

## Till Regeringen

Den 22 januari 1998 beslöt regeringen att tillkalla en utredare med uppgift att överlägga med berörda parter om ett förstärkt skydd av skogsmark för naturvård (Dir 1998:9). Miljödepartementet förordnade den 27 januari 1998 avdelningschef Lars-Erik Liljelund som utredare. Som kommittesekreterare förordnades den 13 februari 1998 jägmästare Pär Stenmark.

Jag får härmed överlämna mitt betänkande. Detta är resultatet av mitt uppdrag som därmed är slutfört.

Stockholm i juni 1998

Lars-Erik Liljelund

Pär Stenmark

## Innehållsförteckning

<b>1. SAMMANFATTNING.....</b>	<b>4</b>
<i>Uppdraget</i> .....	4
<i>Behovet av skydd.</i> .....	4
<i>Skyddsstrategier</i> .....	5
<i>Hur påverkas virkesförsörjningen av ett utökat skogsskydd?</i> .....	6
<i>Sammanfattning av förslag.</i> .....	6
<b>2. UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE.....</b>	<b>9</b>
<b>3. BEHOVET AV SKYDD. ....</b>	<b>11</b>
3.1 UTVECKLINGEN AV SKOGSSKYDDET.....	11
3.2 MILJÖVÅRDSBEREDNINGENS BETÄNKANDE .....	14
3.3 NATURSKOGARNA IDAG. ....	20
3.4 AKTUELLA OMRÅDEN FÖR RESERVATSILDNING.....	21
3.5 BIOTOPSKYDD. ....	24
<b>4. SKYDDSSTRATEGIER.....</b>	<b>25</b>
4.1 SKYDD OCH ERSÄTTNING. ....	26
4.2 CERTIFIERING.....	29
4.3 PLANERING .....	33
4.3.1 <i>Omfattande inventeringar</i> .....	33
4.3.2 <i>Skogsbruksplanläggning</i> .....	34
4.4 NATURVÅRDSAVTAL .....	36
4.5 STÄRKT SAMARBETE OCH INFORMATIONsutbyte. ....	37
<b>5. HUR PÅVERKAS VIRKESFÖRSÖRJNINGEN AV ETT UTÖKAT SKOGSSKYDD?.....</b>	<b>39</b>
<b>6. FÖRSLAG.....</b>	<b>44</b>
6.1 INLEDNING.....	46
6.2 ÖVERLÄGGNINGARNAS KARAKTÄR .....	48
6.3 EKONOMI.....	49
6.3.1 <i>Uppskjuten betalning för reservat.</i> .....	50
6.3.2 <i>Ersättning för biotopskydd.</i> .....	53
6.3.3 <i>Finansiell förstärkning.</i> .....	53
6.3.4 <i>Möjligheter till upplåning av medel.</i> .....	57
6.3.4.1 <i>Naturvårdsobligationer.</i> .....	58

6.3.4.2 Lån i Riksgälden.....	60
6.3.4.3 Valet mellan eventuella lånemodeller.....	62
6.3.5 Möjligheter till skattereduktioner.....	63
6.3.6 Möjligheter till bidrag från EU.....	64
6.4 REGELVERKET.....	65
6.4.1 Realisationsvinstbeskattning.....	65
6.4.2 Jordförvärvslagstiftningen.....	67
<b>7. KONSEKVENSBEDÖMNING .....</b>	<b>69</b>
<b>BILAGOR.....</b>	<b>71</b>
BILAGA 1: KOMMITTÉDIREKTIV .....	71
BILAGA 2: FÖRKORTNINGAR OCH ORDFÖRKLARINGAR.....	75

# 1. Sammanfattning

## Uppdraget

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 22 januari 1998 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att överlägga med berörda parter om ett förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. Utredaren skulle

- överlägga med skogsnäringen om möjligheten att träffa en överenskommelse om att avstå från avverkning inom särskilt värdefulla skogsområden under en begränsad tid till staten har möjlighet att lämna ersättning för intrång i pågående markanvändning,
- lägga förslag till former för en sådan överenskommelse.

## Behovet av skydd

- Ett mer planmässigt bevarande av värdefulla skogar med statliga medel har pågått endast under de senaste tio åren.
- Av Sveriges produktiva skogsmarksareal är idag 3,7 procent (830 000 ha) skyddad i reservat, nationalpark, domänreservat eller inköpt av Naturvårdsverket för bildande av reservat. Nedan gränsen för fjällnära skog är 0,8 procent (173 000 ha) skyddat på detta sätt. På kyrkans mark har avsatts kyrkreservat omfattande drygt 1000 ha produktiv skogsmark. Vidare finns ca 1800 ha biotopskydd och 1900 ha frivilliga naturvårdsavtal. De skogliga impedimenten hyser även ett särskilt skydd. Till detta kommer den hänsyn som tas i samband med skogsbruksåtgärder.
- Miljövårdsberedningen bedömer att i det kortsiktiga perspektivet behöver ytterligare ca 250 000 ha skyddas i naturreservat och

25 000 ha med biotopskydd. Resterande del av skyddsbehovet torde kunna fyllas inom näringens frivilliga åtaganden.

- Riksskogstaxeringen uppskattar andelen naturskog till cirka 4 procent (ca 830 000 ha) av Sveriges produktiva skogsmark utanför skyddade områden och den fjällnära skogen.
- En enkätundersökning till länsstyrelserna visar att cirka 148 000 ha i dagsläget är aktualiserade för reservatsbildning. Totalt berörs 3635 fastigheter arealmässigt fördelat på 48% enskilda, 42% bolag och 10% övriga markägare.

## Skyddsstrategier

- Skydd av skogsmark kan ske på olika sätt och med ökad grad av säkerhet och långsiktighet, från frivilliga avståenden via naturvårdsavtal och till biotopskydd och naturreservat.
- Certifiering av skogsbruk innebär att någon intygar att skogsbruket följer en överenskommen standard. Två typer av standarder är för närvarande på väg att införas i skogsbruket, miljöledningssystem och nivåstandarder. Ett brett genomslag för en miljöcertifiering av det svenska skogsbruket kommer att medföra att betydande arealer skog skyddas.
- Omfattande inventeringar för att urskilja naturvårdsintressanta områden genomförs nu. Enligt Skogsstyrelsens bedömning kommer nyckelbiotopinventeringen att urskilja 60 000 - 80 000 nyckelbiotoper omfattande knappt 1% av den produktiva skogsmarksarealen. Sumpskogsinventeringen bedöms identifiera cirka 1 milj ha varav 5-10 % bedöms hamna i den högsta naturvärdesklassen.
- Flera markägareföreträdare och skogsvårdsorganisationen uttrycker en positiv syn på de gröna skogsbruksplanerna som ett funktionellt instrument för naturvård på fastighetsnivå. En konsekvent skogsbruksplanläggning enligt denna modell kommer sannolikt att ha ett betydande värde för den biologiska mångfalden.
- Naturvårdsavtalen kan ses som ett komplement till främst naturreservat, biotopskydd och generell naturhänsyn. Den förändring i jordabalken som nu införs innebär att om avtalen tecknas mellan markägare och stat eller en kommun så betraktas de som nyttjande-

rätter med möjlighet att bli gällande mot ny ägare. Naturvårdsavtalen bejakas av såväl markägare, skogsvårdsorganisationen som andra intressenter.

- I syfte att förbättra möjligheterna till optimal naturvårdsplanering är det av stor vikt att informationsutbytet mellan olika parter på det regionala planet underlättas.

### Hur påverkas virkesförsörjningen av ett utökat skogsskydd?

- Effekterna på virkesförsörjningen till följd av ett ökat skogsskydd, främst för sågverken i Norrlands inland, är svårbedömd. Utifrån ett antagande om ett utökat skydd lokaliserat så att effekten blir största möjliga går det inte att utesluta konsekvenser för virkesförsörjningen lokalt under en begränsad tid. Samtidigt är det viktigt att notera att det finns ett antal faktorer som bestämmer förutsättningarna för inlandssågverkens lönsamhet varför det är svårt att urskilja en enskild faktors påverkan.

### Sammanfattning av förslag

- Bevarande av naturskogar, nyckelbiotoper och andra skogstyper med högt innehåll av hotade arter utgör en väsentlig målsättning för utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Det finns därför ett ansvar för alla involverade parter, såväl skogsnäringen som de allmänna intressena, stat och kommun, att verka för att inga sådana skogar avverkas på grund av att det saknas medel.
- Överläggningarna har genomgående förts i en konstruktiv och positiv anda. Ingen part har ifrågasatt ett behov av ökat skydd genom reservat och biotopskydd. Man har sagt sig vara villiga till att bidra med lösningar i en situation om staten just nu inte har möjlighet att finansiera det säkerställandebehov som föreligger. Samtidigt har man betonat statens finansiella ansvar förr eller senare.

- När det gäller möjligheterna att skjuta upp betalning av reservat finns det tre modeller. Den första modellen skulle innebära att staten och markägaren gör en gemensam avsiktsförklaring som innebär att markägaren är beredd att inte avverka sådana skogar som planeras att bli reservat även om staten just nu inte kan betala ersättning. Staten å sin sida förbinder sig att verka för att skogen får ett skydd så fort som möjligt. De två andra modellerna innebär ett mer definitivt ställningstagande om skydd från statens sida. Det ena fallet, vilket torde kräva riksdagens tillstånd, är en ren skuldebrevsmodell med ersättning plus ränta. Det andra fallet innebär att staten betalar en ersättning motsvarande en räntekostnad för en given tidsperiod varefter parterna tar upp en förnyad dialog angående skyddet. Av dessa tre modeller förordar jag att staten i första hand får till stånd avsiktsförklaringar med markägare. För biotop-skydden föreslås ingen särskild modell eftersom beloppen är relativt sett små.
- För att finansiellt förstärka skogsskyddet föreslås att staten stimulerar tillkomsten av regionala skogsskyddsstiftelser som verkar genom att skriva naturvårdsavtal med markägare. Vidare föreslås en lagändring så att även dessa avtal kan följa fastigheten.
- Olika möjligheter för staten att låna upp pengar för säkerställandet redovisas. Det kan dock konstateras att detta totalt sett skulle innebära en betydande fördyring av säkerställandearbetet.
- Sverige har mycket framgångsrikt lyckats få EU medel ur den sk. LIFE-fonden som förstärkning av de nationella medlen för säkerställande och skydd. LIFE-fonden ses nu över inför den tredje perioden och det är av största vikt att Sverige i detta sammanhang för fram betydelsen av fonden för vårt arbete med Natura 2000 samt utvecklar motiven för vårt sätt att använda medlen. Några andra EU medel som kan användas för vårt skydd av skog har inte hittats.
- Reglerna för realisationsvinstbeskattning i samband med försäljning av mark för naturvårdsändamål bör ses över då dessa fördyrar, försvårar och försenar markåtkomsten. Vidare pekas på andra möjligheter inom skatteområdet för att gynna skyddet av

skog, bl.a. skatteavdrag för nyckelbiotoper tills staten har möjlighet att ge ersättning.

- I syfte att underlätta reservatsbildning på bolagsmark föreslås att de allmänna råden till jordförvärvslagen 5§ ses över så att möjligheterna för denna markägarkategori att förvärva kompensationsmark ökar.



## 2. Uppdraget och dess genomförande

Regeringen beslöt den 22 januari 1998 att tillkalla en utredare med uppgift att överlägga med berörda parter om ett förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. Enligt direktivet (bilaga 1) skall utredaren med utgångspunkt i nu gällande statliga budgetnivå för ersättningar till markägare för intrång i särskilt värdefulla områden:

- överlägga med företrädare för skogsnäringen om möjligheten att träffa överenskommelser om att skogsägare m.fl. avstår från att avverka inom särskilt värdefulla skogsområden under en begränsad tid till staten har möjlighet att ersätta markägare för intrång i pågående markanvändning,
- klarlägga formerna för sådana överenskommelser,
- uppskatta omfattningen av den areal som kan beröras av sådana överenskommelser fördelat på skilda ägargrupper,
- bedriva överläggningarna så att rätt prioritering uppnås av statens samlade finansiella insatser mot bakgrund av skyddsbehovet och avverkningsplanerna inom skogsnäringen som helhet,
- belysa effekterna för den regionala virkesförsörjningen av ett ökat skydd, främst för sågverksindustrin i Norrlands inland, genom att möjligheterna att avverka skog minskar,
- undersöka möjligheterna att teckna avtal om optioner för avverkning, dvs träffa överenskommelser om tidsbegränsade avverkningsstopp mot en viss ersättning som ger en möjlighet att senarelägga betalningen av intrångsersättning för berörda markområden,
- lägga förslag på lämplig form av samarbete för att främja en finansiell förstärkning, samt ge förslag på lämplig associationsform för samarbetet.

I uppdraget ingick också att bedöma betydelsen av andra åtgärder för skydd, t.ex. naturvårdsavtal mellan virkesköpare och skogsägare, samt certifiering av skogsbruk i syfte att premiera god naturvård.

Eftersom uppdraget skulle genomföras under en mycket begränsade tid, ca 4 månader, har det inte varit möjligt att utreda alla frågor med den bredd och djup som varit önskvärt. Överläggningar med företrädare för olika skogsägarkategorier har givits högst prioritet. Med tanke på att det finns drygt 350 000 skogsägare i Sverige fördelat på ett antal olika kategorier har överläggningarna fått begränsats till ett 1-3 möten per kategori. Överläggningar har förts med Skogsindustrierna, Skogsägarnas Riksförbund, Egendomsnämndernas samarbetsorgan, Sveriges Jordägareförbund, Kommunförbundet, Fastighetsverket.

Underlag har inhämtats från myndigheter och vissa branschorganisationer. Dessa har också kontaktats för överläggningar och diskussion kring angelägna frågor. Tiden har inte medgivit en bredare diskussion med alla de som har intressen i frågan. Samråd har skett med Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

I kommittédirektivet anges att utredaren bör ta del av Riksrevisionsverkets pågående arbete om effektiv naturvårdsförvaltning och administration. Jag har emellertid tillsammans med Riksrevisionsverket funnit att beröringspunkterna med denna utredning är mycket begränsade.

### 3. Behovet av skydd

**Sammanfattning av kapitel 3.**

- Ett mer planmässigt bevarande av värdefulla skogar med statliga medel har pågått endast under de senaste tio åren.
- Av Sveriges produktiva skogsmarksareal är idag 3,7 procent (830 000 ha) skyddad i reservat, nationalpark, domänreservat eller inköpt av Naturvårdsverket för bildande av reservat. Nedan gränsen för fjällnära skog är 0,8 procent (173 000 ha) skyddat på detta sätt. På kyrkans mark har avsatts kyrkreservat omfattande drygt 1000 ha produktiv skogsmark. Vidare finns ca 1800 ha biotopskydd och 1900 ha frivilliga naturvårdsavtal. De skogliga impedimenten hyser även ett särskilt skydd. Till detta kommer den hänsyn som tas i samband med skogsbruksåtgärderna.
- Miljövårdsberedningen bedömer att i det kortsiktiga perspektivet behöver ytterligare ca 250 000 ha skyddas i naturreservat och 25 000 ha med biotopskydd. Resterande del av skyddsbehovet torde kunna fyllas inom näringens frivilliga åtaganden.
- Riksskogstaxeringen uppskattar andelen naturskog till cirka 4 procent (ca 830 000 ha) av Sveriges produktiva skogsmark utanför skyddade områden och den fjällnära skogen.
- En enkätundersökning till länsstyrelserna visar att cirka 148 000 ha i dagsläget är aktualiserade för reservatsbildning. Totalt berörs 3635 fastigheter arealmässigt fördelat på 48% enskilda, 42% bolag och 10% övriga markägare.

### 3.1 Utvecklingen av skogsskyddet

Den svenska naturvården har lång tradition när det gäller bevarandearbetet. Redan 1909 inrättades de första nationalparkerna. Fram till 1964, då naturvårdslagen infördes, var naturskyddet emellertid av ringa omfattning, i första hand begränsat till bildandet av 15 nationalparker och ett antal små naturminnesmärken. Flertalet skogar som skyddades under denna tid tillkom genom att sk domänreservat avsattes av statliga Domänstyrelsen, senare Domänverket. Efter naturvårdslagens tillkomst och fram till 1972 nyttjades naturskyddsanslaget till stor del till att kompensera markägare för vägrade täkt- och bebyggelsestillstånd i samband med reservatsbildning. Endast ett fåtal skogar skyddades. Under perioden 1972-85 genomförde länsstyrelserna kommunvisa, översiktliga naturinventeringar vilka utmynnade i länsvisa naturvårdsplaner. Urvalet av områden skedde mot bakgrund av dåtidens kunskaper.

Överblickar av värdefulla skogar saknades i stort sett fram till i början av 1980-talet. Under åren 1978-82 utfördes den landsomfattande urskogsinventeringen av Naturvårdsverket och länsstyrelserna i samarbete med Skogsstyrelsen. Detta var det första egentliga planeringsunderlaget för skydd av värdefulla skogar. Urskogsinventeringen ledde till ett stort intresse för att bevara de kvarvarande orörda barrskogsekosystemen. Konflikter mellan bevarande- och skogsbruksintressen uppstod framförallt beträffande de fjällnära urskogarna men även nedanför detta område. En ohållbar situation i den fjällnära skogen avslutades 1984 genom en överenskommelse mellan Naturvårdsverket och Domänverket, då merparten av de inventerade urskogarna undantogs från avverkning.

