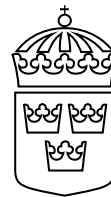


# Regeringens skrivelse

## 2018/19:25



### Riksrevisionens rapport om skyddet av värdefull skog

Skr.  
2018/19:25

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 6 december 2018

*Stefan Löfven*

*Isabella Lövin*  
(Miljö- och energidepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i rapporten Skyddet av värdefull skog (RiR 2018:17).

Regeringen instämmer i den övergripande iakttagelsen att statens samlade insatser för skydd av värdefull skog kan förbättras och bli mer kostnadseffektiva. Formellt skydd och frivilliga avsättningar av värdefulla skogsområden är viktiga instrument för att nå de miljö kvalitetsmål och det friluftslivsmål som riksdagen beslutat, tillsammans med funktionell miljöhänsyn och naturvårdande skötsel. Regeringen har arbetat kontinuerligt med att förbättra det strategiska genomförandet av miljömålen och för att det ska finnas ändamålsenliga styrmedel för att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald samt värden för friluftslivet. Kvalitet och funktion är viktiga utgångspunkter för strategin för formellt skydd av skog som vägleder arbetet sedan 2017. Regeringens satsningar på att skydda och sköta värdefulla skogar har ökat takten i arbetet. Skogsstyrelsen har fått i uppdrag att genomföra en landsomfattande nyckelbiotopsinventering. Regeringen har också beslutat om ett nationellt skogsprogram. Kontinuerligt förbättrad kunskap om skyddsvärda områden, återstående skyddsbehov och frivilliga avsättningar förbättrar möjligheterna att genomföra och följa upp arbetet på ett kostnadseffektivt sätt och skapar förutsättningar för samarbete mellan berörda aktörer.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

## Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning .....	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Riksrevisionens slutsatser.....	3
2.2	Riksrevisionens rekommendationer .....	5
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser .....	6
3.1	Beslutade insatser .....	6
3.1.1	Beslutade grunder för ett samlat och kostnadseffektivt arbete för att nå miljömålen.....	6
3.1.2	Beslutade insatser för att fokusera på kvalitet och funktion.....	7
3.1.3	Beslutade insatser för ändamålsenligt skydd av skog och kostnadseffektiva ersättningssystem.....	10
3.1.4	Beslutade insatser för en tydlig ansvarsfördelning .....	11
3.2	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser .....	12
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Skyddet av värdefull skog (RiR 2018:7).....	13
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 december 2018.....	87

# 1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om statens insatser för skydd av värdefull skog på ett effektivt sätt bidrar till att nå riksdagens och regeringens målsättningar för miljö och friluftsliv. Granskningen har redovisats i rapporten Skyddet av värdefull skog (RiR 2018:17).

Riksrevisionens rapport överlämnades av riksdagen till regeringen den 15 juni 2018.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

## 2 Riksrevisionens iakttagelser

### 2.1 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens granskning har syftat till att bedöma om statens insatser för skydd av värdefull skog på ett effektivt sätt bidrar till att nå riksdagens och regeringens målsättningar för miljö och friluftsliv. En utgångspunkt för Riksrevisionens granskning har varit att undersöka om arbetet med skydd av skog är kostnadseffektivt, mot bakgrund av att riksdagen särskilt har framhållit vikten av kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljömålen. I granskningen har Riksrevisionen utgått från att besvara följande delfrågor:

1. Används statliga resurser för formellt skydd kostnadseffektivt?
2. I vilken utsträckning utgör frivilliga avsättningar ett komplement till formellt skydd?

Riksrevisionens granskning visar att det finns förbättringsmöjligheter i statens samlade insatser för skydd av värdefull skog. Riksrevisionens övergripande slutsatser är:

- Arbetet med skydd av skog har hittills till stor del fokuserat på arealmål och procentsatser på nationell nivå. För att nå målen bör arbetet i högre grad också fokusera på områdenas kvalitet och funktion. Detta kräver ökad kunskap om skyddsvärda områden, skyddsbehov och frivilliga avsättningar, en högre grad av strategisk planering och prioritering av områden samt ökade skötselinsatser.
- Regeringen och myndigheterna bör beakta att kostnaderna för skydd kan påverkas av vilken skyddsform som används och vilken ersättning som betalas ut.
- För att möjliggöra en transparent och jämförbar uppföljning och rapportering av målen till riksdagen behövs en ökad samsyn kring vilka arealer som ska tillgodoräknas formellt skydd respektive frivilliga avsättningar och en ökad samordning av statistik.

- Det finns ett behov av att tydliggöra innebörden av det så kallade sektorsansvaret i termer av statens respektive markägares ansvar för att miljömålen uppfylls.

Riksrevisionens bedömning är att det finns utrymme att förbättra kostnadseffektiviteten i det formella skyddsarbetet. Enligt Riksrevisionen påverkas kostnadseffektiviteten i hög grad av följande faktorer: graden av strategisk planering och prioritering av skyddsvärda områden, val av skyddsform och ersättningens utformning, arbetsprocesserna i form av exempelvis myndigheternas arbetsfördelning och förutsättningar för strategisk planering samt förvaltning av områden. Riksrevisionen bedömer att myndigheternas reviderade strategi för formellt skydd av skog har goda förutsättningar att ge stöd för att prioritera arbetet i linje med riksdagens mål. Däremot behöver den kompletteras med en strategi för restaurering av utvecklingsmark för att nå det långsiktiga målet, särskilt i södra Sverige. Riksrevisionen anser även att det krävs ökad kunskap om skyddsvärda områden för ett mer strategiskt arbete och en effektiv prioritering samt att en uppdaterad behovsanalys bör genomföras i syfte att klargöra återstående skyddsbehov för att nå långsiktiga mål för miljö och friluftsliv i olika regioner.

Riksrevisionens bedömning är att det finns risk för att skyddet i vissa fall görs mer omfattande och dyrare än vad som krävs. Val av skyddsform och ersättningens utformning kan påverka kostnadseffektiviteten. Vid bildande av naturreservat och biotopskyddsområden betalas ofta intrångsersättning ut, som sedan 2010 uppgår till 125 procent av marknadsvärderingen, för de användarrestriktioner som intrånget medför. Enligt Riksrevisionen bör det vid bildande av naturreservat alltid noggrant utvärderas i hur stor utsträckning mindre skyddsvärd mark ska inkluderas i reservatet, eller om syftet med skyddet av sådana marker kan uppfyllas på alternativt sätt, utan att intrångsersättning betalas ut. Enligt Riksrevisionen finns det även anledning att se över hur de ekonomiska incitamenten hos markägare att teckna naturvårdsavtal kan stärkas i syfte att öka användningen av skyddsformen.

Riksrevisionen anser att arbetssättet Nya Komet i dess nuvarande utformning saknar förutsättningar att vara kostnadseffektivt och att alternativa skydds- och ersättningsformer behöver användas. Riksrevisionen bedömer vidare att ersättningsmark kan vara effektivt för att snabbt öka det totala skyddet eftersom ersättningsformen har fördelar framför allt i form av att intrångsersättningens påslag kan undvikas och att transaktionskostnaderna är lägre. Riksrevisionen finner att det finns anledning att ifrågasätta i vilken utsträckning ersättningsmark kan användas för att öka skyddet i södra Sverige, där det återstående skyddsbehovet är andelsmässigt större och där målets ambitionsnivå även kräver restaurering av utvecklingsmarker. Riksrevisionen anser vidare att länsstyrelserna behöver bättre förutsättningar för strategisk planering genom ökad förutsägbarhet i Naturvårdsverkets länsfördelning av medel.

Riksrevisionen anser att arbetsfördelningen mellan myndigheterna när det gäller vilken typ av formellt skydd respektive myndighet främst arbetar med får konsekvenser för rapportering och uppföljning av arbetet. Enligt Riksrevisionen behövs en regelbunden samlad statistikproduktion för att en transparent och jämförbar uppföljning av miljömålen ska kunna göras

och rapporteras till riksdagen. Riksrevisionen anser att en bidragande orsak till bristerna i uppföljningen av målen kan vara att regeringen ändrat definitionen av vilken areal som ska räknas in i nuvarande etappmål jämfört med det tidigare delmålet. För att möjliggöra en transparent uppföljning av målen behöver det finnas en tydlig och vedertagen definition om vilka arealer som ska tillgodoräknas.

Riksrevisionen bedömer också att naturvårdande skötsel i skyddade områden behöver prioriteras.

Frivilliga avsättningar ska enligt riksdagen och regeringen kunna betraktas som en fullgod komponent för måluppfyllelse. Enligt Riksrevisionen krävs dock ytterligare insatser från statens sida för att det ska gå att bedöma avsättningarnas kompletterande bidrag till måluppfyllelse. Riksrevisionen anser också att omvandlingar av frivilliga avsättningar till formellt skydd ska motiveras, eftersom de kan påverka måluppfyllelsen. Riksrevisionens granskning visar att sektorsansvarets innebörd är otydlig, och att osäkerheten när det gäller gränsen för skogsbrukets respektive statens ansvar förhindrar en ökad transparens om frivilliga avsättningar och ökar risken för att hittills okända värden går förlorade.

Riksrevisionen bedömer att kunskapen om de frivilliga avsättningarnas kvantitet, kvalitet och varaktighet behöver öka för att staten ska kunna bedöma de frivilliga avsättningarnas bidrag till måluppfyllelse. Riksrevisionen anser att omvandling av frivilliga avsättningar till formellt skydd riskerar att leda till högre kostnader och sämre måluppfyllelse och att det behövs en ökad samsyn om motiven för omvandling.

## 2.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har lämnat rekommendationer till regeringen och till ansvariga myndigheter.

Rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör initiera en uppdaterad regional behovsanalys i syfte att klargöra återstående skyddsbehov i olika regioner för att nå fastställda mål för miljö och friluftsliv. Det bör göras i anslutning till den nationella inventeringen av naturvärden.
- Regeringen bör överväga hur formellt skydd respektive frivilliga avsättningar ska definieras efter 2020, så att etappmålet på ett ändamålsenligt sätt både kan ge vägledning för att uppfylla miljökvalitetsmålet Levande skogar och ge förutsättningar för en samlad transparent och jämförbar uppföljning.
- Regeringen bör initiera en översyn av Nya Komet i syfte att säkerställa att metoden ges förutsättningar att vara ett kostnadseffektivt komplement till traditionellt skyddsarbete. Översynen bör utreda
  - om markägares ekonomiska incitament att teckna naturvårdsavtal kan stärkas i syfte att skapa förutsättningar för en ökad användning av avtalsformen,
  - om det finns anledning att utveckla nya avtalsformer, exempelvis för att utvecklingsmark eller andra områden med något lägre

skyddsvärden i större utsträckning ska kunna skyddas på ett kostnadseffektivt sätt.

- Regeringen bör se över möjligheterna att förbättra förutsättningarna för länsstyrelserna att arbeta mer strategiskt med formellt skydd. Översynen bör omfatta formerna för finansiering och syfta till att öka möjligheterna att upprätthålla en långsiktig kompetensförsörjning.
- Regeringen bör tydliggöra vad sektorsansvaret innebär i termer av markägares eget ansvar för frivilliga avsättningar, och även tydliggöra var och i vilken utsträckning statens ansvar tar vid.

Rekommendationer till myndigheterna:

- Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör samordna rapporteringen och uppföljningen av miljömålen. En redovisning av den samlade statistiken för formellt skydd av skog enligt etappmålet formulering är en förutsättning för en transparent och jämförbar uppföljning av målet.
- Utifrån ett förtydligande från regeringens sida, bör Skogsstyrelsen kommunicera sektorsansvarets innebörd gentemot skogsägare i termer av ansvarsfördelning mellan skogsägare och staten på ett tydligare sätt.
- Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör utarbeta gemensamma kriterier för när omvandlingar av frivilliga avsättningar till formellt skydd kan vara motiverade.

## 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

### 3.1 Beslutade insatser

Regeringen instämmer i Riksrevisionens övergripande iakttagelse att statens samlade insatser för skydd av värdefull skog kan förbättras och bli mer kostnadseffektiva. Regeringen har arbetat kontinuerligt med att förbättra det strategiska genomförandet av miljömålen och för att det ska finnas ändamålsenliga styrmedel för att bevara biologisk mångfald och förutsättningar för friluftslivet. Det samlade arbetet med att bevara den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster i skogsekosystemen är större än det område som Riksrevisionens granskning är avgränsad till.

#### 3.1.1 Beslutade grunder för ett samlat och kostnadseffektivt arbete för att nå miljömålen

Miljöpolitiken utgår ifrån de nationella miljökvalitetsmål och det generationsmål för miljöarbetet som beslutats av riksdagen. Målen är styrande för allt miljöarbete som Sverige bedriver nationellt, inom EU och internationellt. Miljömålssystemet ger också en struktur för en systematisk uppföljning av miljöpolitiken som grund för ett strategiskt åtgärdsarbete. Generationsmålet anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att miljökvalitetsmålen ska nås. De

16 miljökvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Till vart och ett av miljökvalitetsmålen finns ett antal preciseringar, beslutade av regeringen, som tydligare definierar innebörden av miljökvalitetsmålen. Etappmålen beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå Generationsmålet och miljökvalitetsmålen (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Miljömålen konkretiserar den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. Målen är en viktig utgångspunkt för det nationella genomförandet av FN:s Agenda 2030 med sina 17 globala mål för hållbar utveckling.

Riksdagen har fastställt det övergripande målet för friluftslivspolitik (prop. 2009/10:238, bet. 2010/11:KrU3, rskr. 2010/11:37 och 2010/11:38). Tio mätbara mål har beslutats av regeringen och redovisats till riksdagen (skr. 2012/13:51, bet. 2012/13:KrU4, rskr. 2012/13:278).

