat under 2007?

Län	År 2006, årsarbetskrafter	År 2007, bedömt årsarbetskrafter
Blekinge	1,5	3
Dalarna	4,5	5
Gotland	1	1,2
Gävleborg	3	4
Halland	4	3
Jämtland	3	9
Jönköping	4	6
Kalmar	3,5	4,5
Kronoberg	3	5
Norrbottn	3,1	3,4
Skåne	5,1	6,5
Stockholm	2,5	3,5
Södermanland	2,8	2,1
Uppsala	3,5	4
Värmland	5	5
Västerbotten	6,5	7
Västernorrland	3	3,8
Västmanland	3	3
Västra Götaland	9	9
Örebro	4	4
Östergötland	2,5	3,5
Totalt	77,5	95,5

Ange totala kostnader under år 2004, 2005 respektive 2006 för arbetet med att bilda naturreservat, dvs. fram t.o.m. beslut om att inrätta naturreservat?
(Den efterfrågade kostnaden ska hänföras till verksamhetskoderna 5110, 5111, 5112 samt den del av 500 som kan uppskattas höra till arbetet innan naturreservat bildas.)

Län	År 2004, tkr	År 2005, tkr	År 2006, tkr
Blekinge	193	439	498
Dalarna	3 386	2 490	3 065
Gotland	700	700	700
Gävleborg	1 204	1 166	1 194
Halland	1 271	1 614	2 275
Jämtland	1 500	1 500	1 500
Jönköping	1 500	2 000	4 000
Kalmar	2 400	1 800	1 700
Kronoberg	1 649	2 017	2 856
Norrbottn	925	575	1 350
Skåne	1 269	2 657	2 734
Stockholm	1 350	1 600	1 200
Södermanland	1 010	1 140	1 900
Uppsala	Uppgift saknas	Uppgift saknas	Uppgift saknas
Värmland	2 200	2 200	3 900
Västerbotten	2 660	2 350	3 590
Västernorrland	1 541	1 771	2 725
Västmanland	900	870	1 260
Västra Götaland	3 400	4 100	5 400
Örebro	2 770	3 030	2 178
Östergötland	2 698	2 099	3 371
Totalt	34 526	36 118	47 396

Kommentarer: I kostnaderna i tabellen ovan ingår kostnader för inventeringar, vilka kan variera mellan år och län. Som frågan formulerades skulle den andel av kostnaden för verksamhetskod 500, dvs. Allmänt och övergripande inom naturvård och miljöskydd, som avsåg bildande av naturreservat uppskattas. Dessa uppskattningar av andelen av dessa övergripande kostnader kan variera mellan länen och påverka de uppgivna totala kostnaderna.

I enkäten efterfrågades också en uppskattning av hur stora kostnader under respektive år som avsåg naturreservat som bidrar till måluppfyllelsen av Levande skogars delmål 1. Då det finns betydande osäkerheter i dessa uppskattningar väljer vi att redovisa en samlad siffra för hela landet. Två län har inte gjort någon uppskattning, varför den andel som redovisas här blir något underskattad. För år 2004 blev andelen 76 procent, år 2005 81 procent och under år 2006 bedömdes kostnaden till 72 procent.

Hur stor andel (%) av skötseln under år 2006 har utförts av markägare, länsstyrelsens personal, entreprenör eller annan?

	Antal svar	0-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-100 %
Markägare (även f.d. markägare)	14	57	36	7		
Länsstyrelsens personal	16	69	12	6	12	
Entreprenör anlitad av länsstyrelsen	15	27	7	33	27	7
Annan	8	75	25			

Har antalet skötseluppdrag i naturreservat till markägare (eller f.d. markägaren) förändrats sedan år 1999?

	Totalt, %
Ökat	56
Oförändrad	44
Minskat	0
Antal svar	16

Har den utförda skötseln huvudsakligen varit inriktad mot att öka de biologiska värdena eller tillgängligheten?

	Totalt, %
Biologiska värden	41
Tillgängligheten	41
Båda i lika delar	18
Antal svar	17