Under slutet av 80-talet höjdes naturskyddsanslaget som en direkt följd av hotbilden mot de områden som pekats ut i urskogsinventeringen. Höjningen gav möjlighet till det första planmässigt organiserade skyddet av skogsekosystem i Sverige vid sidan av det nyss nämnda skyddet på statens mark i det fjällnära området

Under den senaste 10-årsperioden har ett i huvudsak nytt underlag för bevarande av skogar kommit fram genom den ökade kunskapen om hotade arter. Denna nya kunskap har lett till ett allt bredare intresse för områdesskyddet bland olika intressenter. Arbetet med naturreservat hos Naturvårdsverket och länsstyrelser har också i betydande grad påverkats av denna nya kunskap.

Sammanfattningsvis kan konstateras att även om naturskyddet har funnits som samhällsintresse i Sverige sedan 1909 så har ett mer organiserat bevarande av värdefulla skogar med särskilt avsatta statliga medel pågått endast under de senaste tio åren.

Av Sveriges produktiva skogsmarksareal (22,7 miljoner hektar) är idag 3,7 procent (830 000 ha) skyddad i reservat, nationalpark, domänreservat eller inköpt av Naturvårdsverket för bildande av reservat. Nedan gränsen för fjällnära skog är 0,8 procent (173 000 ha) av den produktiva skogsmarken skyddad på detta sätt. På kyrkans mark har avsatts ca 70 sk kyrkreservat omfattande drygt 1000 ha produktiv skogsmark. Vidare finns ca 700 biotopskyddsområden omfattande ca 1800 ha inrättade på skogsmark samt ungefär 300 frivilliga naturvårdsavtal omfattande ca 1900 ha.

De skogliga impedimenten omfattar ca 3,5 milj hektar. Till denna areal tillkommer fjällbjörkskogen vilken enligt nuvarande klassning klassas som ägoslaget fjäll enligt Riksskogstaxeringen. Impedimenten hyser ett speciellt skydd enligt föreskrifterna till skogsvårdslagen. På skogliga impediment som är större än 0,1 ha gäller förbud mot avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödning. Enstaka träd får dock avverkas om naturmiljöns karaktär inte förändras därav.

Den naturvårdshänsyn som tas i samband de årliga avverkningarna omfattar enligt Skogsstyrelsens beräkningar ca 10 000 ha vilket motsvarar 5 procent av den förnygringsavverkade arealen samt 0,05 procent av den produktiva skogsmarksarealen. Därutöver uppskattas de frivilliga avsättningarna till cirka 300 000 ha omfattande ca 1,5 procent av skogsmarksarealen.

För närvarande befinner sig samtliga större skogsbolag i en planerings- och inventeringsprocess. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket gör bedömningen att de frivilliga avsättningarna kommer att öka de kommande fem åren till 500 000 - 800 000 hektar när bolagen har gått igenom hela sina markinnehav.

### 3.2 Miljövårdsberedningens betänkande

Miljövårdsberedningen presenterade i sitt betänkande *Skydd av skogsmark, Behov och kostnader, SOU 1997:97* en bedömning av det framtida skyddsbehovet för den svenska skogen för att klara den biologiska mångfalden. Bedömningen grundar sig på vetenskapliga analyser av bristfaktorer i skogslandskapet. Bedömningar av denna typ är utomordentligt komplicerade att genomföra samtidigt som de innehåller flera osäkerhetsfaktorer. Utifrån dagens kunskapsläge är emellertid Miljövårdsberedningens underlag att betrakta som det bästa nu tillgängliga. Även ur ett internationellt perspektiv är underlaget intressant eftersom liknande utredningar hittills endast gjorts i mycket begränsad omfattning. Utifrån miljövårdsberedningens rapport kan slutsatsen dras att det finns en bred enighet om att områdesskyddet för naturvården behöver utökas. Hur mycket kan naturligtvis diskuteras. I det här betänkandet behandlas inte den framtida omfattningen av skyddet eftersom Miljövårdsberedningen redan gjort en sådan bedömning. Jag kommer heller inte att ta ställning till beredningens föreslagna nivåer. Däremot använder jag mig av beredningens bedömningar som underlag för mina beräkningar.

#### **Sammanfattning av Miljövårdsberedningens bedömningar**

I det följande återges en sammanfattning av Miljövårdsberedningens bedömningar. Dessutom ges korta sammanfattningar av remissinstansernas kommentarer till de olika bedömningarna.

- Det råder en bred enighet i samhället om att skogens biologiska mångfald ska bevaras och att det föreligger behov av ökat skydd.

**Remissinstanserna:** Sammanfattningsvis delar remissinstanserna huvudsakligen denna uppfattning. SLU instämmer men framhåller att den nya skogspolitiken miljösmål inte bara är inriktad på bevarande av skogsmarkens produktionsförmåga, biologiska mångfald och kultur- miljövärden utan också ett värnande om skogens estetiska och sociala värden. Sveriges Jordägareförbund delar Miljövårdsberedningens uppfattning att ytterligare arealer skogsmark bör undantas rationellt produktionsskogsbruk. De menar att det behov av skydd som kan föreligga är framför allt ett behov av att bevara handlingsfrihet för framtiden vilket i stor utsträckning bör ske genom överhållning.

- Kvantitativa analyser av skyddsbehovet bör göras regelbundet som underlag för att bedöma behovet av åtgärder.

**Remissinstanserna:** Detta kommenteras endast av några av remissinstanser vilka delar beredningens uppfattning. Skogsstyrelsen anser även att motsvarande kvalitativa analyser är angelägna.

- Det långsiktiga behovet av att ägna skogsmark helt eller övervägande åt naturvård är än så länge svårt att kvantifiera, beroende på osäkert underlag. De ca tio procents skyddsbehov av den produktiva skogsmarksarealen nedan den fjällnära gränsen som anses nödvändiga i forskarrapporten kan enligt beredningens mening vara såväl högre som lägre. Ytterligare osäkerhetsfaktorer tillkommer när det gäller hur stor del av det långsiktiga behovet som behöver lagskydd. De kommande utvärderingarna av den nya skogspolitiken kommer förhoppningsvis att ge bättre underlag för nya beräkningar.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet är splittrat. Flertalet av remissinstanserna framhåller det osäkra i underlaget och att den föreslagna arealen som bör skyddas måste betraktas som riktvärden. Uttalat negativa till behovsanalysen på kort sikt är Egendomsnämndernas Samarbetsorgan (ENSO) och Skogsägarnas Riksförbund. Tre remissinstanser (LRF, Egendomsnämndernas Samarbetsorgan och Sågverkens Riksförbund) menar att vid analys av skyddsbehovet måste

även impedimenten inbegripas. Flera remissinstanser uttrycker en tillfredsställelse över att underlaget till forskarrapporten och dess bakgrundsarbete redovisats i sin helhet. Naturvårdsverket, SNF, Lunds Universitet m fl framhåller att analysen av skyddsbehovet är den bästa som hittills gjorts i Sverige på befintlig kunskapsbas. Skogsstyrelsen anser att kommande utvärderingar av bland annat skogspolitiken kommer successivt att ge ett bättre beslutsunderlag. Stockholms universitet anser att betänkandet i alltför stor utsträckning generaliserar och förenklar faktaunderlaget. De ser vidare en fara i att använda begreppet rödlistade arter som ett beständigt mått på hotet mot biologisk mångfald. SkogForsk anser att skydd av tio procent av den produktiva skogsmarksarealen är ganska väl motiverat ur en rent ekologisk synvinkel. De anser vidare att det är tveksamt om kommande utvärderingar av skogspolitiken kan ge bättre underlag för nya beräkningar.

- I ett kortsiktigt perspektiv bedömer Miljövårdsberedningen att det finns behov av att skydda ytterligare skogsmark motsvarande drygt tre procent eller ca 700 000 ha av den produktiva skogsmarksarealen nedanför den fjällnära skogen för att inte försitta möjligheterna att långsiktigt bevara den biologiska mångfalden. Därutöver finns ca 200 000 ha där det föreligger ett behov av att låta naturhänsynen vida överstiga den generella naturhänsyn som normalt tas vid brukandet. Beredningen anser att det kortsiktiga behovet kan tillgodoses genom att Naturvårdsverket ges möjlighet att som reservat skydda ca 250 000 ha och Skogsstyrelsen ca 25 000 ha som biotopskyddsobjekt. Resterande del av skyddsbehovet (ca 600 000 ha) torde kunna fyllas inom ramen för näringens frivilliga åtaganden. Grunden för denna bedömning är Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets prognoser.
- Att säkerställa de föreslagna målsättningarna för naturreservat och biotopskydd skulle vid en tidshorisont på 20 år motsvara en anslagsnivå för Naturvårdsverkets naturskyddsanslag på ca 195 milj kr/år. Att nå denna målsättning på tio år motsvarar en anslagsnivå



på ca 390 milj kr/år. För Skogsstyrelsens anslag för biotopskydd blir motsvarande nivåer ca 40 milj kr/år respektive ca 80 milj kr/år.

- Från beredningens utgångspunkter är det givetvis önskvärt att målsättningen kan nås på så kort tid som möjligt. Man understryker också att försiktighetsprincipen talar för att säkerställandet sker på ca 10 år snarare än 20 år.
- Anslagsnivån är starkt beroende av framtida avverkningsbeteende och omfattningen av frivilliga åtaganden. Det är angeläget att näringens frivilliga naturvårdsåtaganden positivt uppmärksammas. Det är viktigt att via inventering, utbildning och ekonomiskt stöd stimulera och kanalisera de frivilliga avsättningarna till områden med höga naturvärden. Därigenom kan också de frivilliga åtagandena bättre samplaneras med naturvårdslagens skyddsinstitut. Den påbörjade uppföljningen av skogsnäringens sektorsansvar för miljön är en förutsättning för att klarlägga behovet av samhällets insatser. För att avvärja avverkningshot mot biologiskt värdefulla skogsområden bör möjligheten att köpa reservatsoptioner prövas.

**Remissinstanserna:** Det som remissinstanserna kommenterar i störst utsträckning är Miljövårdsberedningens antagande om omfattningen av näringens frivilliga åtaganden. Flera remissinstanser kommenterar det faktum att ett stort antal markägare kommer att beröras. Skogsstyrelsen gör bedömningen att ca 9000 medelstora fastigheter i landet kan komma att påverkas av det redovisade skyddsbehovet. Enligt LRF kan ekonomin i många lantbruksföretag äventyras. Lunds universitet, Greenpeace, Umeå universitet, Centrum för biologisk mångfald m fl ifrågasätter i vilken grad de frivilliga avsättningarna kommer till stånd.

Skogsindustrierna anger att skogsföretagens frivilliga naturvårdsåtaganden uppmärksammas på ett positivt sätt i betänkandet. De anger vidare att under förutsättning att näringen inte belastas med ytterligare avgifter eller restriktioner är det Skogsindustriernas uppfattning att det resterande skyddsbehovet (600 000 ha) ryms inom de stora frivilliga åtaganden som näringen gör.

Skogsägarnas Riksförbund anser att kunskapsläget inte räcker till för att slå fast skyddsbehovet i ett kortsiktigt perspektiv. Den skyddsanalys som beredningen baserar sina slutsatser på menar man är alltför avgränsad och verklighetsfrämmande som underlag för ställningstaganden. Det finns följaktligen ingen saklig grund att föreslå och hävda att ca 600 000 ha produktiv skogsmark ska utgöra ett näringsens åtagande. I denna del anger Skogsägarnas Riksförbund att man inte står bakom beredningen.

Skogsstyrelsen anser att begreppet kortsiktigt behov är olämpligt och borde istället uttryckas som åtgärder på kort sikt för ett långsiktigt behov. SKS anser vidare att beredningens bedömning att åstadkomma nödvändiga åtgärder på kort sikt genom att näringen frivilligt skyddar mer än 2/3 av behovet är orealistisk. SKS och Naturvårdsverket redovisar i rapport till regeringen en prognos för de frivilliga avsättningarnas omfattning baserad på enkätuppgifter. Prognosen visar på ungefär 600 000 ha skogsmark. SKS anser att beredningen tolkat och använt dessa uppgifter på ett delvis missvisande sätt. De frivilliga avsättningarna är enligt enkätsvaren motiverade av inte enbart dess naturvärden utan orsaken kan istället vara områdets kulturvärden. Områdena är vidare av okänd kvalitet och varaktighet.

Länsstyrelsen i Halland framhåller att på regional nivå behöver ädellövs skogen bättre skydd. Länsstyrelsen i Norrbotten framhåller att det finns ett behov av att ytterligare stärka skyddet i fjällnära skog.

- Beredningen delar Skogsstyrelsens uppfattning att det är angeläget med en lagändring som innebär att civilrättsliga naturvårdsavtal medföljer fastigheten vid ägarskifte.

**Remissinstanserna:** Denna punkt kommenteras endast av ett fåtal remissinstanser. De som har lämnat kommentarer är också positiva till förslaget.

- Myndigheterna på central och regional nivå behöver i än högre grad aktivt samverka i säkerställandearbetet för att minimera kostnaderna och maximera naturvårdsnyttan.

**Remissinstanserna:** Denna punkt kommenteras mycket sparsamt av remissinstanserna men från myndighetshåll finns det en acceptans om behovet av ökad samverkan.

- En hög ambitionsnivå inom naturvårdsbiologisk forskning liksom fortlöpande inventering, uppföljning och miljöövervakning är nödvändig för att ytterligare klarlägga var och hur naturvårdsinsatserna gör mest nytta.

**Remissinstanserna** Ingen remissinstans är emot skrivningen.

- Ett positivt bidrag i arbetet med att klara skyddsbehovet vore om staten ej belastar Naturvårdsverkets naturskyddsanslag vid säkerställande av skog på Fastighetsverkets och Fortifikationsverkets innehav. Man bör också pröva i vilken utsträckning markägare kan erbjudas avverkningsrätter på Fastighetsverkets mark som ersättning vid inrättande av reservat i Norrlands inland.

**Remissinstanserna:** Fastighetsverket (SFV) anser att man inte ska särbehandlas som markägare och avvisar därför förslaget om att naturskyddsanslaget inte ska belastas vid skydd av skogsmark på SFV:s mark. SFV ifrågasätter vidare starkt förslaget om ersättning till enskilda markägare i form av avverkningsrätter på verkets mark. Fortifikationsverket (FortV) anger att deras markinnehav i första hand syftar till att tillhandahålla Försvarsmakten god övningsterräng. Detta syfte får inte överskuggas av naturskyddet. FortV bedömer dock intressekonflikten som låg. Skogsstyrelsen, LRF, Skogssällskapet, Naturhistoriska Riksmuseet, Länsstyrelsen i Norrbotten, SNF, Skogsindustrierna, Skogsägarnas Riksförbund m fl ser fördelar med förslaget.

- Ett antal alternativa finansieringsformer för säkerställande av skogsmark har övervägts. Slutsatsen är att för närvarande måste finansieringen av säkerställande med stöd av naturvårdslagen ske till största delen inom ramen för det ordinarie arbetet med statsbudgeten.

**Remissinstanserna:** Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Skogsindustrierna, Skogsägarnas Riksförbund, Greenpeace, SNF m fl instämmer i beredningens förslag. SNF anser att frågan om stiftelse bör utredas.

### 3.3 Naturskogarna idag

Det råder enighet om att många hotade skogsarter kräver lång skoglig kontinuitet. Det råder också enighet om att andelen mycket gammal skog har minskat i Sverige under 1900-talet. Det är emellertid svårt att få fram heltäckande uppgifter om naturskogens utveckling bland annat på grund av definitionsproblem. Som underlag för analys av den hittillsvarande utvecklingen samt för att ge en prognos för framtiden har dock Riksskogstaxeringen fått i uppdrag att ta fram uppgifter om *äldre skog* och *skog utan sentida påverkan*. Slutsatsen är att andelen naturskog uppskattas omfatta ca 4 procent (ca 830 000 hektar) av Sveriges produktiva skogsmark utanför skyddade områden och den fjällnära skogen. Från 1983 till 1993 har, enligt Riksskogstaxeringens material, arealen naturskog minskat i norra Sverige med ca 11%. Minskningen är störst på lägre boniteter och i granskogar. I södra Sverige har istället en markant ökning skett. Ökningen i södra Sverige har dock skett från låga värden och anses kunna bero på ett skogsfattigt tillstånd i början av seklet och en skötsel som gått från husbehovsavverkning till produktion av industrived med längre tid mellan ingreppen.

Naturvårdsverket menar att naturskogsminskningen i norra Sverige är ett reellt problem och en framskrivning av utvecklingen ger vid handen att arealen gammal, föga påverkad skog i norra Sverige halveras inom 20 år. Miljövårdsberedningen anger emellertid att mot detta står det faktum att skogsnäringen enligt Skogsstyrelsens undersökning frivilligt

avsatt betydande arealer skog samt att många markägare inte har för avsikt att avverka naturskog eller nyckelbiotoper. Effekten av dessa avsättningar har ännu inte hunnit ge utslag i Riksskogstaxeringens material.