Grunderna för gällande skogspolitik beslutades av riksdagen 1993 (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252). En viktig förändring i den nya skogspolitik var att två jämställda mål för skogspolitik fastställdes – ett miljömål och ett produktionsmål.

Sverige har genom konventionen om biologisk mångfald förbundit sig att bevara sin biologiska mångfald på ekosystemnivå, artnivå och genetisk nivå. I propositionen En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop. 2013/14:141) angavs hur Sverige ska genomföra åtaganden inom konventionen om biologisk mångfald och EU:s naturvårdspolitik. Strategin har även betydelse för genomförandet av Agenda 2030 och riksdagens mål för friluftslivspolitik och de tio friluftslivsmålen. Etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden (Regeringskansliets dnr M2014/00593/Nm) är en utgångspunkt för Riksrevisionens granskning.

Ansvaret för att skydda den biologiska mångfalden är delat mellan staten, kommuner och markägare. Staten och kommunerna har olika former av verktyg för att långsiktigt formellt skydda, bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald och värden för friluftslivet. Det kan gälla naturmiljöer i skogen, men också andra naturmiljöer som våtmarker, sjöar och vattendrag.

Formellt skydd av produktiv skogsmark med höga naturvärden är ett viktigt medel för att nå miljömålen. Formellt skydd har också betydelse för att nå riksdagens mål för friluftsliv. Utöver formellt skydd av skog förväntas även skogsägarna själva ansvara för att bevara höga naturvärden genom frivilliga avsättningar av skog. Markägare och andra aktörer inom skogsbruket har ansvar för att bedriva sin verksamhet på ett hållbart sätt, inom ramen för att de nationella miljömålen nås.

### **3.1.2 Beslutade insatser för att fokusera på kvalitet och funktion**

Riksrevisionen anser att ett viktigt förbättringsområde för det samlade arbetet med skydd av skog är att det än mer ska fokusera på kvalitet och funktion och rekommenderar regeringen att initiera en uppdaterad regional behovsanalys för att nå fastställda mål för miljö och friluftsliv. Kvalitet och funktion är viktiga utgångspunkter för arbetet med att långsiktigt

bevara biologisk mångfald. Myndigheternas arbete med att genomföra den reviderade strategin för formellt skydd av skog pågår sedan 2017.

Kontinuerligt förbättrad kunskap om skyddsvärda områden, återstående skyddsbehov och frivilliga avsättningar förbättrar myndigheternas möjlighet att genomföra och följa upp arbetet på ett kostnadseffektivt sätt och skapar förutsättningar för samarbete mellan myndigheter, markägare och andra berörda aktörer.

I budgetpropositionen för 2018 bedömde regeringen att det behövs förstärkta insatser för att nå etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden för att nå den del av etappmålet som omfattar formellt skydd av skog (prop. 2017/18:1, utg.omr. 20, s. 115). I samma proposition konstaterade regeringen att ambitionen om ytterligare 200 000 hektar frivilliga avsättningar till år 2020 inte kommer att nås med nuvarande takt och att det är viktigt att de frivilliga avsättningarna är transparenta så att deras geografiska läge, varaktighet och kvalitet är möjliga att redovisa (prop. 2017/18:1, utg.omr. 20, s. 83). Regeringen bedömde att det är viktigt att fortsatt följa upp frivilliga avsättningar som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden, att dubbelräkning av exempelvis formellt skydd och frivilliga avsättningar ska undvikas och att det statliga skogsbruket ska vara ett föredöme för ett hållbart skogsbruk. Regeringen ansåg även att de frivilliga avsättningarna bör öka (prop. 2017/18:1, utg.omr. 20, s. 83 och 116).

I syfte att höja ambitionen i arbetet med skydd av värdefull natur, skötsel och förvaltning av skyddad natur, bevarande av biologisk mångfald, viltförvaltning samt insatser för friluftslivet har anslagen för åtgärder och skydd av värdefull natur ökat väsentligt. Anslaget Åtgärder för värdefull natur omfattade i budgetpropositionen för 2018 cirka 1 250 miljoner kronor och anslaget Skydd av värdefull natur drygt 1 400 miljoner kronor. Detta att jämföra med vårändringsbudgeten för 2015 där samma anslag omfattade cirka 760 respektive 965 miljoner kronor. Takten i arbetet med att skydda värdefulla skogar har ökat. Fler naturreservat har bildats. Arealen formellt skyddad produktiv skogsmark har ökat. Arbetet med naturvårdande skötsel i formellt skyddade skogar har stärkts, vilket är i linje med Riksrevisionens rekommendation.

Riksrevisionens bedömning är att Nationell strategi för formellt skydd av skog ger ett praktiskt stöd att prioritera och goda möjligheter att samverka om områdesskyddet samtidigt som skogar med höga naturvärden skyddas på ett kostnadseffektivt sätt. Riksrevisionen anser att det även bör finnas en strategi för restaurering av utvecklingsmark för att nå det långsiktiga målet. Det kan konstateras att strategins huvudinriktning på kort sikt är att prioritera bevarandeåtgärder för befintliga skogsbiologiska värdekärnor framför utvecklingsmark. Strategins inriktning är att det är mer kostnadseffektivt att bevara befintliga värdekärnor än att tillåta avverkning för att senare återskapa värdefulla områden. En övergripande strävan i strategin är att skyddet ska inkludera områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och att skogar med höga naturvärden skyddas från avverkning. För att tillgodose det långsiktiga skyddsbehovet finns det enligt strategin skäl att i en nära framtid även inkludera utvecklingsmarker i strategins prioriteringsgrunder, framför allt i värdetrakter och skogar med stor betydelse för friluftsliv och rekreation. Den reviderade strategin gäller till och med 2020, och i tillämpliga delar även därefter.



Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har redovisat uppgifter om värdefulla skogar och föreslagit att ytterligare kunskapsunderlag tas fram till arbetet med att utforma nya etappmål om skydd av skog (Regeringskansliets dnr M2017/00212/Nm). Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer bl.a. att uppgifter och data över värdefulla skogar behöver tillgängliggöras och att en förnyad behovsanalys för hela den svenska skogen bör genomföras.

Av budgetpropositionen för 2018 framgår att myndigheternas redovisning av regeringsuppdraget om värdefulla skogar ska kunna användas i arbetet med att utveckla nya etappmål för skydd av skog i syfte att uppnå ett kostnadseffektivt skydd (prop. 2017/18:1, utg.omr. 20, s. 116). Förslagen från myndigheterna bereds i Regeringskansliet.

Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas arbete med genomförandet av grön infrastruktur i Sverige ger ökad kunskap. Syftet med de regionala handlingsplanerna är att identifiera naturområden, biotoper, strukturer och element som skapar ett ekologiskt sammanhang i landskapet och som utgör förutsättningen för att bevara landskapets biologiska mångfald och främja ekosystemtjänster. Naturvårdsverket har i sin redovisning i oktober 2018 lyft fram betydelsen av att de regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur färdigställs och att åtgärder påbörjas för att bevara och restaurera den gröna infrastrukturen (Regeringskansliets dnr M2018/02602/Nm). Detta framgår även av länsstyrelsernas redovisningar under året (dnr M2018/02475/Nm).

Skogsstyrelsen har fått i uppdrag att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper, dels för att applicera utvecklad och förbättrad metodik i nordvästra Sverige, dels för att uppdatera den nyckelbiotopsinventering som genomförts i övriga delar av landet (dnr N2018/03141/SK). I budgetpropositionen för 2018 föreslogs att 20 miljoner kronor per år under åren 2018–2027 tillförs till Skogsstyrelsens anslag 1.1 för nyckelbiotopsinventeringen. För samma period föreslogs att Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens anslag för skydd av skog ökas med totalt 250 miljoner kronor per år för att kunna erbjuda skogsägare med nyckelbiotopsrika brukningsenheter möjlighet till områdesskydd (prop. 2017/18:1, utg.omr. 20, s. 116 och 141 samt utg.omr. 23, s. 57 och 59).

Naturvårdsverket har redovisat regeringsuppdraget Tätortsnära natur och friluftsliv (dnr M2017/03259/Nm) och regeringsuppdraget om hur miljöbalkens bestämmelser i 7 kap. om skydd av områden och i 12 kap. 6 § om anmälan för samråd bidrar till en grön infrastruktur (dnr M2016/02985/Nm) och har föreslagit åtgärder. Förslagen bereds i Regeringskansliet.

I regleringsbrevet för 2016 fick Skogsstyrelsen i uppdrag att redovisa frivilliga avsättningar inom skogsbruket. Skogsstyrelsen skattar arealen frivilliga avsättningar år 2016 till cirka 1,2 miljoner hektar, vilket är samma storleksordning som vid uppföljningen år 2010 (Skogsstyrelsen, Meddelande 4/2017). Redovisningen av uppdraget innehåller en relativt mer utförlig beskrivning av varaktigheten i avsättningarna jämfört med tidigare redovisningar. Redovisningen innehåller också länsvisa uppgifter, dock ingen uppföljning av naturvärdeskvaliteter i den skog som avsatts. För att kunna följa upp naturvärdeskvaliteten har Skogsstyrelsen påbörjat arbetet med att inventera ett stickprov av de frivilliga avsättningarna.

Inventeringen pågick under 2017 och fortsätter 2018. Enligt Skogsstyrelsen skulle en ökad transparens förbättra möjligheterna att följa upp frivilliga avsättningar och ge en bättre bild av avsättningarnas varaktighet.

Regeringen beslutade i maj 2018 om en strategi för ett nationellt skogsprogram med mål för fem fokusområden (dnr N2018/03142/SK). Regeringen har även beslutat om en handlingsplan för att genomföra strategin (dnr N2018/04161/SK).

### **3.1.3 Beslutade insatser för ändamålsenligt skydd av skog och kostnadseffektiva ersättningsystem**

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen och myndigheterna bör beakta att kostnaderna för skydd kan påverkas av vilken skyddsform som används och vilken ersättning som betalas ut.

Markägare har rätt till ersättning exempelvis när en myndighet beslutar om naturreservatsföreskrifter eller bildar ett biotopskyddsområde om myndighetens beslut innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Markägare väljer i allt större omfattning intrångsersättning.

Staten har ett ansvar för att arbetet med att skydda värdefull natur är kostnadseffektivt. Riksrevisionen anser att det finns risk för att skyddet i vissa fall görs mer omfattande och dyrare än vad som krävs. Den relativt generösa intrångsersättningen vid bildande av naturreservat och biotopskyddsområden ställer höga krav på områdets skyddsvärde för att intrångsersättning ska vara kostnadseffektiv. Den reviderade strategin för formellt skydd har principer för i vilka fall utvecklingsmarker kan inkluderas i det skyddade området. Eftersom syftet med att bilda naturreservat är att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet kan det enligt strategin vara motiverat att inkludera utvecklingsmarker för att uppnå syftet med skyddet.

Frivilliga avsättningar är viktiga i arbetet med att bevara och utveckla skogslandskapets biologiska mångfald och betydelse för friluftsliv och rekreation. Möjligheterna till ett kostnadseffektivt formellt skydd är beroende både av att värdekärnor avsätts frivilligt och av tillgång på information om var de ligger. I redovisningen av regeringsuppdraget om Värdefulla skogar konstaterar Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att det finns ett behov av ökad transparens av de frivilliga avsättningarnas läge, omfattning och kvalitet.

Riksrevisionen anser att metoden att använda ersättningsmark har fördelar genom en billigare markåtkomst men ifrågasätter om ersättningsformen kan öka skyddet i södra Sverige, där det återstående skyddsbehovet är andelsmässigt större.

Naturvårdsverket gör bedömningen att användningen av ersättningsmark är ett kostnadseffektivt sätt att skydda värdefulla skogar samtidigt som många markägare som erhåller ersättningsmark är nöjda (Ersättningsmark för skydd av natur – en bra affär, Naturvårdsverket 2015). Naturvårdsverket har redovisat rapporten Skydd av natur med ersättningsmark som beskriver genomförande och resultat av ESAB-projektet (Regeringskansliets dnr M2018/02329/Nm). I budgetpropositionen för 2018 konstaterades att regeringen kommer att analysera hur användningen av ersättningsmark för att skydda värdefulla skogar har fungerat och hur metoden

kan utvecklas (prop. 2017/18:1, utg.omr. 20, s. 116). Sveriges lantbruksuniversitet har därför fått i uppdrag att genomföra en samhällsekonomisk konsekvensanalys av metoden för att skydda värdefulla skogar inom Ersättningsmark i Sverige AB.

Riksrevisionen anser att länsstyrelsernas arbete kan förbättras genom att regeringen ser över formerna för finansiering i syfte att upprätthålla en långsiktig kompetensförsörjning. Det är viktigt att länsstyrelserna har förutsättningar att arbeta strategiskt. Naturvårdsverket har ansvaret att göra prioriteringar på nationell nivå av vilka skogar som ska skyddas. Naturvårdsverket har även möjligheten att göra stora omprioriteringar av skyddet under pågående budgetår, som gjordes t.ex. vid bildandet av Hälleskogsbrännans naturreservat i Västmanlands län 2014 då över 6 000 hektar skogsmark skyddades. Naturvårdsverket har som central myndighet ansvaret att göra prioriteringar för det formella skyddet. Regeringen har under tre år gjort en tillfällig satsning med bidrag till länsstyrelserna vilket har minskat antalet öppna ärenden.

### **3.1.4 Beslutade insatser för en tydlig ansvarsfördelning**

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det behövs en ökad samsyn om vilka arealer som ska tillgodoräknas formellt skydd respektive frivilliga avsättningar tillsammans med en bättre samordning av statistik för att möjliggöra en transparent och jämförbar uppföljning och rapportering av målen till riksdagen.