### 3.4 Aktuella områden för reservatsbildning

Arbetet med reservatsbildning bedrivs i nära samarbete mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Med utgångspunkt från informationen om skyddsvärda skogstyper och områden utarbetas årsvisa skyddsprogram dimensionerat efter de medel som tilldelats. På länsplanet förekommer i många fall ett fruktbart samarbete med markägarföreträdare, den ideella naturvården, skogsvårdsorganisationen, kommunekologer m fl. I det följande beskrivs kort det praktiska naturskyddsarbetet avseende samarbetet mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket.

Länsstyrelserna ansvarar för att årligen överlämna sammanvägda förslag på reservatsbildningar till Naturvårdsverket. Länsstyrelserna genomför inventeringar, avgränsningar och prioriteringar av reservatsobjekten. Markåtkomst för naturreservat sker som köp eller genom intrångsersättning enligt naturvårdslagen, NVL, (1964:822). Ca 75% av arealen köps, 25% säkras med intrångsersättning. Köpen sker på marknadsmässiga villkor. Intrångsersättning bestäms enligt ersättningsbestämmelserna i NVL. Intrångsersättning är ersättning för den befogenhetsinskränkning som föreskrifterna för naturreservatet innebär. Ersättningen innebär således inte något förvärv av skog eller avverkningsrätt eller motsvarande.

Beslut om reservat fattas normalt efter avslutade förvärv eller utbetalade intrångsersättningar. Efter länsstyrelsens inledande information till markägaren och förhandling om reservatsbildning anlitas expertis för skogsvärdering i samråd med berörda markägare. För efterkommande förhandlingar om priser och avtal anlitas särskild

förhandlingsexpertis. Förhandlingar med de större bolagen sköts normalt direkt av Naturvårdsverket.

Beträffande de länsvisa naturskyddsplanerna måste framhållas att de är dynamiska av sin karaktär. När ny kunskap kommer fram revideras planerna och prioriteringarna ändras. Den nya kunskapen kommer från olika källor inom regionen. Den pågående nyckelbiotopinventeringen är ett exempel på ny kunskap som kommer fram kontinuerligt. Bolags-skogsbruket framhåller även att inom ramen för de pågående landskap-sekologiska planeringsarbetet tillkommer fortlöpande kunskap om naturvårdsintressanta områden. Denna dynamik gör det är svårt att ge en exakt lägesbeskrivning över de aktuella naturskyddsplanerna.

Inom ramen för den här utredningen uppdrogs till Naturvårdsverket att via en enkätundersökning till länsstyrelserna söka urskilja omfattningen av de områden som idag är aktualiserade för reservatsbildning. Undersökningen syftade bl a till att få en bild över hur aktuella reservatsområden fördelar sig på olika markägarekategorier. Naturvårdsverket uppger att genomgången har skett snabbt och med ett översiktligt angreppssätt, vilket påverkar noggrannheten i redovisningen. Även om det finns brister i underlaget påverkar det emellertid inte de allmänna slutsatser som kan dras ur materialet.

Grundmaterialet omfattar 603 objekt med en totalareal på drygt 148 000 ha. Av totalarealen i materialet utgör ca 10 000 ha impediment. Genomsnittsarealen är 245 ha/objekt. För de olika landsdelarna har objekten i genomsnitt följande areal: Götaland 114 ha; Svealand 321 ha och Norrland 430 ha. Av nedanstående tabeller framgår fördelning mellan olika ägarekategorier.

**Tabell 1: Områden som är aktualiserade för reservatsbildning enligt enkätundersökning till länsstyrelserna maj 1998. Fördelning på ägarekategori, hela landet.**

Ägarekategori	Areal (ha)	%	Antal fastigheter	%
Enskilda	70724	47,8	3318	91,2
Bolag	61983	41,9	214	5,9
Kommun	7202	4,9	50	1,4
Kyrkan	3988	2,6	35	1,0
Staten	4105	2,8	18	0,5
<b>Summa</b>	<b>148002</b>	<b>100,0</b>	<b>3635</b>	<b>100,0</b>

**Tabell 2: Områden som är aktualiserade för reservatsbildning enligt enkätundersökning till länsstyrelserna maj 1998. Fördelning på ägarekategori, olika landsdelar. Areal i hektar.**

	Götaland		Svealand		Norrland		Summa	
	areal	%	areal	%	areal	%	areal	%
Enskilda	21080	30	33510	47	16143	23	70724	100
Bolag	5870	9	23320	38	32793	53	61983	100
Kommun	3189	44	3595	50	418	6	7202	100
Kyrkan	861	21	2861	72	266	7	3988	100
Staten	938	23	2872	70	295	7	4105	100
<b>Summa</b>	<b>31938</b>	<b>21</b>	<b>66149</b>	<b>45</b>	<b>49915</b>	<b>34</b>	<b>148002</b>	<b>100</b>

Totalt berörs 3635 fastigheter fördelade på 1629 i Götaland, 1314 i Svealand och 692 i Norrland. Av materialet framgår vidare att antalet berörda fastigheter per objekt i genomsnitt är 6,0 med endast en liten variation mellan landsdelarna. Enskilda ägare finns i cirka 75% av objekten, bolag i 31 %, kommuner i 7%, kyrkan i 6% och staten i 3% av objekten. Enskilda ägare minskar norrut i landet. För bolagen gäller det omvända.

### 3.5 Biotopskydd

Skogslevande växt- och djurarter som är skyddsvärda återfinns ofta i små men viktiga biotoper (livsmiljöer). För att skydda dessa biotoper infördes år 1991 bestämmelser i 21 § naturvårdslagen om sk biotopskydd. Skogsvårdsstyrelsen beslutar om biotopskydd på skogsmark för områden som utgörs av någon av 19 angivna biotoptyper. De 19 biotoptyperna är: brandfält, lövbrännor, äldre naturskogsartade lövskogar, äldre naturädellövskog, örtrika allundar, ravinskogar, örtrika bäckdrog, urskogsartade barrskogar, ädellövsumpskogar, örtrika sumpskogar, äldre skogsbeten, åsgranskogar, kalkbarrskogar, rik- och kalkkärr, alkärr, gamla hasselundar, källor med omgivande våtmark, myrholmar samt ras- och bergsbranter.

Den 31 december 1997 var antalet biotopskydd 690 st omfattande en areal på 1721 ha vilket ger en medelareal per objekt på 2,5 ha. Medelersättningen per hektar var 33500 kr. Av antalet biotopskydd återfinns cirka 40% i urskogsartad barrskog. Skogsvårdsstyrelsen anger i sitt meddelande 1-1997, *Naturskydd och naturhänsyn i skogen*, att totalt beräknas ca 15 000 områden i landet under 5 ha vara lämpliga för biotopskydd. Arealen bedöms uppgå till 25 000 - 30 000 ha.



## 4. Skyddsstrategier

### Sammanfattning av kapitel 4.

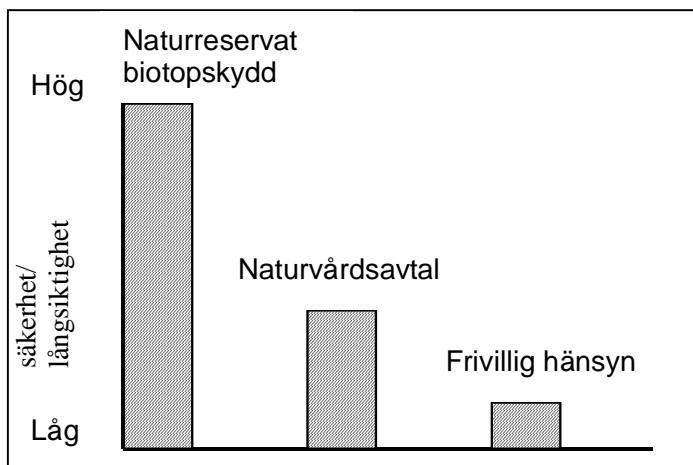
- Skydd av skogsmark kan ske på olika sätt och med ökad grad av säkerhet och långsiktighet från frivilliga avståenden via naturvårdsavtal och till biotopskydd och naturreservat.
- Certifiering av skogsbruk innebär att någon intygar att skogsbruket följer en överenskommen standard. Två typer av standarder är för närvarande på väg att införas i skogsbruket, miljöledningssystem och nivåstandarder. Ett brett genomslag för en miljöcertifiering av det svenska skogsbruket kommer att medföra att betydande arealer skog skyddas.
- Omfattande inventeringar för att urskilja naturvårdsintressanta områden genomförs nu. Enligt Skogsstyrelsens bedömning kommer nyckelbiotopinventeringen att urskilja 60 000 - 80 000 nyckelbiotoper omfattande knappt 1% av den produktiva skogsmarksarealen. Sumpskogsinventeringen bedöms identifiera cirka 1 milj ha varav 5-10 % bedöms hamna i den högsta naturvärdesklassen.
- Flera markägareföreträdare och skogsvårdsorganisationen uttrycker en positiv syn på de gröna skogsbruksplanerna som ett funktionellt instrument för naturvård på fastighetsnivå. En konsekvent skogsbruksplanläggning enligt denna modell kommer sannolikt att ha ett betydande värde för den biologiska mångfalden.

- Naturvårdsavtalen kan ses som ett komplement till främst naturreservat, biotopskydd och generell naturhänsyn. Den förändring i jordabalken som nu införs innebär att om avtalen tecknas mellan markägare och stat eller en kommun så betraktas de som nyttjanderätter med möjlighet att bli gällande mot ny ägare. Naturvårdsavtalen bejakas av såväl markägare, skogsvårdsorganisationen som andra intressenter.
- I syfte att förbättra möjligheterna till optimal naturvårdsplanering är det av stor vikt att informationsutbytet mellan olika parter på det regionala planet underlättas.

## 4.1 Skydd och ersättning

Den skogspolitik som riksdagen lade fast 1993 jämför miljömålet med produktionsmålet, dvs markägaren skall säkra att skogen uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Detta innebär att det ligger ett krav på att markägaren vid sitt brukande även ska ta hänsyn till bevarande av den biologiska mångfalden. Ansvaret är dock inte "oändligt" utan det finns en brytpunkt då samhället skall ersätta markägaren för de kostnader som bevarandet kan innebära. I lagens mening, inklusive grundlagen, ligger denna gräns då pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten, dvs den del som är föremål för skogsbruksåtgärder. Var denna gräns ligger är inte entydigt. I praktiken är gränsen för ersättning än mer otydlig eftersom den nya skogsvårdslagen är en ramlag som ger stor frihet under ansvar till markägaren. Det är otvivelaktigt så att de skogspolitiska målen för miljön är större än de krav skogsvårdslagen uttryckligen ställer men att markägarnas hänsyn utöver lagkraven i strikt mening är frivilliga åtagande. Med nuvarande lagkonstruktion blir därför behovet av statliga insatser för ersättning till markägare i hög grad beroende av graden av frivilliga åtaganden från markägarnas sida.

Miljövårdsberedningen definierade skydd som ”naturvård som främsta markanvändning”, dvs fri utveckling eller åtgärder som enbart syftar till bevarande av skogens biologiska mångfald. Detta kan ske på olika sätt och med ökad grad av säkerhet och långsiktighet vilket visas schematiskt i nedanstående figur.



**Figur 1: Schematisk bild över långsiktighet och säkerhet för olika former av skydd av skogsmark för naturvård.**

Skydd med lagstöd, naturreservat och biotopskydd, ger det säkraste och långsiktigaste skyddet. Naturvårdsavtalen ger ett tidsbegränsat skydd medan rent frivilliga åtaganden utan avtal är beroende av markägarens vilja och möjligheter att avstå från ekonomisk kompensation för de kostnader som skyddet innebär. Det bör i detta sammanhang framhållas att andra åtgärder inom skogsbruket än direkt skydd är nödvändiga för att nå bevarandemålen, t.ex. skapa spridningskorridorer, lämna död och döende ved etc.

Vid reservatsbildning ersätts markägaren antingen för ett intrång, dvs skogsägaren kvarstår som markägare, eller för köp av fastigheten. Skall skogen lämnas till fri utveckling, dvs inget skogsbruk får bedrivas, är skillnaden mellan intrångsersättning och förvärvskostnad normalt 10-15% vilket motsvarar ägarens rätt till övrigt nyttjande t.ex.

jakt, fiske etc. Vid förvärv överförs fastigheten till naturvårdsfonden och staten genom naturvårdsverket blir markägare. Biotopskydden ersätts som intrång och ersättningsbeloppets storlek beräknas på virkesvärdet.

Vid såväl biotopskydd som ersättning för reservatsbildning betalar staten hela beloppet vid ett tillfälle. Ersättningar vid statens markåtkomst är belagd med realisationsvinstskatt. Bland annat av denna anledning är det inte ovanligt att markägare vid större förvärv eller intrångsersättningar önskar genomföra markbyte. Ett annat viktigt skäl är naturligtvis att skogsägaren önskar fortsätta bedriva skogsbruk. Sökandet efter ersättningsmark för markbyte innebär att säkerställandet av ett objekt kan vara en ganska långdragen process.

Ersättningsnivåerna för naturvårdsavtal varierar stort, alltifrån en symbolisk summa upp till en kostnad mellan 5000-10000 kronor per ha. Även i dessa fall ersätts markägaren vid det tillfälle då avtalet skrivs.

Beträffande det framtida anslaget för reservat och biotopskydd är det idag endast möjligt att ge en bild av de tre kommande åren. I regeringens ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150) aviseras höjda budgetramar för skydd av skogsmark för de kommande tre åren. Detta ger möjlighet för Naturvårdsverket att förstärka skyddet med totalt 185 milj kr under kommande treårsperiod. Höjda ramar för Näringsdepartementet gör att anslagen till biotopskydd och naturvårdsavtal samt rådgivning till skogsägare också kan höjas med totalt 99 milj kr för de kommande tre åren. I regeringens skogspolitiska proposition (prop. 1997/98:158) framgår att de ytterligare medel som tillförs Näringsdepartementet kommer 65 milj kr att kunna användas för biotopskydd och naturvårdsavtal. Nedan ges en översikt över anslagsnivåerna för innevarande år samt de tre kommande åren. De höjda budgetramarna som aviserats i vårpropositionen för de kommande tre åren har i nedanstående tabell fördelats jämnt mellan åren 1999-2001. Det är inte möjligt att i skrivande stund bedöma nivån på de medel som kan tillföras från EU:s LIFE-fond mer än för innevarande samt nästkommande år.

**Tabell 3: Översikt över medel för reservat och biotopskydd (milj kr).**

År	Reservat	Biotopskydd och naturvårdsavtal	Totala medel för områdesskydd
1998	190 + 20 särskilt tillägg + 45 från EU:s LIFE-fond	25	280
1999	253 + 45 från EU:s LIFE-fond	47	345
2000	253 + ? från EU:s LIFE-fond	47	300+?
2001	253 + ? från EU:s LIFE-fond	47	300+?

## 4.2 Certifiering

Under de senaste åren har certifiering av skogsbruk varit under intensiv diskussion. Certifiering innebär att någon intygar att skogsbruket bedrivs i enlighet med en viss standard. Idag är två principiellt olika typer av standarder (system) på väg att införas i skogsbruket nämligen: standarder för miljöledning, sk miljöledningssystem och nivåstandarder.

Miljöledningssystemen reglerar företagens sätt att arbeta med miljöfrågor på ett strukturerat sätt men saknar egentliga kravnivåer förutom ren lagefterlevnad. Företagen sätter själva sina miljömål och försöker sedan med hjälp av miljöledningssystemet att nå dessa mål. Ett miljöledningssystem används inte som grund för produktmärkning. ISO 14001 (International Organisation for Standardization) och EMAS (Eco Management and Audit Scheme) är exempel på standardiserade miljöledningssystem som flera företag nu arbetar med att införa.

En nivåstandard ställer specifika, i förväg, överenskomna krav. De nationella lagarna utgör normalt grunden men ofta är standardens krav högre. Eftersom standarden innehåller specifika kravnivåer utgör den ofta en grund för produktmärkning och blir på så sätt ett medel för kommunikation med marknaden. Exempel på nivåstandard är den FSC-standard (Forest Stewardship Council) som företrädare för ekonomiska- sociala- och miljöintressen tagit fram. Andra aktuella nivåstandard-

der är de som är under utveckling hos flera skogsägareföreningar, ofta kopplade till sk gröna skogsbruksplaner.

Formellt sett har miljöledningssystem och nivåstandarder inte något med varandra att göra men i praktiken kan de komplettera varandra. Ett miljöledningssystem kan användas som ett stöd för företagen att uppfylla miljökraven i nivåstandarderna. Flera företag arbetar idag med att införa både ett miljöledningssystem och en nivåstandard. Själva certifieringarna utförs av ackrediterade certifierare vilka agerar som en oberoende tredje part. Den frivilliga certifieringen avses att kunna användas för marknads- och omvärldskommunikation antingen via produktmärkning eller på annat sätt.

En certifiering är helt och hållet ett frivilligt åtagande av markägaren. Inom både den svenska FSC-standarderna och de nivåstandarder som är under utveckling i skogsägareföreningarna återfinns, förutom övriga skogsbruksriktlinjer, vissa delar om bevarande och återskapande av skogsmark för naturvärden. FSC-standarderna anger att:

- Olikåldriga naturskogar, nyckelbiotoper och impediment undantas andra åtgärder än skötsel som är påkallad för att bevara och främja biotopens naturliga biologiska mångfald.
- Förutom detta ska minst 5% av den produktiva skogsmarksarealen avsättas för bevarande och återskapande av naturvärden. I dessa 5% får de olikåldriga naturskogarna och nyckelbiotoperna räknas in.

Samtliga stora skogsbolag har redan ett miljöledningssystem eller är på väg att införa det. Huvuddelen av bolagen har valt ISO 14001. Bolagen har också anpassat sitt skogsbruk enligt den svenska FSC-standarderna. Majoriteten av bolagen har också beslutat sig för att även FSC-certifiera sitt skogsbruk. Ett antal enskilda markägare samt medelstora markägare har också beslutat att FSC-certifiera sitt markinnehav under en paraplyorganisation, sk gruppcertifiering.

Samtliga skogsägareföreningar har beslutat att införa miljöledningssystem enligt ISO 14001 eller EMAS. Inom ramen för miljölednings-

systemet kommer föreningarna att upprätta nivåstandarder som medlemmarna erbjuds teckna ett avtal om att följa. Några skogsägareföreningar har valt att kalla de avtal som de tecknar med markägarna för en certifiering. Andra skogsägareföreningar kallar det i nuläget för miljöavtal eller motsvarande. Eventuellt kommer de sistnämnda skogsägareföreningarna att i framtiden kalla dessa miljöavtal för en certifiering av markägarna. Det skulle föra för långt att gå in på alla de nivåstandarder som nu är upprättade eller under utveckling. Ett exempel på nivåstandard är Södra skogsägarnas. Beträffande bevarande och återskapande gäller i Södras standard att:

- I nyckelbiotoper och biotoper som uppfyller kriterierna för biotopskydd får skötsel utföras i enlighet med skriftliga anvisningar efter samråd med Skogsvårdsstyrelsen.
- Minst 5% av den produktiva skogsmarksarealen lämnas orörd eller undantas andra åtgärder än de som behövs för att främja den biologiska mångfalden.

Nivåerna för bevarande och återskapande kan skilja mellan olika skogsägareföreningars nivåstandarder.

Certifieringen innebär ett frivilligt åtagande av markägaren. Inom ramen för certifieringen avsätter markägaren frivilligt områden för bevarande och restaurering. Omfattningen av dessa områden är svår att uppskatta främst beroende på att certifieringen fortfarande är i inledningsfasen. I juni 1998 var arealen FSC-certifierat markinnehav cirka 3,7 milj ha produktiv skogsmark varav cirka 96 000 ha mindre markägare gruppcertifierats. Skogsägareföreningarnas certifieringsprocesser, vare sig man har valt att kalla det för certifiering av markägaren eller tecknande av miljöavtal, är i skrivande stund i huvudsak i uppstartsfasen. Inom en skogsägareförening har emellertid tecknats miljöavtal omfattande 100 000 ha. En grov uppskattning av vad certifieringarna idag ger i form av frivilligt områdesskydd är att cirka 185 000 ha avsätts inom ramen för FSC-certifieringen (5% av 3,7 milj ha). Som tidigare nämnts är skogsägareföreningarnas certifieringsarbeten i uppstarten men överslagsmässigt kan sägas att cirka 5000 ha borde kunna betraktas som frivilligt områdesskydd inom ramen för

miljöavtal eller certifiering. Under hösten 1998 kommer certifieringsarbetena på respektive skogsägareförening att öka väsentligt.

En bedömning av den framtida potentialen för certifieringen är svår att göra. Det beror på hur många markägare som är intresserade av en certifiering vilket i sin tur är beroende på hur standarderna uppfattas av markägarna. En annan viktig aspekt är även hur marknaden och andra intressenter uppfattar det certifierade skogsbruket. Genom att ny kunskap och information fortlöpande kommer fram samt att förutsättningar fortlöpande ändras, kommer standarderna att revideras för att möta dessa nya förutsättningar. Hur ofta standarderna kommer att revideras går inte att avgöra i nuläget men vart femte år torde vara rimligt. Genom att standarderna revideras i framtiden gör det också att bedömningen av omfattningen försvåras ytterligare.

För att ändå göra en grov uppskattning över en möjlig utveckling för certifieringen kan sägas att det inte är orealistiskt att anta att inom två år borde cirka 8 milj ha produktiv skogsmark kunna vara FSC-certifierad. Denna skattning grundar sig på uttalanden från flera bolag samt en bedömning av att arealen mark i gruppcertifiering borde kunna dubblas inom två år. Detta skulle i sådana fall generera cirka 400 000 ha frivilligt avstående inom ramen för FSC-certifieringen. Beträffande skogsägareföreningarnas certifieringsarbeten har två föreningar formulerat mål för den framtida omfattningen. Södra anger att målet är att halva medlemsarealen dvs 870 000 ha ska vara certifierad på fem år. Mellanskog anger att målet är att miljöavtal motsvarande 40% av medlemsarealen dvs ca 600 000 ha ska vara tecknade år 2002. Det är sannolikt att motsvarande mål även kommer att utvecklas för de andra skogsägareföreningarna med början under hösten 1998.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att ett brett genomslag för en miljöcertifiering av det svenska skogsbruket kommer att medföra att betydande arealer skog skyddas från skogsbruk. Förhoppningsvis fångar också den frivilliga avsättningen den ur bevarandesynpunkt mest värdefulla skogen.



## 4.3 Planering

### 4.3.1 Omfattande inventeringar

För att på ett ändamålsenligt kunna fördela resurser för naturvård är det angeläget att ha en överblick över markinnehavet med en analys av vilka områden som är skyddsvärda. Som ett led i denna information-supplyggnad genomförs nu nyckelbiotopsinventeringen och sump-skogsinventeringen. Nyckelbiotopsinventeringen (NBI) är en nationell naturvärdesinventering av skogsområden med höga naturvärden. Nyckelbiotop är ett begrepp som avser skogsområden där man finner eller kan förväntas finna rödlistade arter. Skogsstyrelsen fick 1993 regeringens uppdrag att inventera nyckelbiotoper på privatskogsbrukets marker omfattande ca 12 miljoner hektar. Storskogsbruket inventerar nyckelbiotoper på sitt innehav för egen kostnad. Inventeringen av privatskogsbrukets mark ska vara genomförd vid utgången av 1998. För bolagsskogsbruket är en bortre gräns för när inventeringen ska vara klar satt till år 2003 men flera bolag kommer att vara klara långt innan dess. Enligt Skogsstyrelsens bedömning kommer 60 000 - 80 000 st nyckelbiotoper vara funna när inventeringarna är avslutade. Bedömningen visar att detta skulle kunna utgöra knappt 1% av den produktiva skogsmarksarealen.

Sumpskogsinventeringen täcker hela riket och påbörjades 1990/91 av SVO i samarbete med Naturvårdsverket. Målet med inventeringen är att utgöra underlag för ett skonsamt skogsbruk för landets sumpskogar. Syftet är att skaffa ett beslutsunderlag för markägare, myndigheter m fl inför planerade åtgärder i sumpskog. Såväl naturvärden som skogliga produktionsvärden registreras i en databas och sumpskogarna indelas i fyra olika naturvärdesklasser. Klass 1 är de marker med högsta naturvärdena och här återfinns också många nyckelbiotoper.

Under hösten 1998 kommer resultatet av sumpskogsinventeringen att sammanställas för att rapporteras i januari 1999. Skogsstyrelsens bedömning i nuläget är att inventeringen omfattar cirka 1 milj hektar varav 5-10 % bedöms hamna i klass 1. Arealgränserna för inventering-

en är för södra Sverige 2 ha, mellersta Sverige 3-4 ha och norra Sverige 4-5 ha. Detta uppges vara anledningen till att sumpskogsinventeringens totala arealskattning inte korrelerar med Riksskogstaxeringens skattning vilken omfattar ca 3,4 milj ha.

#### 4.3.2 Skogsbruksplanläggning

Efter beslut av riksdagen år 1983 infördes i skogsvårdslagen ett krav på att det på varje brukningsenhet skall finnas en skogsbruksplan med riktlinjer för skogens skötsel på enheten. Syftet med bestämmelsen var att stimulera till ett mer aktivt skogsbruk. 1990 års skogspolitiska kommitté föreslog att kravet på skogsbruksplan skulle kvarstå men i form av en redovisning av skogstillståndet. Regeringen valde emellertid att föreslå att kravet på skogsbruksplan skulle slopas helt vilket även blev riksdagens beslut. Regeringens motiv var att behovet av en skogsbruksplan är allmänt erkänt sedan länge och att denna uppfattning är så befäst att några tvingande krav inte bör ställas. Skogsstyrelsen menar dock att dagens situation inte är tillfredsställande. Produktionen av skogsbruksplaner har minskat kraftigt och ungefär hälften av alla privata skogsägare har ingen aktuell skogsbruksplan. Detta är en situation som även har uppmärksammats av flera andra organisationer och i de skogliga diskussionerna går det att urskilja ett ökat intresse för skogsbruksplaner.

Både bolagsskogsbruket och privatskogsbruket arbetar nu med omfattande skogliga planeringsarbeten. Bolagen upprättar ekologiska landskapsplaner där stora, sammanhängande områden om cirka 5 000 - 25 000 hektar betraktas som ekologiska enheter inom vilka många olika miljöer återfinns. Flera skogsägareföreningar arbetar idag med att erbjuda sina medlemmar sk gröna skogsbruksplaner. För Södra skogsägarna t ex är det övergripande målet att det senast år 2002 skall finnas gröna skogsbruksplaner över halva medlemsarealen (870.000 ha).

Den gröna skogsbruksplanen är markägarens beslutsunderlag i den framtida skogsskötseln. Planen utformas så att för varje avdelning

föreslås ett långsiktigt skötsel mål (en omloppstid) som visar inriktningen för avdelningen - produktion eller miljö. Målen delas in i fyra klasser:

1. Produktion med Generell hänsyn (PG),
2. Kombinerade mål (K),
3. Naturvård Skötselkrävande (NS)
4. Naturvård Orört (NO).

Målklasserna är råd till markägaren om hur skogsbestånden bör/kan utvecklas långsiktigt. Majoriteten av avdelningarna kommer att klassas som PG. I de fall klassningen blir K, NS eller NO kommer naturvärdena oftast att vara motivet. Det finns även andra skäl till en annan klassning än PG. Det kan vara hänsyn till kulturmiljöer, fornminnen, rekreationsområden, landskapsvård, estetiska värden eller andra nyttigheter.

Även Skogsvårdsorganisationen lanserar gröna skogsbruksplaner. De överensstämmer i stort med inriktningen på skogsägareföreningarnas gröna planer. Dock använder SVO inte benämningen K utan använder istället PF = Produktionsmål -Förstärkt naturhänsyn. I Skogsstyrelsens riktlinjer för de gröna planerna anges att erfarenheter av målklassade skogsbruksplaner och landskapsekologiska studier och principer ger idag ett brett praktiskt och teoretiskt stöd för 80-10-10 av de olika målklasserna dvs skogsmarksarealen fördelas på 80% PG, 10% PF och 10% NO+NS. Rådgivningsnivån för den enskilda fastigheten kan få variera mellan 70-15-15 respektive 90-5-5. Den samlade rådgivningen inom ett landskapsavsnitt bör emellertid nå ca 80-10-10. Skogsstyrelsen anger vidare att höga naturvärden och nyckelbiotoper alltid bör klassas som NO eller NS. Även i regeringens miljöpropositionen (prop. 1997/98:145) bejakas denna inriktning på de gröna planerna. Inriktningen på fördelningen mellan olika målsättningsklasser har emellertid ifrågasatts av flera parter. Både av de som menar att klasserna med naturvård som mål borde utgöra en högre andel och de som menar att de borde utgöra en lägre andel.

Flertalet markägareföreträdare och skogsvårdsorganisationen uttrycker en positiv syn på de gröna skogsbruksplanerna som ett funktionellt instrument för naturvård på fastighetsnivå. Planerna anses utgöra ett bra underlag för markägarens avvägningar mellan produktion och miljö. En konsekvent skogsbruksplanläggning enligt denna modell kommer sannolikt att ha ett betydande värde för den biologiska mångfalden genom att hänsynen kan koncentreras till de delar av fastigheten där naturvårdsnyttan blir störst. I regeringens skogspolitiska proposition (prop. 1997/98:158) betonas värdet av skogsbruksplaner. Den situation som beskrevs i inledningen av detta avsnitt, med avtagande skogsbruksplanläggning, motiverar enligt regeringen att krav på någon form av redovisning av skogstillståndet införs. Därför föreslås att från och med 1 januari 1999 införs ett krav på att för varje brukningsenhet skall det finnas en aktuell redovisning som anger hur skogen ser ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som har registrerats för brukningsenheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vad redovisningen skall innehålla, om vad som avses med en aktuell redovisning och om undantag från kravet på redovisning. Riksdagen väntas fatta beslut efter valet.

#### 4.4 Naturvårdsavtal

Naturvårdsavtal är ett förhållandevis nytt instrument som omnämns i förarbetena till 1993 års skogspolitiska beslut. Avtalen kan ses som ett komplement till främst naturreservat, biotopskydd och generell naturhänsyn. Naturvårdsavtalen grundar sig inte på några speciella författningsbestämmelser utan är avtal som ingås mellan två, i princip, likställda parter. Av biologiska skäl tecknas avtalen normalt på 50 år men möjlighet finns även för kortare avtalstider.

Hittills har, i första hand, staten via Skogsvårdsstyrelserna tecknat avtalen med markägaren och avtalen är inte gällande gentemot ny markägare. Det finns även fall där avtal tecknats mellan markägare och annan part, t ex ideell förening. I de flesta naturvårdsavtal skrivs dock in att fastighetsägaren i vart fall förbinder sig att underrätta den nye ägaren om avtalets existens. I regeringens proposition 1997/98:90 *Följdragstiftning till miljöbalken* föreslås emellertid en ändring i

jordabalken kap 7, 3§ som innebär att om stat eller kommun tecknar naturvårdsavtal med markägaren anses avtalet vara en nyttjanderätt. Detta ger en möjlighet till att göra naturvårdsavtalet gällande mot ny markägare. Denna möjlighet gäller endast för de nya avtal som tecknas efter den nya lagens ikraftträdande från och med 1 januari 1999.

Fram till slutet av 1997 hade 299 naturvårdsavtal tecknats omfattande en areal på 1 861 hektar. Detta ger en medelareal på 6,2 hektar för varje naturvårdsavtal. Skogsägaren bör vara beredd att acceptera en ersättning från staten som väsentligt understiger värdet av den inskränkning i nyttjandet av fastigheten som avtalet innebär. Ersättningen bör betraktas som en stimulans och erkänsla till skogsägaren för den naturvårdsinsats han/hon gör. För de hittills tecknade naturvårdsavtalen har i genomsnitt en ersättning motsvarande cirka 6300 kr per hektar betalats ut.

Enligt Skogsstyrelsens statistik till och med 1997 varierar antalet tecknade naturvårdsavtal över landet, från noll i ett län upp till 52 i de två län där flest avtal tecknats. En av de anledningar till att intresset för att upprätta naturvårdsavtal har varit låg i vissa län uppges vara att avtalen i nuvarande lagstiftning inte är gällande mot ny ägare. Med den föreslagna förändringen att naturvårdsavtalen får nyttjanderättsstatus torde intresset för avtalen öka från stat och kommun. Det är emellertid svårt att göra någon bedömning av i vilken omfattning antalet avtal kan komma att öka. Inga sådana prognoser har hittills gjorts av Skogsstyrelsen. Naturvårdsavtal är ett instrument som bejakas av såväl markägare, Skogsvårdsorganisationen som andra intressenter varför de utgör ett bra komplement till det övriga säkerställandearbetet. Instrumentets möjligheter bör i större utsträckning medvetandegöras även för kommunerna.

## 4.5 Stärkt samarbete och informationsutbyte

En förutsättning för att optimalt kunna använda naturvårdsanslagen är att kunskapen om de naturvårdsintressanta områdena är god. Källor till denna kunskap är markägarna, Skogsvårdsstyrelserna, länsstyrelserna, kommunerna, den ideella naturvården m fl. Formerna för utbyte av information mellan dessa parter varierar över landet. På vissa håll har man ett fortlöpande utbyte av information innefattande bl a årliga samrådsmöten. På andra håll fungerar inte informationsutbytet lika tillfredsställande. I syfte att förbättra möjligheterna till en optimal naturvårdsplaneringen är det av stor vikt att informationsutbytet mellan olika parter på det regionala planet underlättas.

## 5. Hur påverkas virkesförsörjningen av ett utökat skogsskydd?

### Sammanfattning av kapitel 5.

- Effekterna på virkesförsörjningen till följd av ett ökat skogsskydd, främst för sågverken i Norrlands inland, är svårbedömd. Utifrån ett antagande om ett utökat skydd lokaliserat så att effekten blir största möjliga går det inte att utesluta konsekvenser för virkesförsörjningen lokalt under en begränsad tid. Samtidigt är det viktigt att notera att det finns ett antal faktorer som bestämmer förutsättningarna för inlandssågverkens lönsamhet varför det är svårt att urskilja en enskild faktors påverkan.