Formellt skydd av värdefull skog utgör en betydande del av statsbudgetens anslag för miljö och naturvård. Det är viktigt att ansvariga myndigheter löpande följer upp resultat, för att bedöma om arbetet sköts effektivt och har rätt inriktning i förhållande till uppdraget. Uppföljningen kanaliseras i dag till stora delar genom uppföljningen av miljö kvalitetsmålet Levande skogar och etappmålet Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden men även uppföljningen av t.ex. miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv är viktig. Skyddet av skog och skogens miljötillstånd är också stora internationella miljö- och naturvårdsfrågor. Sverige har åtaganden att redovisa resultat på EU-nivå bl.a. genom rapporteringen enligt art- och habitatdirektivet och på global nivå inom konventionen om biologisk mångfald. För att kunna leverera underlag till uppföljning och utvärdering på samtliga dessa nivåer är det viktigt att berörda myndigheter löpande samlar in och sammanställer relevanta data.

Inom ramen för det nationella skogsprogrammet har Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket tillsammans med Sveriges lantbruksuniversitet fått i uppdrag att utarbeta en sammanhållen och regelbunden statistik för skogsmark (dnr N2018/04159/SK).

Det finns ett behov av att tydliggöra innebörden av sektorsansvaret, vilket faller främst inom Skogsstyrelsens ansvar i samråd med andra berörda myndigheter. Skogsstyrelsen har konstaterat att sektorsansvaret behöver förtydligas och aviserat insatser för det (Skogsstyrelsen, Meddelande 5/2015). Frivilliga avsättningar tillsammans med funktionell miljöhänsyn vid brukandet av skogen är en viktig del av skogsägares ansvar för att nå bl.a. miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Principen om frihet under

ansvar innebär att den enskildes äganderätt till sin skog ska värnas samtidigt som skogsägaren har en betydelsefull del i det gemensamma ansvaret att förvalta skogsresursens alla värden. Detta ska ske på ett långsiktigt hållbart sätt i enlighet med ekosystemansatsen och de krav som följer av den miniminivå som lagstiftningen utgör. Markägare förväntas därmed ta högre miljöhänsyn än vad lagen kräver och bevara värdefulla skogar genom frivilliga avsättningar så att miljömålen nås.

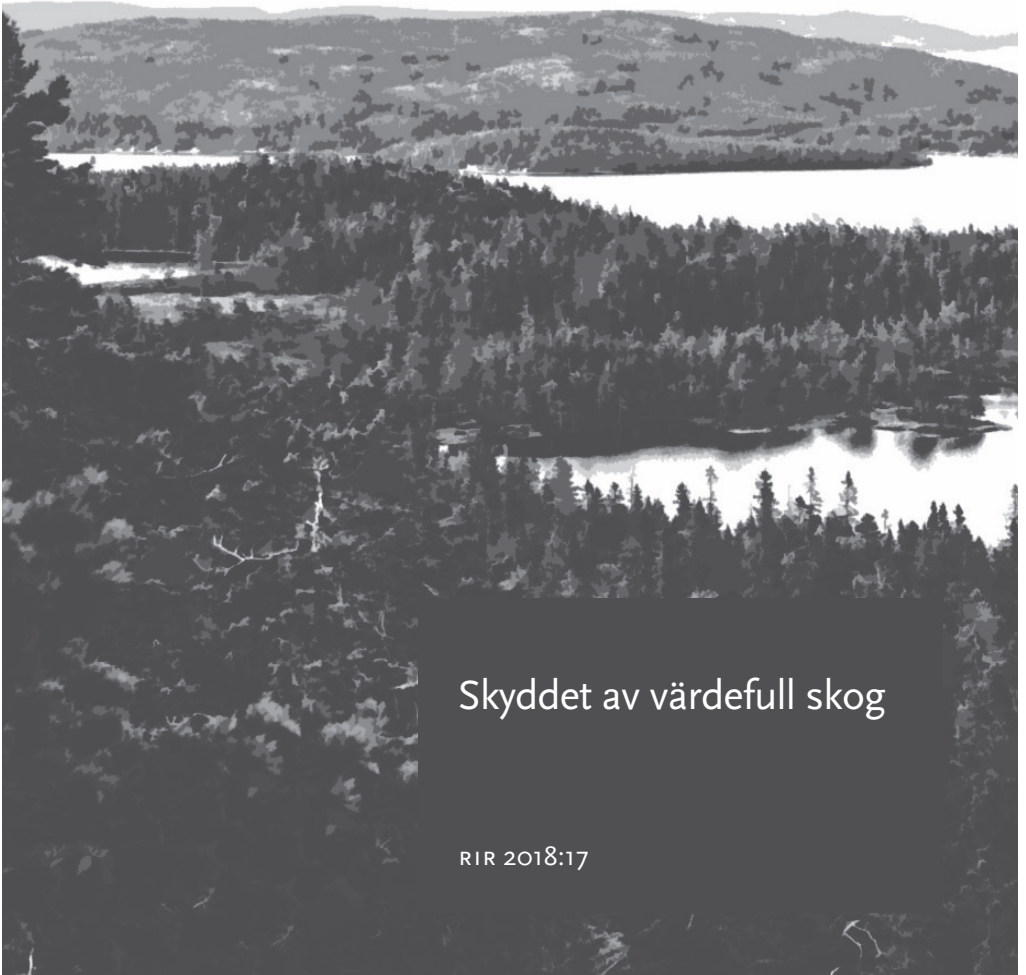
Integrering av miljöhänsyn i olika politikområden är sedan länge ett centralt inslag i miljöpolitiken. Det innebär bl.a. att miljömålen ska beaktas när en myndighet fullgör sin huvuduppgift. Miljöhänsyn måste aktivt integreras i verksamheten inom de områden i samhället som påverkar miljön (prop. 2009/10:155). I dag har 26 myndigheter, bl.a. Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och Tillväxtverket, ansvar för att inom sina verksamhetsområden verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna har ett särskilt ansvar för kulturmiljön men berörda myndigheter har ett delansvar.

Strategisk samverkan mellan ansvariga myndigheter och en tydlig ansvarsfördelning är en viktig del för ett kostnadseffektivt arbete. För att stärka de berörda myndigheternas roll i genomförandet av miljöpolitiken har ett miljömålsråd inrättats (dnr M2015/00213/Mm och M2018/01711/S). Miljömålsrådet verkar för att kostnadseffektivt öka takten i arbetet med att nå miljömålen och lämnade i oktober 2018 en delredovisning med slutförda och pågående åtgärder (dnr M2018/02560/S).

### 3.2 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN



## Skyddet av värdefull skog

RIR 2018:17



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-486-5

RIR 2018:17

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: OSCAR WETTERSTEN

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2018

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2018-06-05

DNR: 3.1.1-2017-0760

RIR 2018:17

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:*

## Skyddet av värdefull skog

Riksrevisionen har granskat de statliga insatserna för skydd av värdefull skog. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna.

Riksrevisor Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Linda Sahlén Östman har varit föredragande. Revisionsledare Maria Bohm och tillförordnad enhetschef Martin Hill har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Linda Sahlén Östman

*För kännedom:*

Regeringskansliet; Miljö- och energidepartementet, Näringsdepartementet,  
Finansdepartementet  
Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, länsstyrelserna

RIKSREVISIONEN

Skr. 2018/19:25  
Bilaga 1

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

RIKSREVISIONEN



## Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	12
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	12
1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar	13
1.3 Utgångspunkter för granskningen	14
1.4 Metod och genomförande	17
1.5 Rapportens disposition	17
2 Skydd av skog – mål och medel	18
2.1 Skyddsformer och aktörer	18
2.2 Miljömålets ambitionsnivå – nuläge och fortsatt skyddsbehov	21
3 Används statliga resurser för formellt skydd av skog kostnadseffektivt?	27
3.1 Strategisk planering och prioritering av områden	28
3.2 Val av skyddsform och ersättningens utformning	35
3.3 Arbetsprocesser	48
3.4 Förvaltning av skyddade områden	56
4 I vilken utsträckning utgör frivilliga avsättningar ett komplement till formellt skydd?	59
4.1 Certifieringsregler och sektorsansvar	59
4.2 Statliga insatser för att främja och följa upp frivilliga avsättningar	62
Referenslista	68

### Elektronisk bilaga

Till rapporten finns en elektronisk bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Denna kan också begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Sammanställning av länsstyrelsernas svar på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog

Skr. 2018/19:25  
Bilaga 1

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

RIKSREVISIONEN

## Sammanfattning och rekommendationer

### Bakgrund, bedömningsgrunder och frågeställningar

Skydd av värdefulla skogsområden är ett viktigt medel för att nå de miljökvalitetsmål som riksdagen beslutat om, framför allt målet Levande skogar. Skydd av skog har också betydelse för att nå fastställda mål för friluftsliv. Staten kan upprätta formella skydd av skogsområden genom bildande av nationalparker, biotopskyddsområden, naturreservat eller genom tecknande av naturvårdsavtal. Formellt skydd av skog finansieras med statliga anslag. Sammantaget uppgår Naturvårdsverkets anslag för skydd och åtgärder för värdefull natur (däribland skog) till drygt 2,5 mdkr för år 2018. Därutöver tillkommer Skogsstyrelsens anslag för bildande och skötsel av biotopskyddsområden och naturvårdsavtal om ca 400 mnkr. Utöver statligt formellt skydd av skog förväntas även skogsägarna själva bidra genom frivilliga avsättningar av skog.

Granskningen syftar till att bedöma om statens insatser för skydd av värdefull skog på ett effektivt sätt bidrar till att nå riksdagens och regeringens målsättningar för miljö och friluftsliv. Riksdagen har särskilt framhållit vikten av kostnadseffektiva åtgärder för att uppnå miljömålen. Därför är en naturlig utgångspunkt för granskningen att undersöka om arbetet med skydd av skog är kostnadseffektivt.

Staten har formulerat kvantitativa mål för formellt skydd respektive frivilliga avsättningar. Granskningen avser därför båda skyddsformerna, men granskningsfrågorna skiljer sig åt för dem. Ur ett statligt perspektiv är det angeläget att undersöka om resurserna för formellt skydd används kostnadseffektivt. För att åstadkomma ett kostnadseffektivt formellt skyddsarbete behöver dock staten även förhålla sig till skogsägares frivilliga avsättningar. Hur staten bör förhålla sig till dessa avgörs av i vilken mån de frivilliga avsättningarna utgör kompletterande bidrag till måluppfyllelse. Granskningen har utgått från följande delfrågor:

1. Används statliga resurser för formellt skydd kostnadseffektivt?
2. I vilken utsträckning utgör frivilliga avsättningar ett komplement till formellt skydd?

### Granskningens resultat

Granskningen visar att det finns förbättringsmöjligheter i statens samlade insatser för skydd av värdefull skog.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

Riksrevisionens övergripande slutsatser är:

- Arbetet med skydd av skog har hittills till stor del fokuserat på arealmål och procentsatser på nationell nivå. För att nå målen bör arbetet i högre grad också fokusera på områdenas kvalitet och funktion. Detta kräver ökad kunskap om skyddsvärda områden, skyddsbehov och frivilliga avsättningar, en högre grad av strategisk planering och prioritering av områden samt ökade skötselinsatser.
- Regeringen och myndigheterna bör beakta att kostnaderna för skydd kan påverkas av vilken skyddsform som används och vilken ersättning som betalas ut.
- För att möjliggöra en transparent och jämförbar uppföljning och rapportering av målen till riksdagen behövs en ökad samsyn kring vilka arealer som ska tillgodoräknas formellt skydd respektive frivilliga avsättningar, samt en ökad samordning av statistik.
- Det finns ett behov av att tydliggöra innebörden av det så kallade sektorsansvaret i termer av statens respektive markägares ansvar för uppfyllande av miljömålen.

De övergripande slutsatserna bygger i sin tur på de bedömningar som Riksrevisionen gjort inom ramen för respektive revisionsfråga om formellt skydd och frivilliga avsättningar. De viktigaste slutsatserna för respektive revisionsfråga redovisas nedan.

Används statliga resurser för formellt skydd kostnadseffektivt?

Riksrevisionens bedömning är att det finns utrymme att förbättra kostnadseffektiviteten i det formella skyddsarbetet. Kostnadseffektiviteten påverkas i hög grad av: graden av *strategisk planering och prioritering* av skyddsvärda områden, *val av skyddsform och ersättningens utformning*, *arbetsprocesserna* i form av exempelvis myndigheternas *arbetsfördelning* och förutsättningar för *strategisk planering*, samt *förvaltning* av områden.

*Myndigheternas nya strategi utgör ett praktiskt stöd för prioritering, men riskerar missa långsiktiga mål*

Enligt Riksrevisionens bedömning har myndigheternas reviderade strategi för formellt skydd av skog goda förutsättningar att ge praktisk vägledning för en prioritering av områden som ligger i linje med riksdagens mål. Strategin omfattar dock i första hand områden med befintliga värden framför restaurering av utvecklingsmark, dvs. marker som kan komma att utveckla höga naturvärden. Inte minst i södra Sverige är restaurering av utvecklingsmarker nödvändig för att nå miljömålet. För att nå det långsiktiga målet bör det enligt Riksrevisionen också finnas en strategi för restaurering av utvecklingsmark.

*Ökad kunskap om skyddsvärda områden krävs för ett mer strategiskt arbete och en effektiv prioritering*

En grundläggande förutsättning för strategisk planering och en effektiv prioritering av områden är att det finns tillräcklig kunskap om skyddsvärda områden och skyddsbehov. Eftersom ingen heltäckande nationell inventering av naturvärden har genomförts sedan 2005 anser Riksrevisionen att satsningen i 2018 års statsbudget på en nationell nyckelbiotopsinventering är angelägen. Ett uppdaterat kunskapsunderlag är nödvändigt för att myndigheterna ska kunna arbeta mer strategiskt och minimera den mängd ärenden som initieras genom akuta hot vid avverkningsanmälningar. Vidare är det en förutsättning för att öka förutsägbarheten i arbetet med skydd av skog för skogsägarna. I samband med att ny kunskap om skyddsvärda områden tillkommer, bör även en uppdaterad behovsanalys genomföras i syfte att klargöra återstående skyddsbehov för att nå långsiktiga mål för miljö och friluftsliv i olika regioner.

*Risk för att skyddet i vissa fall görs mer omfattande (och dyrare) än vad som krävs*

Val av skyddsform och ersättningens utformning kan påverka kostnadseffektiviteten. Vid bildande av naturreservat och biotopskyddsområden utgår ofta intrångsersättning, som sedan 2010 uppgår till 125 procent av marknadsvärderingen av de användarrestriktioner som intrånget medför. Markägarens rätt till intrångsersättning är grundlagsskyddad. För att åstadkomma ett kostnadseffektivt skydd ställs höga krav på områdenas kvalitet. Det är därför viktigt att de områden för vilka intrångsersättning utgår har höga skyddsvärden. Granskningen visar att det finns risk för att skyddet i vissa fall görs mer omfattande (och dyrare) än vad som krävs för att uppfylla syftet med skyddet. Vid bildande av naturreservat bör det alltid noggrant utvärderas i hur stor utsträckning mindre skyddsvärd mark ska inkluderas i reservatet, eller om syftet med skyddet av sådana marker kan uppfyllas på alternativt sätt, utan att intrångsersättning utbetalas.

I områden där skogsbruk bedrivs innebär bildande av naturreservat och biotopskyddsområden ofta ett produktionsbortfall för all framtid. För vissa typer av områden kan tidsbegränsade naturvårdsavtal vara en lämplig alternativ skyddsform. Regering och riksdag har betonat att naturvårdsavtal borde användas i högre utsträckning för att uppnå ett mer kostnadseffektivt skydd. Trots att ersättningen för naturvårdsavtal höjdes år 2010 i syfte att öka markägarnas intresse för avtalsformen fortsätter antalet nytecknade naturvårdsavtal att minska. Samtliga granskade myndigheter uppger att anledningen är den alltför relativt låga ersättningsnivån jämfört med intrångsersättningen. Enligt Riksrevisionen finns anledning att se över hur de ekonomiska incitamenten hos markägare att teckna naturvårdsavtal kan stärkas i syfte att öka användningen av skyddsformen, eftersom en förutsättning är att markägaren är positivt inställd.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

*Arbetsättet Nya Komet saknar förutsättningar att vara kostnadseffektivt om inte alternativa skydds- och ersättningsformer används*

Ett kompletterande arbetsätt för formellt skydd, som baseras på markägarinitiativ, kallas Nya Komet och infördes i hela landet år 2015. Syftet med metoden var att både förbättra samarbetet med markägare och kostnadseffektiviteten i skyddsarbetet. Enligt myndigheterna har arbetsättet bidragit till en bättre dialog med markägare. Intresset från markägare har dock varit relativt lågt och granskningen visar att arbetsättet Nya Komet i dess nuvarande utformning saknar förutsättningar att vara kostnadseffektivt, eftersom både skyddsformer och ersättningsformer är desamma, men naturvärdena ofta lägre, i områden initierade genom Nya Komet. Dessutom medför arbetsättet högre administrativa kostnader än det traditionella skyddsarbetet. För att Nya Komet ska kunna utgöra ett kompletterande arbetsätt med förutsättningar att vara mer kostnadseffektivt än det traditionella skyddsarbetet behöver andra skyddsformer än naturreservat och biotopskyddsområden användas, med mer flexibel ersättning.

*Ersättningsmark kan vara effektivt för att snabbt öka det totala skyddet men är inte en lösning för södra Sverige*

En alternativ ersättningsform som används i arbetet med formellt skydd är ersättningsmark för markbyten. Det innebär att markägaren, i stället för köpeskilling, erhåller produktiv skogsmark i utbyte mot skogsmark med höga naturvärden. Denna ersättningsform har fördelar framför allt i form av att intrångsersättningens påslag kan undvikas och att transaktionskostnaderna är lägre. Regeringens uttalade fokus vid användning av ersättningsmark har dock varit att snabbt skydda en stor areal för att nå de uppsatta arealmålen i tid, och det finns enligt Riksrevisionen anledning att ifrågasätta i vilken utsträckning ersättningsmark kan användas för att öka skyddet i södra Sverige, där det återstående skyddsbehovet är andelsmässigt större och där målets ambitionsnivå även kräver restaurering av utvecklingsmarker. Naturvårdsverket arbetar för närvarande med en analys av resultaten från markbytesaffärerna inom den senaste omgången med ersättningsmark. Riksrevisionen understryker vikten av att resultaten rapporteras till riksdagen så att dessa kan beaktas innan nya omgångar med ersättningsmark beslutas.

*Länsstyrelserna behöver bättre förutsättningar för strategisk planering*

Ett strategiskt arbete är viktigt för att kunna nå målens ambitionsnivå. Granskningen visar att arbetsättet vid flera länsstyrelser i hög grad är händelsestyrt. Ett mer strategiskt arbete vid länsstyrelserna skulle även kunna leda till större förutsägbarhet vad gäller Naturvårdsverkets årliga länsfördelning av markåtkomstmedel. Detta kräver dock att myndigheterna har förutsättningar att kunna arbeta strategiskt. Riksrevisionens bedömning är att den bristande förutsägbarheten i Naturvårdsverkets länsfördelning av medel kan innebära

svårigheter för länsstyrelserna att långsiktigt planera verksamheten. De senaste årens tillfälliga bidrag till länsstyrelserna för att slutföra ärenden och fatta beslut om naturreservat har haft effekt på ärendebalansen och har till viss del även bidragit till en ökad kompetensförsörjning. Det tillfälliga bidraget är dock ingen långsiktig lösning.

*Arbetsfördelningen mellan myndigheterna får konsekvenser för uppföljningen i form av avsaknad av en samlad statistik*

Arbetsfördelningen mellan myndigheterna gällande vilken typ av formellt skydd respektive myndighet främst arbetar med får konsekvenser för rapportering och uppföljning av arbetet. Varje myndighet rapporterar i första hand resultatet av sitt eget arbete med formellt skydd. Det finns i dagsläget ingen regelbunden samlad statistikproduktion för den totala arealen formellt skydd enligt etappmålets formulering. En sådan är nödvändig, enligt Riksrevisionen, för att en transparent och jämförbar uppföljning av miljömålen ska kunna göras och rapporteras till riksdagen. En bidragande orsak till bristerna i uppföljningen av målen kan vara att regeringen ändrat definitionen av vilken areal som ska räknas in i nuvarande etappmål jämfört med det tidigare delmålet. För att möjliggöra en transparent uppföljning av målen behöver det finnas en tydlig och vedertagen definition om vilka arealer som ska tillgodoräknas.

*Naturvårdande skötsel behöver prioriteras upp*

Förvaltning av skyddade områden handlar både om naturvårdande skötsel för att bevara områdenas värden och om åtgärder för att tillgängliggöra områdena för friluftsliv. Det är framför allt i myndigheternas arbete med naturvårdande skötsel av skyddade områden som Riksrevisionen identifierat brister. Granskningen visar att naturvårdande skötsel under en längre tid inte varit tillräckligt prioriterad av myndigheterna. I skötselkrävande områden finns därmed en risk för att de värden som skyddet avser värna inte kommer att bestå. Riksrevisionen vill dessutom understryka vikten av att det pågående arbetet med en gemensam strategi för naturvårdande skötsel och restaurering av utvecklingsmark samt en uppdaterad vägledning för förvaltning prioriteras av myndigheterna.

**I vilken utsträckning utgör frivilliga avsättningar ett komplement till formellt skydd?**

Frivilliga avsättningar ska enligt riksdag och regering kunna betraktas som en fullgod komponent för måluppfyllelse. Enligt Riksrevisionen krävs dock ytterligare insatser från statens sida för att kunna bedöma avsättningarnas kompletterande bidrag till måluppfyllelse. Vidare ska omvandlingar av frivilliga avsättningar till formellt skydd tydligt motiveras, eftersom det kan påverka måluppfyllelsen.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

*Osäkerheten om sektorsansvarets innebörd riskerar leda till oönskade konsekvenser*

Genom det så kallade sektorsansvaret förväntas skogsägare ta ett större ansvar än vad lagen kräver i syfte att nå miljömålen, exempelvis genom frivilliga avsättningar. Granskningen visar att sektorsansvarets innebörd är otydlig, både när det gäller hur regeringen kommunicerar, hur myndigheter agerar och hur skogsägare uppfattar sitt eget ansvar. Regeringens formulering av etappmålet för frivilliga avsättningar skulle kunna tolkas som att regeringen anser att skogsbrukets sektorsansvar går längre än branschens certifieringskrav på 5 procent frivilliga avsättningar. Myndigheterna agerar som om kravet på 5 procent frivilliga avsättningar inom certifieringen utgör en rimlig nivå för sektorsansvaret, medan skogsägare framhåller att ansvarsfördelningen är otydlig eftersom åtgärder utöver den nivån inte nödvändigtvis berättigar till ersättning för formellt skydd. Osäkerheten om sektorsansvarets innebörd, vad gäller gränsen för skogsbrukets respektive statens ansvar, riskerar leda till oönskade konsekvenser eftersom det förhindrar en ökad transparens om frivilliga avsättningar och ökar risken för att hittills okända värden går förlorade.

*Kunskapen om avsättningarnas kvantitet, kvalitet och varaktighet behöver öka*

För att bedöma de frivilliga avsättningarnas bidrag till måluppfyllelse behöver staten ha tillräcklig kunskap om dessa. Granskningen visar att staten inte har det, framför allt när det gäller kvalitet och varaktighet. Trots att både riksdag och regering vid flera tillfällen har poängterat vikten av att staten skaffar sig denna kunskap har hittills inte tillräckliga insatser gjorts av Skogsstyrelsen, som är ansvarig myndighet för uppföljning av miljömålet Levande skogar. Riksrevisionen anser därmed att Skogsstyrelsens pågående arbete med en fördjupad kartläggning av de frivilliga avsättningarnas egenskaper är angelägen och vill understryka vikten av att denna kartläggning regelbundet följs upp och utvecklas, samt rapporteras till riksdagen. En bidragande orsak till att myndigheten inte har fokuserat på uppföljning av avsättningarnas kvalitet kan vara regeringens otydliga definition av frivilliga avsättningar genom formuleringen av etappmålet, som utgår från total areal oavsett naturvärdeskvaliteter.

*Omvandling av frivilliga avsättningar till formellt skydd påverkar måluppfyllelsen och det behövs en ökad samsyn kring motiven*

För att åstadkomma ett kostnadseffektivt skyddsarbete bör myndigheterna ta hänsyn till markägares frivilliga avsättningar. I det fall en frivillig avsättning med höga skyddsvärden bedöms vara hotad kan det utgöra ett motiv till att omvandla avsättningen till formellt skydd. Då omvandlingar av frivilliga avsättningar till formellt skydd riskerar att leda till högre kostnader och sämre måluppfyllelse, bör dock en noggrann utvärdering göras i varje enskilt fall. Riksrevisionen bedömer att det behövs en ökad samsyn mellan myndigheter kring motiven för omvandling. Omvandlingar av frivilliga avsättningar till formellt skydd på statlig



mark har även skett till följd av politiska beslut. Det är viktigt att inför sådana beslut beakta hur omvandlingen påverkar den totala måluppfyllelsen.

## Rekommendationer

### Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör initiera en uppdaterad regional behovsanlys i syfte att klargöra återstående skyddsbehov i olika regioner för att nå fastställda mål för miljö och friluftsliv. Det bör göras i anslutning till den nationella inventeringen av naturvärden.
- Regeringen bör överväga hur formellt skydd respektive frivilliga avsättningar ska definieras efter 2020 så att etappmålet på ett ändamålsenligt sätt både kan ge vägledning för att uppfylla miljö kvalitetsmålet Levande skogar, och ge förutsättningar för en samlad transparent och jämförbar uppföljning.
- Regeringen bör initiera en översyn av Nya Komet i syfte att säkerställa att metoden ges förutsättningar att vara ett kostnadseffektivt komplement till traditionellt skyddsarbete. Översynen bör utreda:
  - om markägares ekonomiska incitament att teckna naturvårdsavtal kan stärkas i syfte att skapa förutsättningar för en ökad användning av avtalsformen
  - om det finns anledning att utveckla nya avtalsformer, exempelvis för att utvecklingsmark eller andra områden med något lägre skyddsvärden i större utsträckning ska kunna skyddas på ett kostnadseffektivt sätt.
- Regeringen bör se över möjligheterna att förbättra förutsättningarna för länsstyrelserna att arbeta mer strategiskt med formellt skydd. Översynen bör omfatta formerna för finansiering och syfta till att öka möjligheterna att upprätthålla en långsiktig kompetensförsörjning.
- Regeringen bör tydliggöra vad sektorsansvaret innebär i termer av markägares eget ansvar för frivilliga avsättningar, och var samt i vilken utsträckning statens ansvar tar vid.

### Rekommendationer till myndigheterna

- Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör samordna rapporteringen och uppföljningen av miljömålen. En redovisning av den samlade statistiken för formellt skydd av skog enligt etappmålet formulering är en förutsättning för en transparent och jämförbar uppföljning av målet.
- Utifrån ett förtydligande från regeringens sida, bör Skogsstyrelsen kommunicera sektorsansvarets innebörd gentemot skogsägare i termer av ansvarsfördelning mellan skogsägare och staten på ett tydligare sätt.
- Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör utarbeta gemensamma kriterier för när omvandlingar av frivilliga avsättningar till formellt skydd kan vara motiverade.