Inom ramen för utredningsuppdraget har jag fått i uppgift att belysa effekterna av ett ökat skydd av skogsmark för den regionala virkesförsörjningen, främst för sågverksindustrin i Norrlands inland. Likväl som frågeställningen är angelägen är den också mångfacetterad och komplex. Det finns ett ömsesidigt beroende mellan inlandsskogsbruket och inlandssågverken. Skogsbruket är beroende av att det finns en betalningsstark köpare av sågtimmer och sågverken av att det finns ett skogsbruk som kan svara för en del av råvaruförsörjningen. Det finns emellertid en mängd faktorer som påverkar näringsverksamheten för sågarna i Norrlands inland. Bland dessa faktorer kan nämnas det allmänna konjunkturläget, tillgång på sortiment och kvaliteter, infrastruktur, transportkostnader och transportstöd, konkurrens om virke, närhet till marknad mm. En mycket viktig sak i sammanhanget är också kopplingen till de kustbaserade massa- och pappersindustrierna. Sågverken, liksom skogsbruket i inlandet, är beroende av att kunna avsätta sin massaved och flis. I dagsläget är massa- och pappersindust-

rin vid kusten den viktigaste mottagaren av dessa sortiment. För kustindustrin påverkas intresset av att köpa massaved och flis naturligtvis starkt av prisnivån på inlandsvirket. Det är också angeläget att notera att Fastighetsverkets avverkade timmervolymer i stor utsträckning levereras till inlandssågarna och utgör därmed en viktig leveranskälla i området. Det finns således flera faktorer som påverkar situationen för de inlandsbaserade sågverken varför det är svårt att urskilja en enskild företeelses påverkan på näringsverksamheten. Inom ramen för det nystartade forskningsprogrammet FJÄLLMISTRA, finansierat av den miljöstrategiska forskningsstiftelsen, är det planerat att konsekvensberäkningar av denna karaktär kommer att genomföras. Resultatet av dessa beräkningar blir dock tillgängliga först tidigast om två år.

I region 1 omfattande Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län samt landskapet Jämtland fanns enligt sågverksinventeringen Såg 95 (Inst för virkeslära, SLU) 91 st sågverk med en produktion över 1000 m<sup>3</sup>. Sågarnas fördelning mellan olika ägarekategorier samt produktion framgår av tabell 4.

**Tabell 4: Antal sågverk i respektive ägarkategori samt produktion för region 1.**

	Köpsågverk	Skogsbolags-sågverk	Skogsägare-föreningssågverk	Summa
Antal Prod. 5000 m <sup>3</sup> (1000 m <sup>3</sup> )	51 (72)	14	5	<b>70 (91)</b>
Produktion 1000 m <sup>3</sup>	1889 47,8	1686 42,7	378 9,6	<b>3953 100,0</b>
Andel av prod (%)				

Av tidsskäl har det ej varit möjligt att göra allt för långtgående beräkningar men för att ändå belysa påverkan på virkesförsörjningen till följd av ett ökat skogsskydd har jag nedan genomfört en konsekvensberäkning som utgår från följande frågeställning. Vilken är den



sämsta situation som kan uppstå för virkesförsörjningen till sågverken i Norrlands inland till följd av att ytterligare skogsmark avsätts för naturvården? Denna sk "worst case"- (sämsta fall) beräkning bygger på följande underlag

Virkesförbrukning: Virkesmätningrådets rapport *Sammanställning över total virkesförbrukning och produktion av skogsprodukter inom region 1 samt för hela landet, maj 1997*;

Skogsmarksarealer och virkesförråd: Officiell statistik från Skogsstyrelsen juni 1998;

Arealer som utgör skyddsvärda områden: Miljövårdsberedningens betänkande, *Skydd av skogsmark, behov och kostnader SOU 1997:97*.

Under perioden 1992-1996 anger Virkesmätningrådet att den totala virkesförbrukningen per år för sågverken i region 1 i medeltal har varit 7,8 milj m<sup>3</sup>fub. 99% av detta virke har sitt geografiska ursprung i den aktuella regionen.

Miljövårdsberedningen använder som bedömningsunderlag för sitt betänkande en forskarrapport (Angelstam & Andersson, 1997) för att söka urskilja skyddsbehovet för Sveriges skogar. I forskarrapporten framgår arealer som på kort sikt bedöms innehålla biologiska värden av avgörande betydelse för miljömålets uppfyllnad fördelat på olika skogliga vegetationszoner. Fem huvudzoner anges normalt: fjällnära, nordligt boreal, sydligt boreal, boreonemoral och nemoral. Med nordligt boreal zon avses i detta sammanhang Västerbottens och Norrbottens län. För den nordligt boreala zonen bedömer forskarna att 215 000 ha har, eller inom en nära framtid kan utveckla, höga biologiska värden vilket gör att målsättningen för dessa arealer bör vara naturvård. Inom systemet för målsättningsklasser skulle dessa områden sorteras i klass NO och NS (se avsnitt 4.3.2 Skogsbruksplanering). I räkneexemplet utgås från att dessa 215 000 ha ej blir tillgängliga för avverkning. Denna areal är dock fördelad endast på de två nordligaste länen.

I syfte att få jämförbara geografiska områden mellan forskarrapportens arealuppgift och Virkesmätningrådet uppgivna virkesförbrukningen

för region 1 görs följande antagande. Den, i detta sammanhang, naturvårdsintressanta arealen som tillkommer för Västernorrlands län och landskapet Jämtland bedöms vara 120 000 ha (3,3% av den produktiva skogsmarksarealen enligt Miljövårdsberedningens bedömningsunderlag). För beräkningen ger detta en total areal för region 1 om 335 000 ha som inte blir tillgänglig för avverkning.

Den produktiva skogsmarksarealen för region 1 uppskattas till 10,3 milj ha. För regionen är det totala virkesförrådet färska träd 985 milj m<sup>3</sup>sk. Årlig avsatt tillväxt i virkesförrådet skattas till 30,0 milj m<sup>3</sup>sk. Bruttoavverkningen i regionen var för tiden 1992-1996 i genomsnitt 22,0 milj m<sup>3</sup>sk vilket ger att årligen avverkas cirka 73% av tillväxten. Detta ger en årlig ökning av det totala virkesförrådet med 8 milj m<sup>3</sup>sk färska träd.

Den, i detta sammanhang, intressanta naturvårdsarealen torde i huvudsak återfinnas i äldre skog. Den idag tillgängliga arealen av skogar som är över 100 år i region 1 är 3,1 milj ha. Den årliga inväxningen i åldern 101 år och uppåt skattas till 57 000 ha för regionen. Om vi i detta exempel utgår från att hela naturvårdsarealen 335 000 ha fördelas på skogar som är från 101 år och uppåt och all denna mark avsätts på relativt kort tid (1-2 år) skulle det motsvara 10,8% av den totala arealen skogsmark i de aktuella åldersklasserna. Det tillgängliga virkesförrådet minskar också med motsvarande procentssats. Kvarvarande areal för avverkning efter avsättning för naturvården (335 000 ha) är således 2,8 milj ha i klasserna 101 år och uppåt. På dessa 2,8 milj ha bedöms virkesförrådet vara 110-190 m<sup>3</sup>sk/ha vilket ger totalt 308-532 milj m<sup>3</sup>sk med en total årlig tillväxt på 8,7 milj m<sup>3</sup>sk = 7,0 milj m<sup>3</sup>fub.

Som tidigare nämnts är sågverkens virkesförbrukning i region 1 7,8 milj m<sup>3</sup>fub. Detta ger vid handen att om all virkesfångst för sågverken allokeras till klasserna 101 år och äldre samt om all skogsmark som ska skyddas fördelas på samma klasser skulle den årliga avverkningen för sågverkens behov ett enskilt år överstiga, den för avverkning tillgängliga, tillväxten med cirka 10%. Till detta kommer den virkesfångst som behövs för andra industrigrenar såsom pappers- och

massaindustrin. Tilläggas skall dock att inväxningen i aktuell ålder är 57 000 ha varje år. Denna areal genererar i sin tur en tillväxt om cirka 177 000 m<sup>3</sup>sk i den aktuella åldersklassen. På cirka sex år har arealen som avsatts för naturvårdsändamål i exemplet till fullo ersatts av ny mark i de aktuella åldersklasserna.

Detta räkneexempel visar en situation som är extrem ur flera fall. Exemplet utgår från att marken i klass NO och NS avsätts på mycket kort tid 1-2 år. I själva verket sker avsättningarna utsträckt över en väsentligt längre tidsperiod. I exemplet tas hela region 1 med och alltså inte endast inlandet. För mer specifika inlandsstudier skulle området och datainsamlingen behöva avgränsas till det aktuella området. Den areal som är intressant för naturvårdsändamål kan naturligtvis diskuteras men i exemplet har jag valt att använda miljövårdsberedningens uppgifter om mark som bör avsättas med naturvården som målsättning (klass NO och NS). Dessa arealer torde kunna vara såväl högre som lägre. Märk väl att dessa arealer inte nödvändigtvis behöver skyddas med reservat eller biotopskydd utan även andra former av naturvårdande insatser avses. Räkneexemplet visar emellertid att om andelen mark som idag är tillgänglig för skogsbruk avsätts för naturvården på det för virkesförsörjningen mest ogynnsamma sättet kan virkesbehovet enskilda år överstiga tillväxten. Denna situation kompenseras genom inväxningen i de aktuella åldersklasserna

Det går sålunda inte att helt utesluta att en ökad avsättning till naturvården skulle kunna få konsekvenser under en begränsad tid för virkesförsörjningen lokalt. Samtidigt skall man komma ihåg att det finns ett stort antal andra förhållanden som bestämmer förutsättningarna för inlandssågverkens lönsamhet. Dessutom är det viktigt att inse att beroende på vilka arealer som avsätts geografiskt blir konsekvenserna mer eller mindre stora för virkesförsörjningen. Om avsättningarna koncentreras till områden som redan nu, av ett eller annat skäl t ex transportavstånd, infrastruktur etc, inte är intressant för avverkning minskas helt naturligt den negativa påverkan på virkesförsörjningen. För att göra en fullständig analys krävs således att det aktuella områdena för naturvårdsändamål identifieras geografiskt och jämförs med respektive industris virkesfångstområden.

## 6. Förslag

### Sammanfattning av kapitel 6.

- Bevarande av naturskogar, nyckelbiotoper och andra skogstyper med högt innehåll av hotade arter utgör en väsentlig målsättning för utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Det finns därför ett ansvar för alla involverade parter, såväl skogsnäringen som de allmänna intressena, stat och kommun, att verka för att inga sådana skogar avverkas på grund av att det saknas medel.
- Överläggningarna har genomgående förts i en konstruktiv och positiv anda. Ingen part har ifrågasatt ett behov av ökat skydd genom reservat och biotopskydd. Man har sagt sig vara villiga till att bidra med lösningar i en situation om staten just nu inte har möjlighet att finansiera det säkerställandebehov som föreligger. Samtidigt har man betonat statens finansiella ansvar förr eller senare.
- När det gäller möjligheterna att skjuta upp betalning av reservat finns det tre modeller. Den första modellen skulle innebära att staten och markägaren gör en gemensam avsiktsförklaring som innebär att markägaren är beredd att inte avverka sådana skogar som planeras att bli reservat även om staten just nu inte kan betala ersättning. Staten å sin sida förbinder sig att verka för att skogen får ett skydd så fort som möjligt. De två andra modellerna innebär ett mer definitivt ställningstagande om skydd från statens sida. Det ena fallet, vilket torde kräva riksdagens tillstånd, är en ren skuld-brevsmodell med ersättning plus ränta. Det andra fallet, innebär att staten betalar en ersättning motsvarande en räntekostnad för en

**Sammanfattning forts.**

given tidsperiod varefter parterna tar upp en förnyad dialog angående skyddet. Av dessa tre modeller förordar jag att staten i första hand får till stånd avsiktsförklaringar med markägare. För biotopskydden föreslås ingen särskild modell eftersom beloppen är relativt sett små.

- För att finansiellt förstärka skogsskyddet föreslås att staten stimulerar tillkomsten av regionala skogsskyddsstiftelser som verkar genom att skriva naturvårdsavtal med markägare. Vidare föreslås en lagändring så att även dessa avtal kan följa fastigheten.
- Olika möjligheter för staten att låna upp pengar för säkerställandet redovisas. Det kan dock konstateras att detta totalt sett skulle innebära en betydande fördyring av säkerställandearbetet.
- Sverige har mycket framgångsrikt lyckats få EU medel ur den sk. LIFE-fonden som förstärkning av de nationella medlen för säkerställande och skydd. LIFE-fonden ses nu över inför den tredje perioden och det är av största vikt att Sverige i detta sammanhang för fram betydelsen av fonden för vårt arbete med Natura 2000 samt utvecklar motiven för vårt sätt att använda medlen. Några andra EU medel som kan användas för vårt skydd av skog har inte hittats.
- Reglerna för realisationsvinstbeskattning i samband med försäljning av mark för naturvårdsändamål bör ses över då dessa fördyrar, försvårar och försenar markåtkomsten. Vidare pekas på andra möjligheter inom skatteområdet för att gynna skyddet av skog, bl.a. skatteavdrag för nyckelbiotoper tills staten har möjlighet att ge ersättning.
- I syfte att underlätta reservatsbildning på bolagsmark föreslås att de allmänna råden till jordförvärvslagen 5§ ses över så att möjligheterna för denna markägarkategori att förvärva kompensationsmark ökar.

## 6.1 Inledning

Mitt uppdrag har i allt väsentligt varit att föreslå hur staten skall klara en situation då behovet av skyddad skog överstiger tillgången på ekonomiska medel för att kunna ge ersättning. I detta kapitel redovisas de överväganden och förslag som jag efter överläggningar med skogs-näringsen och andra aktörer anser vara genomförbara.

Ett tillräckligt skydd av skog för att kunna bevara den biologiska mångfalden, särskilt de återstående naturskogarna, är en utomordentligt angelägen och viktig uppgift. Detta är också en mycket bred och väl förankrad uppfattning hos allmänheten. De återstående naturskogarna utgör ekosystem som kommer att ta många hundra år att återskapa. Om det överhuvudtaget är möjligt, vilket många naturvårdsbiologiska forskare hävdar att det inte är.

Bevarande av den biologiska mångfalden utgör en grundläggande dimension i miljömålet i definitionen av ekologisk hållbarhet. Ett bevarande av naturskogar och andra skogstyper med ett stort innehåll av hotade arter kan därför med all rätt sägas utgöra en mycket väsentlig målsättning för utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart Sverige.

I skogsdebatten, såväl den allmänna som den politiska, framförs ofta att naturskogar och andra från bevarandesynpunkt värdefulla skogstyper avverkas i mer eller mindre stor omfattning. Jag har försökt att få fram ett mer kvantitativt underlag som beskriver dagssituationen vilket dock inte är helt enkelt. Den mest systematiska undersökningen har gjorts av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen inom ramen för dessas regeringsuppdrag att följa upp effekterna på den biologiska mångfalden av den nya skogspolitiken, det sk. SMILE projektet. Undersökningen baseras på enkätförfrågningar om kända avverkningar under perioden 1994-1996 med dokumenterad förekomst av rödlistade arter. 482 sådana avverkningar rapporterades av vilka 166 var av SVS registrerade nyckelbiotoper. Av de inkomna enkätsvaren framgår att 45% av avverkningarna har haft kraftig och bestående effekt på de rödlistade arterna. De redovisade resultaten i denna undersökning visar helt klart

en situation som är helt oacceptabel ur bevarandesynpunkt, inte minst mot bakgrund av det rör sig om enbart inrapporterade uppgifter. Utredningen drar själva slutsatsen att det faktiska antalet avverkade lokaler är avsevärt högre än 482.

Den centrala frågan i detta sammanhang är vad brist på medel för ersättning betyder för att ur naturvårdssynpunkt värdefulla skogsområden avverkas. SMILE-rapporten ger inget entydigt svar men uppenbart rör det sig om ett antal olika orsaker som delvis överlappar varandra. Ett mer allmänt intryck, inte bara från SMILE-rapporten, är att brist på kunskap hos alla parter, såväl myndigheter som markägare utgör en viktig orsak. Andra orsaker som nämns i rapporten kan vara ointresse hos markägaren när det gäller naturvårdshänsyn eller ett hårt tryck på avverkning.

Brist på medel för ersättning för såväl naturreservat som biotopskydd finns naturligtvis också med som en viktig orsak men framstår inte som den viktigaste. Detta är intressant i sig eftersom kraven på moratorium, dvs ett tidsbegränsat avverkningsstopp av naturskogar och nyckelbiotoper, ofta framförs i debatten. En rimlig bedömning är att ett sådant endast är verkligt då objekten är kända och staten inte kan betala ersättning för skyddet. Ett moratorium kan rimligen inte hejda bristen på kunskap.

Min bedömning är att under de allra senaste åren har medvetenheten ökat väsentligt om problematiken hos alla markägarkategorier vilket bl.a. bekräftar av bolagsskogsbrukets policy att överhuvudtaget inte avverka naturskogar och nyckelbiotoper. Samtidigt innebär den ökade kunskapen att trycket på ersättningskrav kommer att öka, dvs markägare kommer i allt högre grad meddela myndigheterna om förekomsten av värdefulla skogsobjekt på sina marker. Om staten inte då inte kan svara upp mot detta finns en överhängande risk att objekten avverkas hos markägare som av olika skäl inte klarar av att vänta på ersättning.