## 1 Inledning

Granskningen syftar till att bedöma om statens insatser för skydd av värdefull skog på ett effektivt sätt bidrar till att nå riksdagens och regeringens mål för miljö och friluftsliv. Med effektivitet avses i rapporten *kostnadseffektivitet*, vilket innebär att granskningen undersöker förutsättningarna för att nå största möjliga måluppfyllelse med givna resurser.

### 1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Över halva Sveriges yta är täckt av skog. Skogen är en viktig källa till förnybara råvaror, samtidigt som den erbjuder flera andra värden som exempelvis unika livsmiljöer för djur och växter samt möjligheter till rekreation, jakt och fiske. Skogen är därmed en resurs med stort samhällsekonomiskt värde.

Den svenska skogspolitiken har två jämställda mål: *ett produktionsmål* och *ett miljömål*. Produktionsmålet innebär att skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Miljömålet innebär att skogsmarkens produktionsförmåga ska bevaras, samt att den biologiska mångfalden och den genetiska variationen i skogen ska säkras. Den svenska skogspolitiken bygger till stor del på frihet under ansvar, med begränsade sanktionsmöjligheter. Exempelvis är skogsvårdslagen<sup>1</sup>, som utgör ett centralt medel för skogspolitiken genomförande, en s.k. minimilag; för att de skogspolitiska målen ska nås förväntas skogsägare göra insatser utöver vad lagen kräver. Detta är en del av skogsbrukets s.k. *sektorsansvar*, vilket innebär att myndigheter och skogsbruket har ett gemensamt ansvar för att de fastlagda miljömålen uppnås.<sup>2</sup> I praktiken innebär det att miljömålen ska nås genom en samverkan av olika skogspolitiska medel som rådgivning och utbildning, statligt skydd av skogsmark samt skogsägarnas frivilliga insatser i form av exempelvis frivilliga avsättningar av skog.

Skydd av värdefulla skogsområden är ett viktigt medel för att nå de nationella miljö kvalitetsmålen och mål för friluftsliv. Staten kan upprätta formella skydd av skogsområden genom nationalparker, naturreservat, naturvårdsavtal eller biotopskyddsområden. Formellt skydd av skog finansieras med statliga anslag. De viktigaste anslagen i statens budget är 1:2 Insatser för skogsbruket (UO23) som för 2018 uppgår till ca 580 mnkr, varav den del som får användas av

<sup>1</sup> SFS 1979:429. I 1 § anges att "skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls".

<sup>2</sup> Relationen mellan skogsvårdslagstiftningens miniminivå och sektorsansvaret förtydligas i propositionen *En skogspolitik i takt med tiden*, se prop. 2007/08:108, s. 15 och 46, bet. 2007/08: MJU18, rskr. 2007/08:244.

Skogsstyrelsen för bildande och skötsel av biotopskyddsområden och tecknande av naturvårdsavtal motsvarar ca 400 mnkr<sup>3</sup>, anslag 1:14 Skydd av värdefull natur (UO20) som får användas av Naturvårdsverket till utgifter för skydd och bevarande av värdefulla naturmiljöer, däribland skog, som uppgår till ca 1,4 mdkr för år 2018 samt 1:3 Åtgärder för värdefull natur (UO 20) som uppgår till ca 1,2 mdkr för år 2018 och får användas av Naturvårdsverket till bl.a. skötsel av de skyddade områdena<sup>4</sup>. Sammantaget motsvarar anslagen 1:3 och 1:14 ca 25 procent av utgifterna inom utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård.<sup>5</sup>

Utöver statligt formellt skydd av skog förväntas även skogsägarna själva bidra genom frivilliga avsättningar av skog.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har i de senaste årens årliga uppföljningar av miljömålen framfört att anslagen behöver höjas för att de uppsatta arealmålen för skydd av skog ska kunna nås. Anslagen har höjts successivt de senaste åren och i budgeten för 2018 tillförde regeringen ytterligare totalt ca 700 mnkr, jämfört med år 2017, för ändamålet.<sup>6</sup> Enligt Naturvårdsverkets senaste uppföljning är bedömningen att arealmålet för formellt skydd kommer att kunna nås till 2020, om anslagsnivån bibehålls. Däremot bedömer Naturvårdsverket att arealmålet för frivilliga avsättningar respektive för det övergripande miljö kvalitetsmålet Levande skogar inte kommer att kunna nås givet nuvarande utveckling.<sup>7</sup> Mot denna bakgrund är det motiverat att undersöka om de statliga insatserna är effektiva.

## 1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Den övergripande frågeställningen är om statens insatser för skydd av värdefull skog på ett effektivt sätt bidrar till att uppnå målsättningar för miljö och friluftsliv.

Staten har formulerat separata kvantitativa mål för formellt skydd respektive frivilliga avsättningar. Granskningen avser därför både formellt skydd och frivilliga avsättningar, men granskningsfrågorna skiljer sig åt för de båda skyddsformerna. Ur ett statligt perspektiv är det angeläget att undersöka om resurserna för formellt skydd används kostnadseffektivt. Detta innebär en strävan efter att nå största möjliga måluppfyllelse för givna resurser. För ett kostnadseffektivt formellt skyddsarbete behöver dock staten även förhålla sig till skogsägares frivilliga avsättningar. *Hur* staten bör förhålla sig till dessa avgörs av i

<sup>3</sup> Näringsdepartementet, *Regleringsbrev avseende budgetåret 2018 för Skogsstyrelsen*.

<sup>4</sup> Miljö- och energidepartementet, *Regleringsbrev avseende budgetåret 2018 för Naturvårdsverket*. Av det totala anslaget 1:3 utgör skötsel av skyddade områden endast ett av flera användningsområden. Under åren 2015–2017 användes ca 55–58 % av det totala anslaget 1:3 till skötsel av skyddade områden. Se Naturvårdsverket, *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2015–2017*, s. 24.

<sup>5</sup> Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18: MJU1, rskr. 2017/18:115.

<sup>6</sup> Detta avser summan av anslagen 1:14, 1:3 (UO 20) samt 1:2 (UO 23), där anslagen inte enbart används till skydd av skog. Av 700 mnkr ska 300 mnkr användas för skydd och skötsel av värdefull natur.

<sup>7</sup> Naturvårdsverket, *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2018*.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

vilken mån de frivilliga avsättningarna utgör kompletterande bidrag till måluppfyllelse. Granskningen har utgått från följande delfrågor:

1. Används statliga resurser för formellt skydd kostnadseffektivt?
2. I vilken utsträckning utgör frivilliga avsättningar ett komplement till formellt skydd?

Granskningen avgränsas till skydd av skog och förvaltning av skyddad skog, vilka är viktiga medel för att uppnå miljö kvalitetsmålet Levande skogar som är beslutat av riksdagen. Miljöhänsyn i skogsbruket, vilket är ett annat medel för att nå miljö kvalitetsmålet, omfattas inte av granskningen. Det är dock viktigt att notera att målet Levande skogar inte är möjligt – eller önskvärt – att nå endast genom skydd av skog då också miljöhänsyn i brukad skogsmark har stor betydelse.<sup>8</sup> Behovet av ytterligare skydd av skog påverkas även av hur stor miljöhänsyn som tas i det omgivande brukade skogslandskapet. Att det finns fastställda kvantitativa mål för just skydd av skog i kombination med att det formella skyddet finansieras med statliga medel, motiverar dock granskningens avgränsning.

### 1.3 Utgångspunkter för granskningen

I arbetet med skydd av skog behöver regeringen och myndigheterna framför allt beakta de miljö kvalitetsmål som riksdagen beslutat, och som utgör grunden för Sveriges miljöpolitik. Den svenska skogspolitiken har betydelse för flera av miljö kvalitetsmålen, men framför allt för målet Levande skogar.<sup>9</sup> Målet anger att skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras och kulturmiljö värden och sociala värden värnas. Formellt skydd och frivilliga avsättningar av skyddsvärd skog samt miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder bedöms av regering och riksdag vara de viktigaste insatserna för att uppnå målet Levande skogar.<sup>10</sup> Skogsbrukets s.k. sektorsansvar innebär att myndigheter och skogsbruket har ett gemensamt ansvar för att miljö målen nås.<sup>11</sup>

Regeringen har även, i enlighet med den antagna internationella konventionen om biologisk mångfald, beslutat om etappmålet att minst 20 procent av Sveriges land- och sötvattensområden samt 10 procent av Sveriges marina områden skyddas eller på annat sätt bevaras till år 2020.<sup>12</sup> Detta mål preciseras i

<sup>8</sup> Måluppfyllelse kan också påverkas av avverkningsformer samt val av förnyingsmetod.

<sup>9</sup> Naturvårdsverket konstaterar samband mellan skogspolitiken produktionsmål och miljö kvalitetsmålen *Levande skogar, Ett rikt växt- och djurliv, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker och Storslagen fjällmiljö* i rapporten *Miljö mål och andra önskemål – En studie av synergieffekter och konflikter*

<sup>10</sup> Prop. 2013/14:141, s. 92, bet. 2013/14: MJU27, rskr. 2013/14:359.

<sup>11</sup> Prop. 2007/08:108, s. 15, bet. 2007/08: MJU18, rskr. 2007/08:244.

<sup>12</sup> Regeringsbeslut M2014/593/Nm, s. 10.

propositionen om en svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster som beslutats av riksdagen.<sup>13</sup> Syftet med etappmålen inom miljömålssystemet är att de ska ange *steg på vägen* mot de mer långsiktiga miljökvalitetsmålen.<sup>14</sup> Etappmålet anger bl.a. att de frivilliga avsättningarna bör ha ökat med 200 000 hektar skogsmark till år 2020, samtidigt som det formella skyddet har ökat med ca 150 000 hektar skogsmark nedan gränsen för fjällnära skog. De specifika målen för frivilliga avsättningar och formellt skydd av skog ska tillsammans med andra typer av skydds- och bevarandeåtgärder bidra till de 20 totala procenten.<sup>15</sup>

Skydd av skog har också betydelse för att nå fastställda mål om friluftsliv. Riksdagen antog i december 2010 ett övergripande mål för friluftslivspolitik. Där framgår att staten har ett ansvar för att skapa förutsättningar för ett rikt och varierat friluftsliv och att försäkra tillgång och förbättra tillgänglighet till natur- och kulturlandskapet. Vidare betonas att det är av stor vikt att det finns attraktiva och upplevelserika natur- och kulturmiljöer i alla delar av landet, inte minst i tätorternas närhet.<sup>16</sup> Skogars betydelse för friluftslivet lyfts även fram i en av preciseringarna till miljökvalitetsmålet Levande skogar.<sup>17</sup>

Ytterligare en bedömningsgrund är 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) om att eftersträva hög effektivitet och iaktta god hushållning i statens verksamhet. I förarbetsuttalandena till motsvarande bestämmelse i lagen om statsbudgeten<sup>18</sup> anges att med hög effektivitet åsyftas att den statliga verksamheten bedrivs så att de mål riksdagen har satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad. God hushållning innebär att onödiga utgifter undviks och att verksamheten bedrivs med hög produktivitet. Det innebär vidare att statens medel hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och dess skulder förvaltas väl.

Riksdagen har i ett betänkande om svenska miljömål från 2009 särskilt framhållit vikten av kostnadseffektiva åtgärder för att uppnå uppsatta mål inom hela miljöområdet.<sup>19</sup> Det är därför en naturlig utgångspunkt för granskningen att undersöka om åtgärder för skydd av skog är kostnadseffektiva.

Det finns en målkonflikt mellan skogspolitikens två jämbördiga mål: produktion och miljö. Statsmakternas tydliga intention är att båda målen är lika viktiga. Det kan dock finnas olika sätt att nå miljömålet, där strikta avsättningar för all framtidig

<sup>13</sup> Prop. 2013/14:141, s. 91, bet. 2013/14: MJU27, rskr. 2013/14:359.

<sup>14</sup> Prop. 2009/10:155, s. 20, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377.

<sup>15</sup> Med bevarandeåtgärder avses inte endast skyddade områden: "Bevarandet ska ske med ekologiskt representativa och väl förbundna system där reservat, andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder eller miljöanpassat brukande ingår". Prop. 2013/14:141, s. 91, bet. 2013/14: MJU27, rskr. 2013/14:359.

<sup>16</sup> Prop. 2009/10:238, bet. 2010/11:KrU3, rskr. 2010/11:37 och 2010/11:38.

<sup>17</sup> Prop. 2009/10:155, s.182, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377.

<sup>18</sup> Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:3, protokoll 1996/97:5.

<sup>19</sup> Bet. 2009/10: MJU25, s. 19.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

ofta innebär en relativt hög kostnad i termer av minskad produktion. En viktig utgångspunkt för granskningen är därför att skyddet inte bör göras mer omfattande (och därmed dyrare) än vad som krävs för att uppfylla syftet med skyddet.

Mot bakgrund av riksdagens ovan nämnda mål och intentioner har Riksrevisionen formulerat ett antal preciserade utgångspunkter för bedömning av den empiri som samlats in inom granskningen.

När det gäller frågeställningen om formellt skydd fokuserar granskningen på fyra områden som behöver fungera för att det ska finnas förutsättningar för ett kostnadseffektivt skyddsarbete<sup>20</sup>: strategisk planering och prioritering av områden, val av skyddsform och ersättningens utformning, arbetsprocesser samt förvaltning av skyddade områden. Riksrevisionens utgångspunkter för respektive område är följande:

- Det ska finnas en plan som ger tydlig praktisk vägledning för hur **prioritering** av områden ska ske, och som säkerställer att prioriteringsordningen stämmer överens med riksdagens målsättningar. En förutsättning för en effektiv prioritering och strategisk planering är att det finns tillräcklig kunskap om skyddsvärda områden.
- De **ersättningsmodeller** som används ska vara utformade så att förutsättningar finns att skydda områden på ett kostnadseffektivt sätt. Här ligger även principen att det formella skyddet inte bör göras mer omfattande (och därmed dyrare) än vad som krävs i varje enskilt fall för att uppfylla syftet med skyddet.
- **Arbetsprocesserna** ska vara effektiva så att det finns förutsättningar för en långsiktig och strategisk planering av arbetet, att i möjligaste mån undvika flaskhalsar i processen, ett väl fungerande samarbete och en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan myndigheterna.
- Det ska finnas en plan som ger tydlig praktisk vägledning för vilken **förvaltning** olika typer av områden behöver för att de värden som skyddet avser värna ska vara bestående.

När det gäller frågeställningen om frivilliga avsättningar som ett komplement till formellt skydd har Riksrevisionen formulerat följande utgångspunkter:

- Det ska vara tydligt för skogsägarna **vad som förväntas** av dem i termer av frivilliga avsättningar **enligt sektorsansvaret** och var statens ansvar tar vid.
- För att kunna bedöma frivilliga avsättnings bidrag till måluppfyllelse bör staten ha **kunskap** om de frivilliga avsättningarnas **kvantitet, kvalitet och varaktighet**.
- Staten ska ha **välavvägda kriterier** som motiverar att frivilligt avsatta områden i vissa fall omvandlas till formella skydd.

---

<sup>20</sup> Se kap. 3 för en beskrivning av områdenas betydelse för kostnadseffektiviteten.

## 1.4 Metod och genomförande

Granskningen baseras främst på dokumentstudier och intervjuer med företrädare för Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Näringsdepartementet och Miljö- och energidepartementet. Intervjuer har också genomförts med branschföreningar och intresseorganisationer. Vidare har ett frågeformulär med nio frågor och vid ett senare tillfälle fyra uppföljningsfrågor skickats till de 21 länsstyrelserna om deras arbete med skydd av skog. En sammanställning av svaren redovisas i en elektronisk bilaga, se bilaga 1.

En del av metoden är att utnyttja den kunskap som finns inom miljöekonomisk forskningslitteratur om kostnadseffektiva ersättningsystem för naturvårdsåtgärder.

Företrädare för de granskade myndigheterna samt Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Professor Thomas Ranius vid institutionen för ekologi, enheten för naturvårdsbiologi, SLU, Uppsala och docent Göran Bostedt vid institutionen för skogsekonomi, SLU, Umeå har varit referenspersoner och lämnat synpunkter på granskningsupplägg och tidigare rapportutkast.

Riksrevisionen har fått ta del av Naturvårdsverkets rapportutkast om skydd av natur med ersättningsmark – genomförande och resultat, som ännu inte är publicerad (publicering är planerad till maj/juni 2018) och innehåller preliminära uppgifter. Det framgår av fotnoterna i kapitel 3.2.4, när hänvisning görs till rapportens preliminära uppgifter.

Granskningen har genomförts av Linda Sahlén Östman och Maria Bohm. Lena Lakso och Vanessa Liu har bidragit med underlag till den slutliga rapporten.

## 1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 är ett bakgrundskapitel som beskriver det övergripande miljömålet och de medel som används i arbetet med skydd av skog samt vilka aktörer som är inblandade i arbetet. Syftet är att ge en bild av hur de medel som används hittills påverkat måluppfyllelsen och vilket det återstående skyddsbehovet är. Kapitel 3 och 4 följer de två revisionsfrågorna. Frågan om kostnadseffektiviteten i formellt skydd beskrivs och analyseras i kapitel 3, medan kapitel 4 handlar om de frivilliga avsättningarnas kompletterande bidrag till måluppfyllelsen.

## 2 Skydd av skog – mål och medel

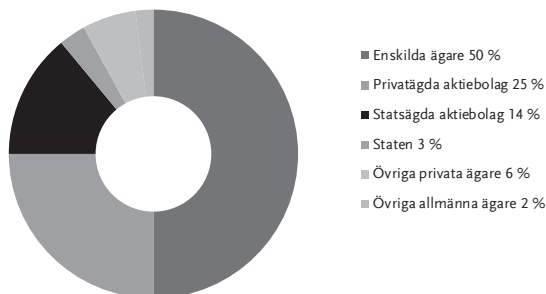
I detta kapitel beskrivs kortfattat de olika typerna av formella skyddsformer och frivilliga avsättningar (medlen), samt vilka aktörer som arbetar med eller påverkar omfattningen av skyddsformerna. Vidare återges vad miljömålets ambitionsnivå innebär i termer av måluppfyllelse och fortsatt skyddsbehov i olika delar av Sverige, enligt naturvårdsbiologisk och skogsekologisk forskning.

I rapporten används ordet "skydd" dels i traditionell mening för områden som lämnas för fri utveckling, dels för områden som är i behov av naturvårdande skötsel i syfte att behålla eller återskapa värden.<sup>21</sup>

### 2.1 Skyddsformer och aktörer

Sverige är ett av de länder i världen som har störst andel privatägd skog. Hälften av Sveriges skogsmark ägs av ca 330 000 privata enskilda ägare. En fjärdedel ägs av privata aktiebolag. Den huvudsakliga återstående delen ägs av staten.

Diagram 1 Skogsägande i Sverige



Källa: Skogsstatistisk årsbok 2014.

#### 2.1.1 Formellt skydd av skog

I det pågående arbetet med att skydda skogsområden med höga naturvärden används i huvudsak tre formella skyddsformer: naturreservat,

<sup>21</sup> Bevarande av biologisk mångfald kräver i vissa fall fri utveckling i skogsmiljöer och i andra fall aktiv skötsel och återskapande för att nå målet. Se Angelstam m.fl., *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, om behovet av samverkan mellan aktörer.*



biotopskyddsområde och naturvårdsavtal (se tabell 1).<sup>22</sup> Naturvårdsverket och länsstyrelserna är ansvariga för bildande av naturreservat<sup>23</sup> medan Skogsstyrelsen ansvarar för biotopskyddsområden. Båda skyddsformerna innebär ett skydd för all framtid. Naturreservat och biotopskydd regleras i miljöbalken<sup>24</sup> och markägaren har rätt till inträngsersättning enligt expropriationslagen<sup>25</sup> om mark tas i anspråk eller om pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastighet. Områden som blir naturreservat kan även köpas av staten, om markägaren så önskar och om Naturvårdsverket finner det lämpligt.<sup>26</sup> En alternativ ersättningsform vid bildande av naturreservat som använts vid ett antal tillfällen är ersättningsmark, vilket innebär att skogsägare erbjuds produktiv skogsmark i utbyte mot skogsmark med höga naturvärden. Naturvårdsavtal, som kan tecknas både av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket (i regel via länsstyrelserna) regleras inte i miljöbalken.<sup>27</sup> Naturvårdsavtal är ett civilrättsligt tidsbegränsat avtal<sup>28</sup> mellan markägaren och staten, där det normalt utgår en ersättning till markägaren.

Vilka områden som ska skyddas styrs idag av den nationella strategin för formellt skydd av skog.<sup>29</sup> Utgångspunkten för strategin är att i första hand skapa ändamålsenliga skydd för skogsbiologiska värdekärnor<sup>30</sup>, men även andra motiv för skyddet finns, som exempelvis den tätortsnära naturens betydelse för friluftslivet.<sup>31</sup> Parallellt med det strategiska arbetet med urval av lämpliga områden för skydd, där myndigheterna är initiativtagare, kan ärenden även inledas till följd

<sup>22</sup> Ytterligare en formell skyddsform är nationalparker, som inte visas i tabellen.

<sup>23</sup> Även kommuner får bilda naturreservat och kan för ändamålet söka statligt bidrag från Naturvårdsverket. Enligt Naturvårdsverkets återrapportering om åtgärder för biologisk mångfald år 2018 utgjorde andelen kommunalt beslutade naturreservat (i hektar) endast ca 0,25 procent av den totala arealen naturreservat inklusive statliga beslut.

<sup>24</sup> SFS 1998:1252.

<sup>25</sup> SFS 1972:719.

<sup>26</sup> Enligt 31 kap. 8 § MB har en fastighetsägare även rätt att få fastigheten inlöst i stället för inträngsersättning om det uppstår synnerliga olägenheter vid pågående användning av fastigheten. Enligt Naturvårdsverket har inlösen aldrig varit aktuellt i något naturreservatsärende. E-post från Naturvårdsverket, 2018-05-22.

<sup>27</sup> Naturvårdsverket och länsstyrelserna får sedan 2007 teckna naturvårdsavtal; tidigare arbetade endast Skogsstyrelsen med avtalsformen. Gemensamma riktlinjer för naturvårdsavtal togs fram 2010 och har reviderats ett antal gånger. Naturvårdsavtal kan även tecknas av kommuner.

<sup>28</sup> Enligt Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens riktlinjer för tillämpning av naturvårdsavtal kan avtalstiden variera mellan 1–50 år, beroende på markägarens och myndighetens önskemål. Intentionen är dock i regel att skyddet ska vara långsiktigt.

<sup>29</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad*.

<sup>30</sup> Med skogsbiologisk värdekärna menas ett sammanhängande skogsområde som bedöms ha en stor betydelse för fauna och flora och för en prioriterad skogstyp.

<sup>31</sup> Betydelsen av skogars sociala värden har lyfts fram under senare år. Sedan 2015 är det exempelvis möjligt att teckna naturvårdsavtal även för bevarande av skogars sociala värden. Skogsstyrelsen har i Meddelande 9–2013 definierat skogens sociala värden som "de värden som skapas av människans upplevelser av skogen".

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

av avverkningsanmälningar i ett område med höga naturvärden, eller på markägarens initiativ<sup>32</sup>.

**Tabell 1** Jämförelse mellan de olika formella skyddsformerna för skog\*

	Naturvårdsavtal	Biotopskyddsområden	Naturreservat
Varaktighet	1–50 år	För alltid	För alltid
Regelverk	Civilrättsligt avtal som betraktas som nyttjanderätt enligt jordabalken	Miljöbalken	Miljöbalken
Myndighet som tar emot intresseanmälan	Länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen	Skogsstyrelsen	Länsstyrelsen
Markägare	Befintlig markägare	Befintlig markägare	Befintlig markägare
			Staten
Ersättningstyp	Delvis ersättning	Inträngsersättning	Inträngsersättning
			Staten köper marken
Staten köper marken	Nej	Nej	Ja, om markägaren önskar det och om Naturvårdsverket finner det lämpligt.

\* Notera att kommuner även kan bilda naturreservat och naturvårdsavtal. Granskningen har avgränsats till de statliga myndigheternas arbete.

Källa: Egen bearbetning utifrån Naturvårdsverkets uppgifter.

<https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Naturvard/Skydd-av-natur/Formellt-skydd-av-skog/Bevara-naturvarden-i-skogen/Skyddsformer/>.

Vilken typ av skydd som väljs beror bl.a. på områdets storlek, sammansättningen av naturtyper samt behovet av skötsel, men även på markägarens önskemål. För vissa skogstyper bevaras biologisk mångfald genom att man låter området utvecklas fritt utan skötsel, men för andra skogstyper behövs naturvårdande skötsel för att värdena ska upprätthållas. I samband med bildande av naturreservat upprättas en skötselplan i syfte att upprätthålla områdenas naturvärden samt att tillgängliggöra områdena. För biotopskyddsområden och naturvårdsavtal upprättas inte alltid en skötselplan men skötselbehovet bedöms och dokumenteras vid tillsynsbesök.

<sup>32</sup> Markägarinitiativ uppmuntras i högre grad sedan 2015 genom arbetssättet Nya Komet, kompletterande arbetsmetod vid formellt skydd av skog. Det innebär att markägare kan ta initiativ till formellt skydd. Områdenas naturvärden bedöms av Skogsstyrelsen eller Länsstyrelsen innan eventuell värdering görs och ersättning betalas ut.

### 2.1.2 Frivilliga avsättningar av skog

En frivillig avsättning är enligt Skogsstyrelsens definition ett område där markägaren frivilligt och utan ekonomisk ersättning fattat beslut om att inte utföra åtgärder som kan skada områdets naturvärden, kulturmiljövärden eller värden för rekreation och friluftsliv. Området ska bestå av minst 0,5 hektar sammanhängande produktiv skogsmark och ska finnas dokumenterat i plan eller annan handling.<sup>33</sup>

Skogsstyrelsen har ett visst ansvar för frivilliga avsättningar, vilket följer av myndighetens instruktion där det bl.a. anges att myndigheten ska verka för att de miljö kvalitetsmål som riksdagen har beslutat nås. Vid behov ska myndigheten föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Levande skogar.<sup>34</sup>

Den viktigaste drivkraften för frivilliga avsättningar, enligt Skogsstyrelsens bedömning, är ett marknadsbaserat styrmedel: miljöcertifiering inom skogsbruket.<sup>35</sup> Certifierade produkter inbringar ett högre marknadspris och efterfrågan på certifierade produkter ökar i takt med stigande miljömedvetenhet hos konsumenterna. Certifiering utgör därför ett incitament för skogsägare att avsätta produktiv skogsmark, eftersom ett av certifieringskraven är att skogsägare ska avsätta 5 procent av den produktiva skogsmarken för naturvårdsändamål.

Som tidigare nämnts bygger den svenska skogspolitiken till stor del på frivillighet. Det s.k. sektorsansvaret innebär att myndigheter och skogsbruket har ett gemensamt ansvar för att de fastlagda miljömålen uppnås. Frivilliga avsättningar är, enligt det kvantifierade etappmålet, storleksmässigt minst lika viktiga som formellt skydd för att bidra till de uppsatta målen för skydd av skog.