Detta är naturligtvis en utveckling vars konsekvenser inte är förenliga med varken de miljöpolitiska målen eller målen för hållbar samhällsutveckling. Mot denna bakgrund föreslår jag därför att följande på-

stående skall vara vägledande för alla aktörer, såväl skogsnäring som de allmänna intressena, stat och kommun.

*”Ingen ~~utgång~~ utgång  
det saknas medel”*

Avsikten med ett sådant påstående är att det måste vara ett ansvar för alla parter att samlas kring och att tillsammans försöka finna lösningar så att så inte sker.

## 6.2 Överläggningarnas karaktär

Jag har under våren träffat företrädare för olika markägarkategorier för överläggningar. Utgångspunkterna för överläggningar har från min sida varit:

- Det finns en bred enighet om att skyddet av skog behöver öka areellt. Hur mycket kan diskuteras men det är inte en primär fråga för överläggningarna.
- En del av detta skydd måste ske med stöd av naturvårdslagen, dvs reservat och biotopskydd, vilket därmed innebär krav på ersättning till markägaren.
- Brytpunkten för då ersättning skall utgå är då allmänintresset för skydd är större än vad som kan anses vara skäligt att inrymmas inom ramen för äganderätten.
- Markägaren, oavsett kategori, har rätt till ersättning då denna punkt passeras. Var denna punkt ligger någonstans för olika markägarkategorier är inte någon primär fråga för denna utredning. Ej heller ersättningens storlek.

Utifrån dessa utgångspunkter har jag diskuterat med olika markägarkategorier hur klara en situation då behovet av ett ersättningsberättigat skydd överskrider tillgången på medel för ersättning. Mina utgångspunkter har varit att det i grunden inte rör sig om ett likviditetsproblem från statens sida utan att det mera är en budgetfråga. Det innebär att



obalansen mellan behov och medel finns i ett kortare tidsperspektiv, upp till 10 år, men sett över en tillräckligt lång tidsperiod kommer medel att finnas. Därutöver har också diskussioner förts kring hur åstadkomma en finansiell förstärkning utöver de statliga medel som nu finns samt andra frågor som rör hur såväl säkerställandeprocessen kan underlättas som hur skyddet av den biologiska mångfalden i skogen kan stärkas.

Överläggningarna har genomgående förts i en konstruktiv och positiv anda. Ingen part har ifrågasatt ett behov att ökat skydd av skog genom reservat och biotopskydd. Däremot finns det olika uppfattningar om hur stort detta behov är och möjligheterna till omfattande reservatsbildning inom t.ex. södra Sverige där skogsmarken i hög grad är fördelad på ett stort antal markägare som var och en har ett mindre markinnehav. Man har också sagt sig vara villig att bidra med lösningar i en situation om staten just nu inte har möjlighet att finansiera det säkerställandebehov som föreligger. Samtidigt har man betonat statens finansiella ansvar för reservatsskyddet förr eller senare. Den av regeringen föreslagna förstärkningen av resurser för reservat och biotopskydd i vårpropositionen 1998 har uppfattats positivt och som en viktig markering när det gäller statens ambitioner rörande skyddet.

Det måste i detta sammanhang betonas att det är markägaren som ytterst avgör vilken form av uppgörelse man anser vara möjlig. Det ligger därför i sakens natur att överläggningarna har fått olika karaktär beroende på markägarkategori. För bolagsskogsbruket har det t.ex. varit möjligt att träffa markägarna medan det för t.ex. privatskogsbruket av naturliga skäl endast varit möjligt att överlägga med olika företrädare.

## 6.3 Ekonomi

### 6.3.1 Uppskjuten betalning för reservat

Då möjligheterna att finna alternativa former för ersättning till markägare diskuteras är det angeläget att urskilja de olika markägarkategoriernas skilda förutsättningar. För privatskogsbruket är ofta möjligheterna att styra om planerade avverkningar från ett område till ett annat mer begränsade än för bolagsskogsbruket beroende på det väsentligt mindre markinnehavet. Dessutom är likviditetsproblematiken ofta mer uttalad för en enskild privat markägare än för bolagsskogsbruket eller andra större markägare. En annan viktig aspekt i detta sammanhang är markägarens miljöpolicy. Bolagsskogsbruket och flera andra större markägare har idag en policy som innebär att naturskogar, nyckelbiotoper eller andra värdefulla skogsområden som skall bli reservat inte avverkas.

I enlighet med de diskussioner som jag fört med företrädare för skogsnäringen finns det tre modeller för att träffa överenskommelse om att avstå från avverkning inom särskilt värdefulla skogsområden under en begränsad tid till staten har möjlighet att lämna ersättning för intrång i pågående markanvändning, dvs den frågeställning som angivits i uppdraget till denna utredning.

Inledningsvis kan det vara värt att påpeka de problem som är förknippade med att staten förpliktar sig till att betala ersättning vid ett senare tillfälle. Även om uppdragsskrivningen i sig indikerar denna möjlighet torde det sannolikt krävas riksdagens beslut i varje enskilt fall om en sådan form av överenskommelse träffas. Möjligen skulle det vara möjligt att riksdagen fattar beslut om någon form av ram inom vilken berörd myndighet ges tillstånd att fatta denna typ av överenskommelser. Detta har jag dock inte utrett närmare.

Den första modellen utgör en avsiktsförklaring mellan staten (gm. Naturvårdsverket) och en markägare. Denna förklaring skulle innebära

att markägaren inte avser att avverka sådana skogar där naturvården, genom länsstyrelserna i samråd med naturvårdsverket, och markägaren är överens om att de skall skyddas genom reservatsbildning även om staten i brist på medel inte omedelbart kan betala ersättning. Staten å sin sida avser att verka för att ersättning för skyddet av sådana skogar så snart som möjligt verkställs. Skulle ny information innebära att staten gör en omprioritering av skyddsobjekten skall den berörda markägaren omedelbart underrättas. För att ge trovärdighet hos markägaren för denna typ av avsiktsförklaring bör en tidsram om maximalt 5-10 år anges. Denna typ av avsiktsförklaring skulle, som jag ser det, vara möjlig att teckna med större markägare. För dem vars policy ligger i linje med förklaringen skulle avsiktsförklaringen innebära en press, om än moralisk, på staten att så snabbt som möjligt arbeta för en realisering av skyddet.

De två andra modellerna utgör mer fasta former för avtal mellan markägarna och staten om senareläggning av betalningar för de inrättade reservaten. Flera olika modeller har övervägts. Generellt kan sägas att flertalet markägarekategorier är positiva till att nya kompletterande former för naturvårdsarbetet kommer till. Det innebär naturligtvis inte att man förespråkar att ersättning till markägare ska senareläggas utan att det är en modell som möjligen kan tillämpas i undantagsfall då medelsbrist råder. Normalfallet ska fortfarande vara att ersättning betalas till markägaren utan dröjsmål.

Modell 2 är en överenskommelse mellan staten och markägaren att ersättning betalas till markägaren inom en viss tid, företrädesvis 10 år. Den framtida köpeskillingen bestäms vid avtalsskrivningen och grundar sig på en genomförd värdering med gängse uppskrivning för tillväxten. Med utgångspunkt från värderingen bestäms en ränta som betalas ut på ett mellan parterna överenskommet sätt. En variant är att räntebetalningen faller ut i samband med att köpeskillingen betalas. En annan variant är att ränteutbetalningen sker periodiserat under avtalstiden t ex årligen. Modellen kan liknas vid att markägaren ställer ut ett skuldebrev till staten.

Modell 3 utgörs av en annan typ av avtal med innebörden att en ny dialog om ett aktuellt område tas mellan markägaren och staten inom en viss överenskommen tid. Denna förnyade dialog skulle kunna utmynna i att ersättning betalas ut, ett avtal enligt modell 2 ovan tecknas eller att en ny tidpunkt för förnyad dialog överenskoms. Detta förfarande kan i stor utsträckning liknas vid de reservatsoptioner som Miljövårdsberedningen angivit som tänkbara i sitt betänkande.

Av de två sistnämnda modellerna kan sägas att markägarerepresentanterna i huvudsak förordar modell 2. Den skulle ge en säkerhet för markägaren att en viss ersättning kommer att betalas inom en viss tidsperiod. Säkerheten och kunskapen om en framtida ersättning har framförts som något mycket viktigt. Det finns emellertid de markägarkategorier som framför att även modell 3 borde kunna vara intressant för markägaren. Man menar att ju fler instrument som finns tillgängliga desto större möjligheter att hitta ett bra lösning för alla parter.

Som nämndes inledningsvis kan staten inte på ett enkelt sätt teckna avtal med markägare enligt modell 2 (skuldebrev). Däremot borde det inte vara några hinder för staten att ingå avtal enligt modell 3 om räntan betalas ut årligen och att staten har en möjlighet att bryta avtalet om medel skulle saknas även för detta åtagande.

Jag har gjort ett försök att åskådliggöra de ekonomiska konsekvenserna av modell 1 och 2. De drygt 148 000 ha som idag är aktualiserade för reservatsbildning fördelar sig på totalt 3635 fastigheter (se avsnitt 3.4). Låt säga att företrädarna för 10% av dessa fastigheter är intresserade av att ställa ut skuldebrev av denna typ till staten så skulle det röra sig om drygt 360 avtal motsvarande en areal på cirka 15 000 ha. Med ett intrångs- eller förvärvsvärde på 20 000 kronor per ha och 5% ränta skulle den årliga räntekostnaden bli 15 milj kr och för en 10 års period 150 milj kr vilket kan jämföras med 300 milj kr vilket skulle vara kostnaden för direkt förvärv.

Av ovanstående framstår det som tämligen självklart att modell 1, avsiktsförklaring, är den bästa mot bakgrund av de allmänna medlens användning. Jag har också erfarit att denna modell inte är ointressant ur

markägaresynpunkt om staten å sin sida kunde göra ett tydligare åtagande vad gäller att ersätta för skyddet och inom vilken tidsram. En sådan utfästelse bör följas av ett tydligt mandat från regeringen till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att sluta denna form av överenskommelser.

Vad gäller modell 2 och 3 ser jag dem som en sista utväg om stora bevarandevärden står på spel och staten inte har möjlighet att direkt ge full ersättning. Orsaken är naturligtvis den merkostnad som dessa modeller innebär. I exemplet ovan blir kostnaden 50% högre än vid direkt ersättning vilket naturligtvis inte är bra totalt sett med tanke på hur hårt trycket redan är på reservatsanslaget.

### 6.3.2 Ersättning för biotopskydd

Som tidigare redovisats (se avsnitt 3.5) utgör ersättningen för biotopskydd relativt sett så pass låga belopp att det framstår som mindre meningsfullt att använda någon direkt form av uppskjuten betalning. Skulle de statliga medlen inte räcka för att täcka behovet visar jag i avsnitt 6.3.5 på en tekniskt sett genomförbar möjlighet inom skatteområdet när det gäller att tillfälligt kompensera markägaren tills full ersättning kan ges.

Situationen för många mindre objekt är sannolikt akutare än för många blivande reservatsobjekt. Därför måste vid fördelningen av medel mellan naturreservat och biotopskydd de sistnämnda uppmärksammas särskilt.

### 6.3.3 Finansiell förstärkning

Jag har diskuterat olika idéer och former för finansiell förstärkning med olika markägarkategorier. Först kan det vara värt att konstatera att just denna punkt i utredningsdirektivet väckt mest engagemang i omvärlden, dvs utanför skogssektorn. Jag har vid ett antal tillfällen fått presenterat för mig olika idéer hur detta skulle kunna gå till. Det är framförallt

stiftelseformen som varit av intresse. Min utgångspunkt har dock varit att staten på något sätt skall vara involverad för att det skall utredas i detta sammanhang. Annorlunda uttryckt, jag kan inte se några hinder för olika aktörer utanför den statliga sektorn att redan nu t.ex. etablera en insamlingsstiftelse för skydd av skog.

Det är min uppfattning att en finansiell förstärkning för skyddet av skog, utöver de 300 miljoner som staten avser avsätta f.o.m. 1999, innebär att ganska stora årliga belopp skall kunna utbetalas för skydd för att det skall vara meningsfullt att etablera en särskilt verksamhet. Min bedömning är att det borde röra sig om 50-100 miljoner per år som antingen samlas in eller utgör kapitalavkastning. Skall detta samlas in årligen är det ett mycket stort belopp som skulle kräva betydande marknadsföringsinsatser. Fördelen med en insamlingsverksamhet är dock att det ger intresserade personer möjligheter att bidra till ett ökat skydd vilket har ett positivt värde i sig. Sponsring har också kommit fram i detta sammanhang. Jag har inte genomfört några undersökningar rörande detta men min allmänna bedömning är företags-sponsring med all säkerhet kan ge ett värdefullt bidrag. Den frågan som man kan resa är dock vilket inflytande sponsorn skall ha på val av skyddsobjekt. Det är inte säkert att svåråtkomliga naturskogsobjekt bedöms vara de mest intressanta.

När det gäller möjligheterna att samla ihop ett tillräckligt stort kapital som kan ge en årlig avkastning kan jag konstatera att de företrädare för näringen jag diskuterat med inte har visat intresse utan man sätter hellre sina pengar i form av naturvårdsinsatser på sitt eget markinnehav. Detta utesluter naturligtvis inte att andra aktörer skulle kunna vara intressanta när det gäller kapitaluppbyggnaden, t.ex. banker och försäkringsbolag. Jag har dock av tidsbrist inte utrett detta närmare. Det kan dock konstateras att det skulle behövas ett betydande kapital för att kunna generera en tillräcklig årlig avkastning.

Ytterligare en viktig aspekt är hur eventuellt ytterligare medel skall användas. Man kan tänka sig enbart en fond ur vilken de statliga myndigheterna hämtar medel för ersättningar. Min bedömning är att en

sådan fond har begränsad attraktionskraft när det gäller sponsring och bidrag.

En annan variant är att fonden också är en aktör när det gäller skyddet, dvs aktiva när det gäller objektsurval, förvärv och skötsel. En sådan verksamhet finns i många andra länder och utgör ibland det enda alternativet när det gäller bevarande. I dessa länder är dock normalt staten själv en viktig markägare och kan svara för tillfredsställande skydd på sin egen mark. Eftersom detta förhållande ej längre råder i Sverige skulle en fond som också är aktör bli en direkt parallell till det normala säkerställandearbetet där staten betalar ut ersättning. En sådan konstruktion skulle dock enligt min mening inte vara ändamålsenlig och den mest effektiva ur skyddssynpunkt. För det första är lagstiftningen så konstruerad att det är staten, genom länsstyrelserna, som fattar beslut om reservatsbildning, eller genom skogsvårdsorganisationen om biotopskydd. Ansvarsgränserna är tydliga i dessa fall. Ytterligare en aktör skulle enligt min uppfattning kunna leda till en diskussion mellan stiftelsen och myndigheter om vilka objekt som skall skyddas. Om myndigheterna ensamma skall ha kvar sin roll är min bedömning att mervärdet av en stiftelse endast blir att svara för en finansiell förstärkning av statskassan vilket jag anser ha en ganska låg attraktionskraft hos eventuella bidragsgivare.

Utifrån ovanstående har jag övervägt att staten skulle stimulera etableringen av regionala "skogsskyddsstiftelser" för att finansiellt förstärka skogsskyddet. Stiftelsernas uppgift skulle vara att teckna naturvårdsavtal med markägare. Avtalstiden skulle vara upp till 50 år, dvs det skall finnas en möjlighet att teckna avtal för kortare tid. En sådan konstruktion skulle ha flera fördelar. För det första innebär den regionala konstruktionen en närhet till såväl den skog som skall skyddas, markägare och bidragsgivare. Jag bedömer sålunda att en regional stiftelse har en väsentligt större attraktionskraft än en central stiftelse och kan fånga upp såväl enskilda bidragsgivare och företag som kommuner. Genom att stiftelserna skall arbeta med naturvårdsavtal, som anses vara en ur markägarsynpunkt mycket attraktiv skyddsform, minimeras också eventuella kollisioner med det ordinarie skyddsarbetet.

Det tidigare problemet med naturvårdsavtalen har varit att de inte har varit bundna till fastigheten. I regeringens proposition rörande följdlagstiftningen till miljöbalken löses detta med att avtalen jämställs med en nyttjanderätt. Samtidigt begränsas avtalen till att omfatta "en skriftlig överenskommelse med **staten** eller **en kommun** angående naturvården inom ett visst område (naturvårdsavtal)", dvs de lagändringar som nu genomförs medger inte att en stiftelse får teckna avtal som binds till fastigheten. Detta skulle innebära att det tidigare problemet kring naturvårdsavtal skulle leva kvar då de regionala stiftelserna tecknar sådana avtal. Eftersom avtalade nyttjanderätter som följer fastigheten i övrigt inte är begränsade till stat och kommun borde den nu föreslagna lagändringen i jordabalken förändras till att ges en generell giltighet.

En annan möjlighet kan vara att stiftelsen tecknar ett avtal med markägaren och utbetalar ersättning. Till detta avtal skulle sedan bifogas ett "hängavtal" med staten där markägaren förklarar sig vara nöjd med den ersättning han fått från stiftelsen. Härigenom blir det sistnämnda avtalet det formella dokumentet som binds till fastigheten.