## 2.2 Miljömålen ambitionsnivå – nuläge och fortsatt skyddsbehov

### 2.2.1 Miljömålen uttrycker en ambitionsnivå om att bevara livskraftiga stammar

Formuleringen av miljö kvalitetsmålet Levande skogar uttrycker i korthet riksdagens önskan att *bevara biologisk mångfald* i skogslandskapet. Biologisk mångfald kan dock bevaras med olika ambitionsnivå. En relevant frågeställning är därmed vilken ambitionsnivå miljö kvalitetsmålet Levande skogar innebär.

<sup>33</sup> Skogsstyrelsen, *Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar*, s. 10.

<sup>34</sup> 2 § 4 och 5 förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

<sup>35</sup> Skogsstyrelsen, *Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar*.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

År 1997 avslutades en utredning på uppdrag av Miljövårdsberedningen angående hur stor andel av olika skogsmiljöer med höga naturvärden som borde avsättas på kort och lång sikt för att nå skogspolitikens miljömål.<sup>36</sup> Den naturvårdsbiologiska och skogsekologiska tolkningen av svensk skogs- och miljöpolitik som analysen utgår ifrån är att det är *bevarande av livskraftiga stammar* som är den ambitionsnivå som de svenska miljömålen uttrycker.<sup>37</sup> Ambitionsnivån innebär att arter ska kunna överleva på lång sikt och kräver mer strategiskt arbete på landskapsnivå än att endast fokusera på enskilda bestånd, vilket kan vara tillräckligt för att nå en lägre ambitionsnivå om artförekomst.<sup>38</sup>

## 2.2.2 Nuvarande nivåer och återstående behov av skydd är ojämnt fördelade över landet

Sverige har stor variation från norr till söder både i naturtyper och i historia av brukande, vilket har format landskap och regioner. Ett miljömål som uttrycker en ambition om att bevara livskraftiga stammar av naturligt förekommande arter innebär skilda åtgärdsbehov i olika regioner.

I samband med utredningen om behovet av skydd av skogsmark år 1997 genomfördes en regional bristanalys angående hur stora arealer av olika skogsmiljöer, utöver generell hänsyn inom skogsbruket, som måste avsättas på kort och lång sikt för att bevara livskraftiga stammar. En uppföljning av bristanalysen genomfördes 2010.<sup>39</sup> Syftet var att identifiera vilka biotoper som det finns tillräckligt respektive för lite av i olika regioner. Analysen resulterade i en bedömning av hur stor del av olika skogsmiljöer som behöver undantas från skogsbruk i olika regioner för att kunna bevara livskraftiga stammar av naturligt förekommande arter.

Den indelning av Sveriges skogsregioner som användes i bristanalysen följer Naturvårdsverkets definition av skogslandskapets regionindelning i Sverige.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> SOU 1997:98, bilaga 4.

<sup>37</sup> Se Angelstam m.fl., *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys*. I regeringens precisering av miljö kvalitetsmålet Levande skogar, som beslutats av riksdagen, förekommer både skrivningen att inhemska växt- och djurarter ska fortleva i "livskraftiga bestånd" samt att "livskraftiga populationer" ska säkras (Prop. 2009/10:155, s. 182, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377).

<sup>38</sup> *Ibid.*, s.11.

<sup>39</sup> Angelstam m.fl., *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer*.

<sup>40</sup> Naturvårdsverket, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledninga/Miljoovervakning/Bedomningsgrunder/Skogslandskap/Regionindelning/>.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 1 Skogsregioner i Sverige



SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

Analysen avgränsades till att omfatta de fyra regionerna nedanför den fjällnära regionen (se figur 1).<sup>41</sup>

En central fråga ur ett policyerspektiv är vilken andel som kan brukas och vilken andel som bör avsättas för att nå målet om livskraftiga stammar i olika regioner. Analysens bedömning presenteras i tabell 2 nedan. Notera att i tabellen anges samtliga procentsatser i termer av *produktiv skogsmark*.<sup>42</sup> Analysen utgår från ett generellt "tröskelvärde" om att 20 procent av det bedömda naturtillståndet behövs för att nå målet om bevarande av livskraftiga stammar av naturligt förekommande arter (rad 3 i tabellen).

Många arters livsmiljöer kan upprätthållas i det brukade landskapet, givet konventionell naturvårdshänsyn. En bedömning har gjorts av vilka skogsmiljöer det brukade landskapet kan leverera, och som därmed inte nödvändigtvis är i behov av avsättningar. Andelen skiljer sig mellan olika regioner i Sverige och bedöms vara allra högst i de två nordligaste regionerna och lägst i den sydligaste regionen (rad 4 i tabellen).

Följaktligen blir det återstående långsiktiga målet för avsättningar olika i de olika regionerna (rad 5 i tabellen). Eftersom färre arter i den nemoral regionen bedöms kunna överleva i brukade landskap, blir behovet av avsättningar större där. De långsiktiga målen för behovet av avsättningar ligger enligt analysen i ett spann mellan 8 och 16 procent för olika skogsregioner, vilket motsvarar ca 10 procent i genomsnitt i Sverige.

De långsiktiga målen för avsättningar från den regionala bristanalysen har i tabellen kombinerats med uppgifter om hur stort det formella skyddet av skog i respektive region var i slutet av år 2015 (rad 6 i tabellen), samt den av Skogsstyrelsen uppskattade arealen frivilliga avsättningar i respektive region år 2016 (rad 7 i tabellen). En jämförelse mellan det långsiktiga målet och faktiska arealer avsättningar ger en indikation om hur stort det återstående behovet av avsättningar är i respektive region (rad 8 i tabellen).

En central iakttagelse utifrån tabellen är att behovet av ytterligare avsättningar av skog för att nå det uppskattade långsiktiga målet är större i söder än i norr.<sup>43</sup> För

---

<sup>41</sup> I den fjällnära regionen uppgick formellt skydd år 2016 till drygt 45 procent. Detta innebär, enligt författarna till bristanalysen, att det i denna region finns goda förutsättningar att nå en högre ambitionsnivå för bevarande av biologisk mångfald än livskraftiga stammar.

<sup>42</sup> Inom skogsbruket skiljer man mellan produktiv skogsmark och improduktiv skogsmark, s.k. impediment. Nedanför fjällkedjan finns skogliga impediment framför allt på berghällar och myrmarker. Den biologiska mångfalden är större på produktiv skogsmark och där förekommer också fler rödlistade arter. Produktiv skogsmark har även ett större skyddsbehov än impediment på grund av att det finns ett skydd mot avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling på improduktiv skogsmark enligt 13 a § i skogsvårdslagen (1979:429).

<sup>43</sup> Det återstående skyddsbehovet är andelsmässigt större i södra Sverige. Behovet i termer av absoluta arealer är dock större i de skogsrika nordligare regionerna.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

skogar i de sydligare regionerna visar den stora skillnaden mellan återstående behov och den faktiska arealen avsättningar på vikten av att bevara de kvarvarande befintliga naturvärdena.

**Tabell 2** Skyddsbehov i olika regioner

Naturgeografisk region	Nordboreal	Sydboreal	Boreo-nemoral	Nemoral	Totalt nedan fjällnära	Fjällnära
Produktiv skogsmark (ha)	6 100 000	8 590 000	6 290 000	910 000	21 890 000	1 198 000
Tröskelvärde (%)	20	20	20	20	20	
Miljöer utan behov av avsättningar (%)	11	12	8	4	10	
Långsiktigt mål för avsättningar (%)	9	8	12	16	10	
Formellt skyddad areal dec 2015 (%)	3,1	2,1	3,3	3,9	2,8	45,6
Frivilligt avsatt areal 2016 (%)	4,5*	5,3*	4,9	5,8	5,0	6,1
Återstående behov av avsättningar (%)	1,4	0,6	3,8	6,3	2,2	

\* Uppgifter om frivilliga avsättningar nedan den fjällnära regionen är enligt Skogsstyrelsen sannolikt överskattad med några tiotals tusen hektar. Det skulle ändra procentandelarna för avsättningarna något, men inte slutsatsen att det återstående skyddsbehovet är större i söder.

Källor: Angelstam et al., Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, Värdefulla skogar och e-post från Skogsstyrelsen, 2018-03-26.

Men då kvarvarande kända naturvärden utgör en relativt liten andel i söder behöver bevarandet kompletteras med återskapande och naturvårdande skötsel för att det ska vara möjligt att nå målet om livskraftiga stammar i dessa regioner.<sup>44</sup>

### 2.2.3 Kvalitet och funktion viktigt för måluppfyllelse

Enligt forskarna bakom bristanalysen är det dock varken relevant eller effektivt att enbart fokusera på procentsatser eller måluppfyllelse i hektar på nationell nivå för att bevara biologisk mångfald. En bedömning av hur väl formella och frivilliga avsättningar fungerar för bevarande av biologisk mångfald är nödvändig. Av avgörande betydelse är de avsatta områdenas *funktionalitet*, vilken beror på: 1) typen av skogsmiljö och dess kvalitet som livsmiljö 2) området storlek och närhet

<sup>44</sup> Se Angelstam m.fl., Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

till andra områden med samma karaktär samt 3) hur landskapet runtomkring brukas.

De uppskattade långsiktiga målen för avsättningar i den regionala bristanalysen ska ses som *minimivåer* utifrån ett scenario där alla avsatta områden har hög funktionalitet. I det fall funktionaliteten inte är tillräcklig<sup>45</sup> krävs större arealer avsättningar på lång sikt för att miljömålen ska kunna nås. För att nå ambitionsnivån om bevarande av livskraftiga stammar är det inte tillräckligt att ta detaljhänsyn, spara nyckelbiotoper<sup>46</sup> och bedriva naturvårdande skötsel i enskilda bestånd. Det behövs även en strategi för hur avsättningar (formella och frivilliga) och naturvårdande skötsel ska utföras i ett helt landskap så att funktionella nätverk av skogsmiljöer bevaras och återskapas långsiktigt. Att områdenas funktionalitet behöver öka påpekades även i Miljömålsberedningens delbetänkande om långsiktigt hållbar markanvändning 2013<sup>47</sup>, och betonades, i form av regionala handlingsplaner för grön infrastruktur, som en viktig del i det fortsatta arbetet med områdesskydd i regeringens proposition om biologisk mångfald<sup>48</sup>.

#### 2.2.4 Rekreativvärden och skyddsbehov

Den regionala bristanalysen som beskrivs ovan utgår endast från skogens naturvärden, medan rekreativvärden också bör vägas in i en analys som syftar till att ge vägledning för återstående regionala skyddsbehov.<sup>49</sup> Om hänsyn även skulle tas till rekreativvärden skulle tätortsnära områden prioriteras relativt sett högre jämfört med om hänsyn endast tas till naturvärden. Det skulle, något förenklat, leda till en förskjutning av skyddsbehovet från glest befolkade områden till mer tätortsnära områden.<sup>50</sup> Med andra ord är det sannolikt att hänsyn till skogens rekreativvärden skulle leda till att det återstående skyddsbehovet blev ännu större i södra Sverige i jämförelse med de norra delarna.

<sup>45</sup> Så kan exempelvis vara fallet om miljöhänsynen inte genomförs på ett fullgott vis.

<sup>46</sup> Med nyckelbiotop avses en från naturvärdsynpunkt särskilt skyddsvärd miljö (biotop) där det kan förväntas förekomma rödlistade arter.

<sup>47</sup> SOU 2013:43, del 1, s. 82.

<sup>48</sup> Prop. 2013/14:141, s. 98, bet. 2013/14:MJU27, rskr. 2013/14:359.

<sup>49</sup> Enligt författarna till bristanalysen kräver dock målet om biologisk mångfald de största arealerna.

<sup>50</sup> I myndigheternas reviderade strategi för formellt skydd prioriteras tätortsnära skog upp med utgångspunkt i landets tätorter.



### 3 Används statliga resurser för formellt skydd av skog kostnadseffektivt?

I kapitel 2 konstateras att det, enligt ekologisk forskning, finns ett fortsatt skyddsbehov för att miljömålen ska kunna nås. Det återstående skyddsbehovet ser dock olika ut för olika typer av skog, och därmed för olika geografiska regioner i Sverige. Mål för friluftsliv innebär i sin tur ett ökat skyddsbehov av tätortsnära områden jämfört med om endast naturvärden skulle styra skyddsbehovet. Syftet med detta kapitel är att undersöka om resurserna för formellt skydd av skog används kostnadseffektivt.

För att det ska finnas förutsättningar för ett kostnadseffektivt skyddsarbete, i betydelsen största möjliga måluppfyllelse för givna resurser, krävs att de skyddade områdenas skyddsvärden i hög grad bidrar till målen, samt att kostnaderna för skyddet inte är högre än nödvändigt.

För att säkerställa att områdena har tillräckliga skyddsvärden för att bidra till målen behöver ett strategiskt urval göras av vilka områden som ska prioriteras för formellt skydd. Hänsyn behöver tas till områdenas kvalitet både med avseende på natur- och rekreationsvärden, samt skyddsbehov. En förutsättning för detta är att det finns tillräcklig kunskap om skyddsvärda områden och skyddsbehov.

Vidare påverkas kostnadseffektiviteten i hög grad av kostnaderna för skyddet, både genom val av skyddsform och ersättningens utformning. Naturreservat och biotopskyddsområden innebär ett skydd för all framtid och därmed en potentiellt sett relativt stor samhällsekonomisk kostnad i termer av produktionsbortfall.<sup>51</sup> Enligt miljöekonomisk teori är en förutsättning för kostnadseffektiva ersättningsformer att den ersättning som betalas ut till markägare vid bildande av skyddsområden står i relation till skyddsvärdet. En hög ersättning behöver motsvaras av ett högt skyddsvärde men att skydda områden med något lägre skyddsvärden kan också vara kostnadseffektivt, förutsatt att även ersättningen är lägre. Ytterligare en grundläggande förutsättning för kostnadseffektivitet är att ersättning inte utgår för något som skulle ha skyddats i alla fall.