Naturvårdsavtalen har i detta sammanhang också en stor fördel genom att de skapar rådrum för säkerställandearbetet, dvs området har ett skydd så länge avtalet räcker och därefter finns det möjlighet för staten att ersätta för ett permanent skydd.

Genom att ersättningen för naturvårdsavtal är väsentligt lägre än för reservat och biotopskydd bedömer jag att minst 4-5 ggr. större areal kan ges detta, om än tillfälliga, skydd. De regionala stiftelserna skulle därmed påtagligt avlasta säkerställande- och biotopsskyddsanslagen.

Det är naturligtvis viktigt att stiftelserna har god kompetens och en nära samverkan med övriga regionala aktörer som grund för sitt arbete. Företrädare för länsstyrelsen, skogsvårdsstyrelsen, markägarintressen, kommuner och regionalt verksamma miljöorganisationer bör därför ingå i den beredande och rådgivande processen.



Jag har av tidsskäl inte haft möjlighet att förankra detta förslag mot den regionala nivån på det sätt som vore önskvärd och kan därför inte presentera ett noga berett förslag hur de regionala stiftelserna skall uppstå respektive hur staten skall stimulera dess tillkomst. Jag har erfarit att förutsättningar ser olika ut över landet och min uppfattning är att etableringen av de regionala skogsskyddsstiftelserna så långt möjligt skall vara anpassad till rådande förhållanden både vad gäller avgränsningen av stiftelsernas verksamhetsområden som styrelsens sammansättning. Stiftelsernas syfte bör dock vara lika över hela landet. Det kan i detta sammanhang vara värt att notera att det finns ett antal redan etablerade regionala naturvårdstiftelser vars uppgift hitintills har varit naturvårdsförvaltning. Jag anser att dessa bör kunna bygga ut sin verksamhet till att också agera som de nu föreslagna skogsskyddsstiftelserna.

Jag föreslår att den statliga stimuleringen för stiftelsernas tillkomst är att staten som en engångsinsats matchar det insamlade kapitalet för skogsskydd med 50% upp till en visst tak, t.ex. 10 miljoner kronor. Villkoren för den statliga engångsinsatsen skulle vara att stiftelsernas stadgar noga preciserar att medlen är ämnade till avtal för skydd av skog.

#### 6.3.4 Möjligheter till upplåning av medel

Miljövårdsberedningen gör bedömningen att för att tillgodose det kortsiktiga skyddsbehovet bör reservat omfattande cirka 250 000 ha samt biotopskyddsområden omfattande cirka 25 000 ha inrättas. Beredningen anger att med utgångspunkt från länsstyrelsernas samt Skogsstyrelsens skattningar bedöms kostnaden för reservaten till 3,9 miljarder kr samt biotopskydden 800-900 milj kr.

Kostnaderna för områdesskyddet är starkt beroende av vilken typ av skogsmark som omfattas. Som exempel kan nämnas att Naturvårdsverket uppger att kostnaden för reservatsskydd per hektar för fjällnära urskogar i genomsnitt är 7400 kr och för sumpskogar 34 600 kr. Detta gör att beroende på fördelningen av områdesskyddet på olika skogs-

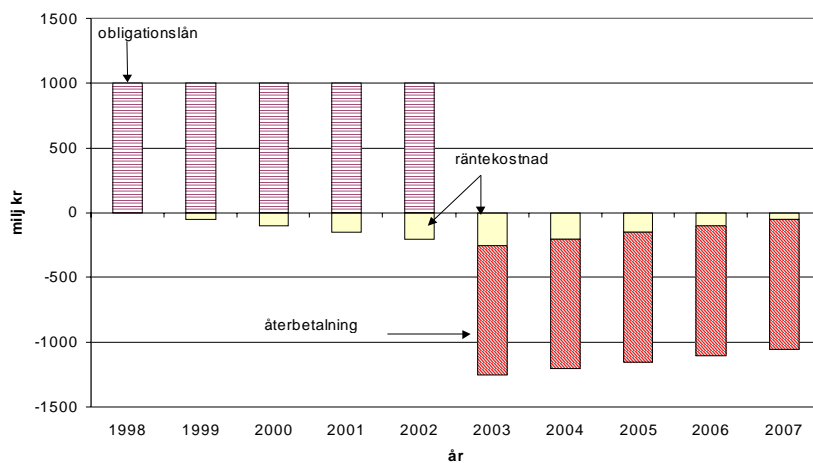
typer kan totalkostnaden variera inom ett brett intervall. Min bedömning är dock att det av länsstyrelserna uppgivna beloppet som miljövårdsberedningen utgår ifrån i sina förslag är en underskattning av kostnaderna för att genomföra ett reservatsskydd av den föreslagna omfattningen.

Inom ramen för utredningen har övervägts om det framtida områdeskyddet skulle kunna säkerställas på relativt kort tid via upplåning av medel. Bakgrunden till denna tanke kommer från de genomförda överläggningarna. Nedanstående beskrivning av ett möjligt låneförfarande utgår från ett medelsbehov på 5 miljarder kr för reservat och biotopskydd. Detta är något högre än Miljövårdsberedningens bedömning på 4,7 - 4,8 miljarder men är vald för att enkelt och överskådligt ge en bild av ett möjligt tillvägagångssätt.

#### **6.3.4.1 Naturvårdsobligationer**

Räntebärande obligationslån upptas av stat, industri- och handelsföretag, bostadslåneinstitut m fl. Kännetecknande är att man vänder sig till alla som vill teckna vid emissionen. På lånet utges ett antal likalydande skuldebrev (obligationer) som kan avse olika belopp. Räntan betalas vanligen hel- eller halvårsvis och är normalt något högre än inlåningsräntan i bank. Räntenivån sätts med hänsyn till det allmänna ränteläget, lånets löptid, säkerheter, låntagarens kreditvärdighet etc. Räntesatsen måste väljas så att obligationerna efterfrågas för att emissionen ska kunna genomföras. Statens och många andra obligationer är noterade på Stockholms fondbörs.

En möjlighet som framförts under utredningstiden är att staten skulle emittera naturvårdsobligationer för att finansiera skogsskyddet. Nedanstående räkneexempel åskådliggör denna möjlighet. Antag att obligationer motsvarande 1 miljard kr emitteras per år under perioden 1998 - 2002, dvs totalt 5 miljarder kr, med vardera en löptid på fem år. Antag vidare att utlåningsräntan är 5%. Räntekostnader samt återbetalningarnas fördelning över tiden framgår av figur 2 nedan.



**Figur 2: Exempel på upplåning och kostnader för naturvårdsobligation**

Totala utbetalningar i form av ränta och återbetalningar blir enligt exemplet under perioden 6 250 milj kr. I den mån pengar som kommer in som betalning för köpta obligationer inte omedelbart används för områdesskydd utan kan förräntas har inte tagits hänsyn till i detta räkneexempel.

Räkneexemplet med naturvårdsobligationer fullbordas nu genom att åskådliggöra kostnadsbilden för åren fram till år 2007. Som tidigare nämnts är den totala kostnaden för naturvårdsobligationerna 6 250 milj kr. Följande vidare antagande görs: Medlen från EU:s LIFE-fond blir för åren 2000 och 2001 som åren 1998 och 1999 dvs 45 milj kr. Detta gör att den totala summan tillgängliga medel för perioden 1998-2001 är 1 405 milj kr. Kvar att finansiera fram till år 2007 är då 4 845 milj kr. Om denna kvarstående summa fördelas jämnt på åren 2002 - 2007 skulle det totala årliga anslaget för skogsskyddet behöva vara cirka 810 milj kr.

En lösning där staten emitterar en naturvårdsobligation skulle kunna övervägas i den rådande situationen. En obligationsemission kräver riksdagsbeslut. Det finns emellertid ett antal aspekter som måste tas i

beaktande. Det förhållandevis stora lånebelopp som det är frågan om gör att det sannolika är att man måste vända sig till institutionella placerare. Vid bedömningen av hur intressant en obligation är för en placerare övervägs bl a kreditvärdighet, likviditet och räntenivå. Beträffande kreditvärdigheten borde det inte vara något problem eftersom staten står som låntagare. Med likviditet avses möjligheten att avyttra obligationen till en andrahandsmarknad innan den har förfallit. Bedömningen om huruvida en naturvårdsobligation skulle kunna få en stor andrahandsmarknad är svår att göra. Andrahandsmarknaden är naturligtvis också starkt beroende av obligationens ränta. Intresset för obligationen ökar med räntenivån. Frågan är på vilken nivå räntan måste ligga för att vara intressant? Med i detta övervägande bör vara att en naturvårdsobligation skulle vara relativt annorlunda i förhållande till andra obligationer på marknaden. Placerare måste sannolikt ha särskilda skäl innan de placerar i denna typ av "specialobligation". Det är inte osannolikt att marknaden ställer sig tveksam med följd att räntan måste höjas för att locka långivare. Detta kan i sin tur få till följd att räntekostnaderna blir högre för ett obligationslån än för motsvarande lån i t ex Riksgälden. Det är å andra sidan inte helt otänkbart att placerare väljer denna obligation av miljö- eller etiska skäl. Obligationen skulle också kunna attrahera de som är särskilt intresserade av att stötta naturvårdsarbetet på ett substantiellt sätt samtidigt som det är en penningplacering. Hur en naturvårdsobligation skulle tas emot av marknaden behöver emellertid utredas närmare.

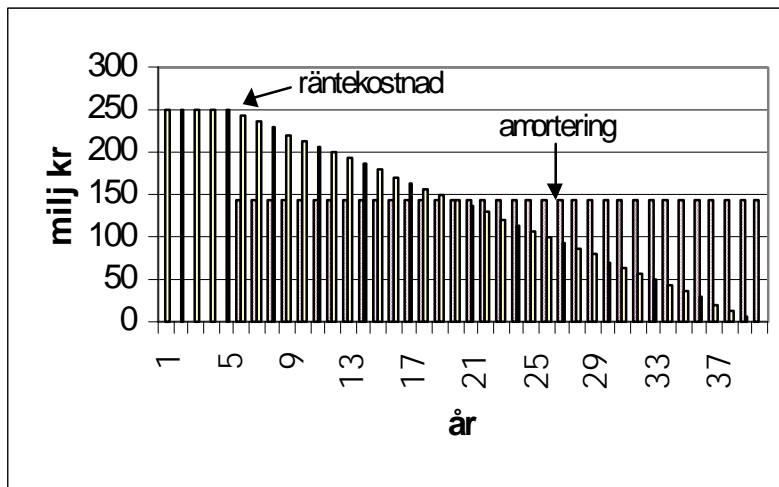
Beträffande vem som emitterar naturvårdsobligationen torde det vara klart att det inte är aktuellt för t ex Naturvårdsverket eller Skogsstyrelsen att ansvara för emission och administration. De har inte den infrastruktur samt personella resurser som krävs för denna hantering, t ex krävs upparbetade rutiner till Värdepapperscentralen (VPC). Detta gör att det naturliga är att Riksgäldskontoret skulle ansvara för emission och administration.

#### 6.3.4.2 Lån i Riksgälden

Riksgäldskontoret (RGK) tar upp och förvaltar lån för att finansiera underskott i statens budget och andra utgifter som riksdagen beslutar om. Kontoret erbjuder möjlighet för myndigheter och andra kunder att uppta lån. Målet för RGKs utlåning är att kunderna ska erbjudas en effektiv finansiering genom att räntesättningen avspeglar kontorets upplåningskostnad på penning- och obligationsmarknaden. För verksamhetsåret 1997 var det framförallt Försvarets Materielverk (FMV) och Centrala studiestödsnämnden (CSN) som bland myndigheterna ökat sitt låneengagemang. För CSNs del har upplåningen ökat med knappt 10 miljarder 1997 till drygt 60 miljarder kr. CSN är därmed den enskilt störste låntagaren.

Upplåning, inom av regeringen beslutad låneram, kan ske i svenska kronor som avistalån, kortfristiga lån eller långfristiga lån. Avistalån löper tillsvidare. Löptiden för kortfristiga lån kan variera mellan en månad och ett år. Löptiden för långfristiga lån överstiger ett år. Löptidens längd bestäms vid lånets upptagande. Kortfristiga och långfristiga lån amorteras antingen enligt en amorteringsplan som fastställs då lånet tas upp eller i sin helhet på förfallodagen (slutamorteringsdagen). Låntagaren har rätt att helt eller delvis amortera kortfristiga och långfristiga lån i förtid. Det som i detta sammanhang är det intressanta torde i första hand vara långfristiga lån.

För att åskådliggöra ett möjligt tillvägagångssätt antas att ett lån på 5 miljarder kr med en ränta på 5% upptas i Riksgälden. Lånets löptid antas vara 40 år med en räntebindningstid på 10 år. Lånets löptid korrelerar med löptiderna för lån till fastigheter, anläggningar och andra typer av fast egendom. Det är naturligtvis utomordentligt svårt att göra någon bedömning av räntenivån om 10 år och längre. I detta räkneexempel förutsätts emellertid räntenivån vara den samma under hela lånets löptid. Lånet har en rak amortering med de fem första åren amorteringsfria vilket ger en årlig amortering på 143 milj kr. Figur 3 nedan visar utvecklingen för räntekostnader och amorteringar.



**Figur 3: Exempel på utveckling av räntekostnader och amorteringar för ett lån i Riksgälden.**

#### 6.3.4.3 Valet mellan eventuella lånemodeller

I en situation där behovet av medel överstiger tillgången borde en lånekonstruktion kunna övervägas. Vare sig man väljer att teckna skuldebrev med markägare, emittera naturvårdsobligationer eller uppta lån i Riksgälden är de alla varianter på samma tema. Det finns för och nackdelar med alla varianter. I avvägningen mellan naturvårdsobligationer eller lån i Riksgälden förefaller den sistnämnda vara mest flexibel och ändamålsenlig. Ett lån i Riksgälden kan över tiden läggas upp på ett sätt som passar det praktiska naturvårdsarbetet dvs upplånings- och amorteringsplan kan anpassas på ett sätt så att pengar blir tillgängliga på ett jämnare sätt än vad fallet skulle vara med naturvårdsobligationer då pengar ofta blir tillgängliga klumpvis. En annan fördel i förhållande till naturvårdsobligationer är att administrationskostnaderna runt lånet blir betydligt lägre. Den ideala situationen är

naturligtvis att medel görs tillgängliga via statsbudgeten eller via andra källor men jag har här visat att ett låneförfarande är möjligt.

Det är förövrigt mycket viktigt att tillgången på medel harmoniserar med tillgången på personella och administrativa resurser för säkerställandearbetet. En väsentlig höjning av de tillgängliga medlen föranleder även ett behov av att utöka de personella resurserna.

### 6.3.5 Möjligheter till skattereduktioner

I de förda dialogerna har framkommit tankar om möjligheten till skattereduktioner för markägare som ett sätt att underlätta naturvårdsarbetet i en situation där tillgången på medel understiger behovet. Den möjlighet som i första hand har övervägts är att om ett biotopskydd inrättas på ett markinnehav och de tillgängliga medlen vid den aktuella tidpunkten inte är tillräckliga skulle ett skatteavdrag för markägaren kunna vara möjligt för att överbrygga tiden tills dess att medel blir tillgängliga. Utgångspunkten bör vara att utifrån den genomförda värderingen kan Skogsstyrelsen överföra uppgifter till skattemyndigheten. Uppgifterna ska vara så utformade att det inte föranleder ett administrativt betungande arbete för skattemyndigheten. Vidare kan då en skattereduktion yrkas med utgångspunkt från området värde. Procentsatsen för skattereduktionen måste väljas med utgångspunkt från ett antal faktorer.

En viktig faktor är det avkastningskrav som markägaren har på området. För att åskådliggöra detta upprättas följande räkneexempel: Antag att ett biotopskydd omfattar 1 ha på ett markinnehav. Området värderas till 40 000 kr. Kalkylräntan är i detta räkneexempel 5% vilket ger ett avkastningskrav för det aktuella området på 2000 kr. Detta är den minsta skattereduktion som borde vara intressant för markägaren. När sedan medel finns tillgängliga ersätts markägaren fullt ut och möjligheten till skattereduktion försvinner. Detta är ett sätt att finna former för att senarelägga en utbetalning vilket borde kunna övervägas även om det kräver viss ytterligare administration.

På skatteområdet har även övervägts möjligheterna till reduktion av taxeringsvärdet för skogsmark i samband med att olika skyddsinstitut inrättas. En skogsfastighets taxeringsvärde påverkar bl a arvs-, gåvo- och stämpelskatt. Denna möjlighet bör övervägas i framtiden eftersom det på ett betydande sätt skulle kunna bidra till möjligheterna för ett ändamålsenligt naturvårdsarbete. Dessutom har diskuterats att motsvarande sänkningar av taxeringsvärdet skulle kunna göras för frivilliga avståenden. Ett sådant förfarande är sannolikt svårare att genomföra eftersom markägare kan välja att inte längre frivilligt skydda området med ett omfattande problem med återbetalning av skatt som följd.

Det har även framförts att en annan variant att överväga är möjligheter till skattereduktion i samband med gängse inkomstaxering. Idén kommer ursprungligen från systemet med skattereduktion för renovering- om- och tillbyggnad, sk ROT-avdrag. För skogliga sammanhang skulle en möjlighet kunna vara att den markägare som har t ex en nyckelbiotop på fastigheten skulle kunna yrka skattereduktion för denna i deklarationen. Denna möjlighet till skattereduktion skulle möjligen kunna vara intressant för markägaren antingen under en övergångsperiod till någon form av skyddsinstitut inrättas (ungefär som exemplet ovan med biotopskyddet) eller tillsvidare. Tekniskt och administrativt föreligger inga hinder för skattemyndigheterna att enkelt kontrollera de uppgivna avdragen eftersom nyckelbiotopinventeringen finns tillgänglig via dataregister.

Alla dessa insatser beträffande skattereduktioner skulle sannolikt vara praktiskt möjliga men det krävs ett politiskt beslut. Det finns emellertid flera aspekter som måste tas i beaktande där bl a kan nämnas att det av vissa kan uppfattas som tveksamt att på ovan nämnda sätt ej öppet redovisa samhälleliga kostnader. Kostnaderna genereras i detta sammanhang genom minskade skatteintäkter.



### 6.3.6 Möjligheter till bidrag från EU

Den möjlighet att få bidrag från EU till skogsskyddet är den sk LIFE-fonden som är avsett att bidra till kostnaderna för att genomföra Habitatdirektivet genom Natura 2000-nätverket av skyddade områden. Som tidigare redovisats har Sverige varit mycket framgångsrikt när gäller att få medel ur LIFE-fonden. Hitintills har drygt 120 milj beviljats för skogliga naturreservat. Jag har dock erfarit att Sveriges sätt att använda medlen, dvs köp av markområden, ifrågasätts inom EU i allt högre grad. Situationen är ju dock den att de objekttyper som vi i Sverige skyddar inom Natura 2000 i betydande grad innebär att alla aktiviteter som syftar till normal ekonomisk avkastning inte kan bedrivas och att ersättning därmed måste utgå enligt gängse regler.

LIFE-fonden ses nu över inför den tredje perioden och det är av största vikt att Sverige i detta sammanhang för fram dels vikten av LIFE-fonden för att vi skall kunna genomföra Natura 2000, dels de förutsättningar som råder mot bakgrund av hur vi normalt har arbetat med säkerställande. Utöver LIFE finns för närvarande inga fonder eller andra medel som kan användas för den form av skogligt skydd som behandlas i detta sammanhang. Jag har inte heller erfarit att det pågår någon diskussion inom EU om några andra möjligheter vad gäller medel i framtiden.

## 6.4 Regelverket

I de överläggningar som bedrivits med företrädare för skogsnäringen och myndigheter har jag även försökt urskilja om det finns flaskhalsar i dagens regelverk som försvårar säkerställandearbetet. Nedanstående områden har framförts i överläggningarna.

### 6.4.1 Realisationsvinstbeskattning

På såväl köpeskilling som intrångsersättning enligt naturvårdslagen utgår realisationsskatt enligt lagen om statlig inkomstskatt (1947:576). Realisationsvinsten utgår med 30% på vinsten där vinsten förenklat är skillnaden mellan fastighetsägarens anskaffningskostnad och den aktuella köpeskillingen/intrångsersättningen. Beträffande statens markåtkomst är Naturvårdsverket, Vägverket och Banverket de största aktörerna. Naturvårdsverket svarar för cirka 40% av statens markåtkomst.

Främst från företrädare för Naturvårdsverket men även från markägare, framförs att de nuvarande reavinstskattereglerna fördyrar, försvårar och försenar markåtkomsten för naturvårdsändamål. De skäl som anges är följande:

Bildande av naturreservat sker med NVL som grund. Lagstiftningen innehåller tvångsregler för genomförandet. Detta innebär att även om markåtkomsten normalt sker genom frivilliga avtal om köp och intrångsersättning, finns det alltid ett visst inslag av tvång i bakgrunden.

En fastighetsägare betalar lika mycket i reavinstskatt oberoende av om försäljningen sker frivilligt på öppna marknaden eller till staten i ett naturreservatsärende, med ett visst tvång i förhandlingarna. Många fastighetsägare ifrågasätter starkt detta förhållande och strävar därför efter att ekonomiskt kompensera sig för reavinstskatten genom att kräva en motsvarande högre köpeskilling/intrångsersättning.

Utöver att begära en högre ersättning/köpeskilling försöker en del fastighetsägare undgå reavinstskatten genom att kräva kompensation i form av bytesmark. En del av de bytesaffärer som Naturvårdsverket arbeta med är initierade av ägare som ett sätt att undvika beskattning. Naturvårdsverket uppger att bytesaffärerna normalt är dåliga affärer för verket som tvingas betala dyrt för att komma över bytesmark. Ofta får marken sedan säljas med förlust eftersom markägaren anser att den blivande reservatsmarken är undervärderad och ersättningsmarken är

övervärderad. Bytesaffärerna är tidsödande och ger ett dåligt ekonomiskt utfall för staten. Sammanfattningsvis anger Naturvårdsverket att oavsett om det blir fråga om en bytesaffär eller inte, leder reavinstskatte-reglerna till att fastighetsägarna försöker pressa upp priset för att kompensera skatten vilket ger utdragna och svåra förhandlingar.

Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att skälet till att kräva ersättningsmark naturligtvis inte enbart beror på strävan att undgå reavinstskatt. För bolagsskogsbruket är virkesförsörjningen viktig och minskningen av den tillgängliga virkesvolymen från avyttrad mark måste kompenseras via ersättningsmark eller rotpostköp. Dessutom är det ofta ett stort värde för många markägare att äga och bruka skog vilket ger ett behov av ersättningsmark.

I syfte att underlätta reservatsbildningar föreslår jag sålunda att reglerna för realisationsvinstbeskattning i samband med statens markförvärv ses över.

#### 6.4.2 Jordförvärvslagstiftningen

Jordförvärvslagen, JFL, (1979:230) syftar till att främja bosättning och sysselsättning på landsbygden, begränsa andelen juridiska personer som markägare samt underlätta omarronderingsföretag. Juridiska personers förvärv av lantbruksenhet kräver alltid tillstånd och regleras i 5§ JFL.

*”Juridiska personer får lämnas förvärvstillstånd endast om (1) förvärvaren avstår eller kan antas komma att avstå egendom som är av betydelse för jordbrukets eller skogsbrukets rationalisering och i storlek eller värde ungefär motsvarar den egendom som avses med förvärvet, (2) förvärvet medför att egendom som redan tillhör förvärvaren blir mer ändamålsenlig, (3) egendomen är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk, (4) annat särskilt skäl föreligger.*

*Avser förvärvet huvudsakligen skogsmark och är förvärvaren juridisk person som bedriver skogsindustriell verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs, får utan hinder av första stycket tillstånd lämnas, om inte egendomen bör ägas och brukas av någon annan juridisk person som redan bedriver skogsindustriell verksamhet på orten av betydelse för sysselsättningen där.*

*Tillstånd enligt andra stycket får inte meddelas om egendomen med hänsyn till ortsförhållanden bör ägas och brukas av en fysisk person som är bosatt på orten.”*

Både från Naturvårdsverket och från företrädare för bolagsskogsbruket framförs att de nuvarande reglerna i JFL, samt deras tillämpning, fördyrar och komplicerar inrättande av naturreservat eftersom bolagen inte har möjlighet att förvärva kompensationsmark i önskad utsträckning. I de allmänna råden till JFL 5§ anges att omfattningen av den egendom vilken skall avstås som kompensation skall i storlek och värde ungefär motsvara den egendom som avses med förvärvet. Begreppen storlek och värde är båda avsedda att ge uttryck för produktionsförmågan. De, av Jordbruksverket utgivna, allmänna råden anger vidare att beträffande skogsmark avses produktionsförmågan utan hänsyn till det aktuella skogstillståndet. Det aktuella värdet används därför normalt inte som kompensationsnorm, särskilt inte då mark med avverkningsmogen skog byts mot kalmare eller ungskog.

Ett skogsindustriföretag som har ett blivande naturreservat på sina marker begär vid förhandlingarna normalt ersättning inte bara för marknadsvärdeminskningen på grund av reservatet utan också för återanskaffningsvärdet på rotpostmarknaden. Eftersom bolagen, enligt JFL:s tillämpning, har svårigheter att fullt ut skaffa sig kompensationsmark för sin förlust av virkesförrådet, anser bolagen att detta är en faktisk förlust som bolaget skall ha ekonomisk kompensation för, enligt reglerna i Exl om ersättning för annan skada.

I syfte att underlätta reservatsbildningar på bolagsmarken föreslår jag att de allmänna råden till JFL 5§ ses över så att möjligheten för bolagen att erhålla kompensationsmark ökar. Detta kan göras genom att

bolagen i större utsträckning ges möjlighet att skaffa kompensationsmark till motsvarande **värde** som reservatsmarken.

## 7. Konsekvensbedömning

Enligt utredningsdirektivet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser, att pröva offentliga åtaganden och att redovisa jämställdhetspolitiska och brottsförebyggande konsekvenser.

Jag kan inte se att det föreligger några brottsförebyggande eller jämställdhetspolitiska konsekvenser av förslagen.

Jag har redovisat att kortvariga konsekvenser för inlandssågverken inte helt kan uteslutas om skyddet genomförs mycket snabbt och helt hamnar inom sågverkens upptagningsområden. Även om detta scenario ter sig mycket orealistiskt skulle detta kunna medföra regionalpolitiska konsekvenser.

Enligt direktivet utgår mitt uppdrag från förutsättningen att staten avser att betala för skyddet i framtiden. Jag anser därför inte att mina förslag innebär några ökade offentliga åtaganden sett över en längre tidsperiod.

## Bilagor

### Bilaga 1: Kommittédirektiv

#### **Dir. 1998:9: Uppdrag om förstärkt skydd av skogsmark för naturvård**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 januari 1998.

#### **Sammanfattning av uppdraget**

En utredare tillkallas med uppgift att överlägga med berörda parter om ett förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. Utredaren skall

- överlägga med skogsnäringen om möjligheten att träffa en överenskommelse om att avstå från avverkning inom särskilt värdefulla skogsområden under en begränsad tid till staten har möjlighet att lämna ersättning för intrång i pågående markanvändning,
- lägga förslag till former för en sådan överenskommelse.

#### **Bakgrund**

Frågan om formerna för och omfattningen av det skydd som behövs för att skogspolitiken mål om bevarande av den biologiska mångfalden skall uppnås har diskuterats sedan den nya skogspolitiken lades fast år 1993. Som ett led i arbetet med att utvärdera den nya skogspolitiken har Miljövårdsberedningen haft regeringens uppdrag att närmare analysera omfattningen av behovet. Beredningens betänkande Skydd av skogsmark (SOU1997:97) har remissbehandlats.

Beredningen drar den slutsatsen att ytterligare ca 900 000 ha skogsmark med särskilda naturvärden behöver skyddas i ett kort tidsperspektiv (10-20 år). Det motsvarar drygt 4% av den brukade skogsmarken. Beredningen bedömer att ca 600 000 ha borde kunna skyddas genom de frivilliga avsättningar som görs inom ramen för skogspolitiken.

Därutöver krävs att ca 250 000 ha skyddas som naturreservat och ytterligare ca 25 000 ha i form av biotopskydd eller naturvårdsavtal. Två alternativ föreslås för säkerställande av naturreservat, biotopskydd eller naturvårdsavtal, ett på 10 år och ett på 20 år. Statens kostnader beräknas till 1997 års anslagsnivå +25 milj kr för 20-årsalternativet och mer än en fördubbling (från ca 210 milj kr till 470 milj kr) för 10-årsalternativet. MVB förordar alternativet 10 år, bl.a med hänvisning till försiktighetsprincipen. Om 20 år väljs behöver ett rådrum skapas genom någon form av frivilligt avverkningsstopp.

Beredningen diskuterar också möjligheten att bilda en stiftelse för att främja en finansiell förstärkning. Beredningen har inte närmare utrett förutsättningarna, men anser att grunden skulle vara en fristående stiftelse där staten, eventuellt andra offentliga institutioner samt den privata sektorn, t.ex. skogsnäringen skulle vara stiftelsens bildare.

Remissbehandlingen visar att det finns en bred acceptans för målet att bevara den biologiska mångfalden i skogen och en samstämmighet om att det föreligger ett behov av ökat skydd av skogsmark. De flesta myndigheter instämmer med Miljövårdsberedningen i bedömningen att det är angeläget med en stor insats på kort tid (10 år). Föreningen Skogsindustrierna är positiv till beredningens förslag till skyddsbehov och föreslagen ansvarsfördelning. Skogsägarnas Riksförbund underkänner förslaget om näringens frivilliga åtaganden. Sammanfattningsvis framhålls särskilt att ett stort antal enskilda markägare kommer att beröras av såväl reservatsavsättningar som frivilliga åtaganden. Enligt Skogsstyrelsen berörs ca 9 000 medelstora fastigheter i hela landet. Kostnaderna för en omfattande reservatsbildning på kort tid kommer att bli hög och kräver ytterligare resurser för administration m.m..



## Uppdraget

Ett antal åtgärder är möjliga att vidta för att skapa nya möjligheter att skydda skogsmark. Det finns ett behov av att nu samordna olika initiativ. Eftersom många är berörda på skilda sätt av de möjliga lösningar och förslag som kan tänkas, finns det skäl att genom en intensifierad dialog med framför allt företrädare för markägare och berörda myndigheter komma fram till ett gemensamt förslag. Detta bör ske genom att en särskild utredare tillkallas.

Utredaren skall med utgångspunkt i nu gällande statliga budgetnivå för ersättningar till markägare för intrång i särskilt värdefulla naturområden

- överlägga med företrädare för skogsnäringen om möjligheten att träffa överenskommelser om att skogsägare m.fl. avstår från att avverka inom särskilt värdefulla skogsområden under en begränsad tid till staten har möjlighet att ersätta markägare för intrång i pågående markanvändning,
- klarlägga formerna för sådana överenskommelser,
- uppskatta omfattningen av den areal som kan beröras av sådana överenskommelser fördelat på skilda ägargrupper,
- bedriva överläggningarna så att rätt prioritering uppnås av statens samlade finansiella insatser mot bakgrund av skyddsbehovet och avverkningsplanerna inom skogsnäringen som helhet,
- belysa effekterna för den regionala virkesförsörjningen av ett ökat skydd, främst för sågverksindustrin i Norrlands inland, genom att möjligheterna att avverka skog minskar,
- undersöka möjligheterna att teckna avtal om "optioner" för avverkning, dvs att träffa överenskommelser om tidsbegränsade avverkningsstopp mot en viss ersättning som en möjlighet att senarelägga betalningen av intrångsersättning för berörda markområden,
- lägga förslag på lämplig form för samarbete för att främja en finansiell förstärkning, samt ge förslag på lämplig associationsform för samarbetet.

Även betydelsen av andra åtgärder bör bedömas t.ex. frivilliga naturvårdsavtal mellan virkesköpare och skogsägare, samt miljöcertifiering av skogsbruk i syfte att premiera god naturvård.

Utredaren bör ta del av Riksrevisionsverkets pågående arbete i fråga om effektiv naturvårdsförvaltning och administration.

Möjligheterna att få ett tillskott till finansieringen av skyddet av skogsmark med EU-medel bör belysas.

Samråd skall ske med berörda myndigheter.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 juni 1998.

För utredarens arbete gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), redovisa jämställdhetsaspekter (dir. 1994:124) samt redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). De ekonomiska konsekvenserna av åtgärder och förslag skall redovisas. Förslag till finansiering skall lämnas.

## Bilaga 2: Förkortningar och ordförklaringar

**Biotopskydd:** Skyddsinstitut för särskilt skyddsvärda biotoper. Skogsvårdsstyrelsen beslutar om biotopskydd enligt 21§ naturvårdslagen.

**Bonitet:** En ståndorts naturgivna virkesproducerande förmåga.

**ExL:** Expropriationslagen

**Impediment:** Skog vars årliga tillväxt understiger 1 m<sup>3</sup>sk per ha.

**JFL:** Jordförvärvslagen

**m<sup>3</sup>f ub:** Förkortning av volymmåttet kubikmeter fast mått under bark. Avser verklig volym av stam eller stamdel under bark.

**m<sup>3</sup>sk:** Förkortning av volymmåttet skogskubikmeter. I skogskubikmetern ingår hela trädstammens volym ovan stubbskåret inklusive bark men exklusive trädgrenar.

**Naturvårdsavtal:** Avtal som träffas mellan markägare och staten (normalt genom Skogsvårdsstyrelsen) i syfte att bevara och utveckla ett områdes naturvärden.

**Nyckelbiotop:** Skogsområde där man finner eller har stark förväntan att finna akut hotade, sårbara, sällsynta eller hänsynskrävande arter - sk rödlistade arter.

**NVL:** Naturvårdslagen

**Rotpost:** Skog på rot för avsalu där netto per kubikmeter och volym är på förhand fastställt.

**SKS:** Skogsstyrelsen

**SLU:** Sveriges lantbruksuniversitet

**SNF:** Svenska Naturskyddsföreningen

**Ståndort:** Växtplats för skog.

**SVO:** Skogsvårdsorganisationen

**SVS:** Skogsvårdsstyrelsen