Arbetsprocesserna för skydd av skog är komplexa och kan påverka kostnadseffektiviteten på olika sätt. Förutsättningarna för strategisk planering och samarbete är viktiga för att säkerställa att tillräckliga skyddsvärden för måluppfyllelse prioriteras, medan flaskhalsar i processen kan försena och fördyra måluppfyllelse.

<sup>51</sup> Hur stort produktionsbortfallet är i varje enskilt fall beror på vilken den pågående markanvändningen är och vilka föreskrifter som upprättas.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

Ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv är det även viktigt att de värden som utgör syftet med skyddet är bestående, vilket innebär ett behov av förvaltning (skötsel) för vissa typer av områden.

Granskningen fokuserar därmed på fyra områden som enligt Riksrevisionen har betydelse för att det ska finnas förutsättningar för ett kostnadseffektivt formellt skyddsarbete: strategisk planering och prioritering av områden, val av skyddsform och ersättnings utformning, arbetsprocesser samt förvaltning av skyddade områden.

### 3.1 Strategisk planering och prioritering av områden

För att arbetet med formellt skydd av skog på ett effektivt sätt ska bidra till miljö kvalitetsmålet Levande skogar och till mål för friluftsliv krävs strategisk planering och en tydlig prioritering av skyddsvärda områden. Riksrevisionens utgångspunkt är att det ska finnas en plan som ger tydlig praktisk vägledning för hur prioritering av områden ska ske och som säkerställer att prioriteringsordningen stämmer överens med riksdagens mål. En förutsättning för en effektiv prioritering och strategisk planering är att det finns tillräcklig kunskap om skyddsvärda områden.

#### 3.1.1 Regeringens formulering av etappmålet riskerar att skapa osäkerhet om prioritering och uppföljning

Syftet med etappmålen inom miljömålssystemet är att de ska ange *steg på vägen* mot de mer långsiktiga miljö kvalitetsmålen.<sup>52</sup> Etappmålet till 2020 anger att skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning. Detta ska ske genom att "det formella skyddet av skogsmark har ökat med cirka 150 000 hektar skogsmark med höga naturvärden och i behov av formellt skydd nedan gränsen för fjällnära skog".<sup>53</sup> Etappmålet uttrycker därmed att *skogsmark med höga naturvärden nedan gränsen för fjällnära skog* ska prioriteras för formellt skydd. Formuleringen av etappmålet skiljer sig från den i det tidigare delmålet (som gällde fram till år 2010) som gällde *produktiv skogsmark* nedan gränsen för fjällnära skog.<sup>54</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har ifrågasatt formuleringen om *skogsmark* i det nuvarande etappmålet.<sup>55</sup> För att etappmålet ska ge vägledning om områden med störst behov av skydd bör det enligt myndigheterna formuleras i termer av *produktiv skogsmark*.<sup>56</sup> Produktiv skogsmark är också den definition som användes

<sup>52</sup> Prop. 2009/10:155, s. 20, bet. 2009/10: MJU25, rskr: 2009/10:377.

<sup>53</sup> Regeringsbeslut M2014/593/Nm, s. 10.

<sup>54</sup> Prop. 2009/10:155, s. 184, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377.

<sup>55</sup> Intervju vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17, samt intervjuer vid Naturvårdsverket, 2017-10-12 och 2017-10-19.

<sup>56</sup> Ibid.

av forskare i den regionala bristanalysen inom Miljövårdsberedningen 1997, som syftade till att ge vägledning för framtida skyddsbehov.<sup>57</sup> Enligt Näringsdepartementet och Miljö- och energidepartementet är anledningen till omformuleringen ett rent praktiskt förhållningssätt då även improduktiv skogsmark (exempelvis impediment<sup>58</sup>) bidrar till biologisk mångfald.<sup>59</sup> Från departementen betonas att regeringen inte har haft några synpunkter på hur myndigheterna i sin tur gjort prioriteringar.<sup>60</sup>

I beslutet om etappmål till 2020 förändrades också vilka instrument som ska räknas som formella skydd, genom att flera typer av avtal inkluderades.<sup>61</sup> Då definitionen av vilken areal som ska räknas in i nuvarande etappmål jämförd med det tidigare delmålet har ändrats, kan problem med jämförbarhet och transparens vid uppföljning av målen uppstå. Detta diskuteras vidare i avsnitt 3.3.4.

### 3.1.2 Prioriteringsordningen i myndigheternas nya strategi är i linje med riksdagens mål och utgör ett praktiskt stöd

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har under 2017 tagit fram en reviderad strategi för formellt skydd av skog.<sup>62</sup> Trots att etappmålet beskriver målarealen för *all skogsmark* riktar sig strategin framför allt mot *produktiv skogsmark* nedan den fjällnära regionen. Strategin innehåller en prioriteringsmodell för val av områden som ska skyddas formellt. Huvudinriktningen är att prioritera formellt skydd för *befintliga värdekärnor* framför utvecklingsmark<sup>63</sup>. Prioriteringsmodellen bygger på en värdering av områdets kvaliteter när det gäller skogsbiologiska värden och andra värden; exempelvis värnas friluftsliv genom att tätortsnära områden prioriteras. En poängsättning görs av objektets naturvärden på beståndsnivå, dess långsiktiga ekologiska funktionalitet och innehållet av nationellt prioriterade skogstyper. Strategin innehåller en fördelning av etappmålsarealen på län och skyddsform, enligt den kända samlade arealen värdekärnor utanför formellt skydd i respektive län. För att stödja strategins prioriteringar har vissa arealer värdekärnor viktats upp respektive ned i den regionala arealfördelningen. Värdekärnor med ädellöv nära tätorter och på nyckelbiotopsrika enheter har viktats dubbelt medan värdekärnor där uppgifter om frivilliga avsättningar funnits

<sup>57</sup> SOU 1997:98, bilaga 4.

<sup>58</sup> Mark med lägre produktionsförmåga som inte är lämplig för skogsbruk.

<sup>59</sup> Intervju vid Näringsdepartementet, 2017-11-15, och vid Miljö- och energidepartementet, 2017-11-14.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Dessa avtal är Natura 2000-områden, vitryggsavtal och ekoparksavtal. Regeringsbeslut M2014/593/Nm, s. 14.

<sup>62</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad*.

<sup>63</sup> Utvecklingsmark är mark som inte håller höga naturvärden idag men som bedöms kunna utveckla höga naturvärden i framtiden genom återskapande (restaurering).

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

tillgängliga har viktats till hälften. Sammantaget innebär den länsvisa arealfördelningen en liten förskjutning mot söder av det som ska skyddas till 2020.

Flera av de poänger som lyfts fram i den reviderade strategin ligger i linje med riksdagens uttalanden om inriktningen av arbetet med formellt skydd av skog. Det gäller inte minst strategins huvudinriktning att fokusera på skogar med höga naturvärden nedan den fjällnära regionen, vilket har betonats av riksdagen.<sup>64</sup> Det gäller också vikten av att stärka den ekologiska funktionaliteten, vilket av regering och riksdag benämns *grön infrastruktur*.<sup>65</sup> Riksdagen har även uttalat sig om att naturvårdens intressen ska omfatta sociala bevarandevärden, som exempelvis rekreativvärden och värdet av friluftsliv.<sup>66</sup>

Enligt samtliga länsstyrelser utgör strategin helt eller delvis ett stöd i det praktiska arbetet med prioritering av områden för skydd. Länsstyrelserna fick 2006 i uppdrag att fastställa länsvisa strategier med utgångspunkt i den tidigare nationella strategin för formellt skydd av skog.<sup>67</sup> De regionala strategierna utgjorde preciseringar av den nationella strategin och innebar anpassningar till regionala förhållanden, t.ex. vad gäller prioriterade skogstyper, värdestrakter<sup>68</sup>, arealmål och urval av områden för formellt skydd.<sup>69</sup> Länsstyrelserna ska under 2018 göra en översyn av strategierna mot bakgrund av att den nationella strategin för formellt skydd har reviderats.<sup>70</sup>

### 3.1.3 Strategin utgår i första hand ifrån att skydda befintliga värdekärnor

Den nya strategin utgår fortfarande från att skydda befintliga värdekärnor, trots att det finns forskning som visar att behovet av restaurering av utvecklingsmarker är stort, inte minst i södra Sverige.<sup>71</sup> Anledningen är att det enligt strategin är mer kostnadseffektivt att bevara befintliga värdekärnor än att först tillåta avverkning för att senare återskapa värdefulla områden. Det senare bedöms både som mer kostsamt och mer tidskrävande, men också mer osäkert. En risk med denna strategi är dock att den riskerar att leda till fragmentering av områden som ännu inte håller värdekärnekvälitet, men som ändå är viktiga för det långsiktiga

<sup>64</sup> Bet. 2013/14:MJU27, s. 24 och bet. 2013/14:MJU12, där riksdagen även hänvisar till SOU 2013:43 gällande huvudinriktningen om att skydda oskyddade värdekärnor nedanför gränsen för fjällnära skog, s. 8.

<sup>65</sup> Bet. 2013/14:MJU27, s. 24, samt bet. 2013/14:MJU12, s. 11.

<sup>66</sup> Bet. 2013/14:MJU27, s. 19.

<sup>67</sup> Finansdepartementet, *Regeringsbrev för budgetåret 2006 avseende länsstyrelserna*.

<sup>68</sup> En värdestrakt är ett landskap som har särskilt höga ekologiska värden.

<sup>69</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

<sup>70</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad*.

<sup>71</sup> Se Angelstam m.fl., *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys*.

bevarandet av biologisk mångfald. Särskilt gäller detta möjligheterna att nå det långsiktiga målet i de två sydligaste skogsregionerna i Sverige (se avsnitt 2.2.2).<sup>72</sup>

### 3.1.4 Kunskap om skyddsvärda områden är en förutsättning för strategiskt arbete och för att minimera akuta hot

Strategins huvudinriktning är att prioritera skydd av befintliga värdekärnor nedan den fjällnära regionen. En förutsättning för en effektiv prioritering är att tillräcklig kunskap om värdekärnor finns.

I Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens skrivelse *Värdefulla skogar* från 2017 framgår att efter 2006 har inga större eller heltäckande inventeringar av skogliga värdekärnor gjorts. Nyckelbiotoper har däremot registrerats löpande bl.a. i samband med inventeringar vid avverkningsanmälningar.<sup>73</sup> Enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen finns det endast på kort sikt tillräcklig kunskap om återstående värdekärnor. På längre sikt behöver nya inventeringar göras för att säkerställa en effektiv prioritering.<sup>74</sup>

Tillräcklig kunskap om befintliga värdekärnor, tillsammans med kunskap om återstående skyddsbehov, är även en förutsättning för att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska kunna arbeta med strategisk planering av formellt skydd.<sup>75</sup> Vid sidan av myndigheternas strategiska arbete uppkommer s.k. *akuta hot* p.g.a. inkomna avverkningsanmälningar från markägare. Om det anmälda området visar sig ha höga naturvärden kan ett beslut om formellt skydd behöva snabbas på för att avvärja hotet. Detta innebär att processen med andra markägare, som har inledda ärenden om formella skydd, försenas. Enligt Skogsstyrelsen kan de områden som fördröjs vara mer skyddsvärda, vilket försämrar effektiviteten i skyddsarbetet.<sup>76</sup> Akuta hot gör det svårare för myndigheterna att planera verksamheten. Av Skogsstyrelsens samtliga formella skyddsärenden har cirka 20–25 procent inletts genom hot om avverkning eller gallring.<sup>77</sup>

Akuta hot påverkar länsstyrelsernas arbete i varierande grad. Knappt hälften av länsstyrelserna uppger att de ofta gör avsteg från strategisk planering av formellt skydd, medan ungefär lika många anger att detta sker ganska sällan. Några

<sup>72</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad*, s. 71.

<sup>73</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Värdefulla skogar – redovisning av regeringsuppdrag*.

<sup>74</sup> Intervju vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17, och vid Naturvårdsverket, 2017-10-12 och 2017-10-19.

<sup>75</sup> Exempel på strategisk planering är länsstyrelsernas arbete med att identifiera s.k. värdestrakter, vilka utgör landskap med stora ekologiska värden, i syfte att skapa planeringsunderlag för var insatser för biologisk mångfald (både skydd och skötsel) behöver göras. Länsstyrelserna har kommit olika långt i detta arbete och har under 2018 ett regeringsuppdrag om att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur för att bl.a. utveckla detta arbete.

<sup>76</sup> Intervju vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17.

<sup>77</sup> Ibid.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

länsstyrelser anger att arbetet med formellt skydd i första hand är händelsestyrt och att ärenden oftast initieras vid exempelvis avverkningsanmälningar medan egeninitierade ärenden är relativt få. Eftersom akut hotbild mot ett utpekad värdefullt område också omnämns som grund för prioritering i strategin upplever länsstyrelserna inte att arbetssättet nödvändigtvis avviker från strategins prioriteringar.<sup>78</sup> Enligt strategin ska dock myndigheterna *arbeta förebyggande* för att förhindra avverknings- och andra åtgärder som påtagligt försämrar naturvärden i områden som har sådana bevarandevärden att de bör prioriteras för formellt skydd. För att kunna arbeta systematiskt med strategins prioriteringsgrunder är det viktigt att antalet ärenden som initieras av avverkningsanmälningar minimeras.<sup>79</sup>

Regeringen avsatte 20 mnkr per år i tio år från och med 2018 till Skogsstyrelsen för att uppdatera inventeringen av nyckelbiotoper i hela Sverige.<sup>80</sup> Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen framfört att regeringen bör säkerställa att inventeringen av nyckelbiotoper är rättssäker och effektiv samt tar hänsyn till lokala och regionala förutsättningar.<sup>81</sup> Skogsstyrelsen har utarbetat en utvecklad metod för nyckelbiotopsinventering som från och med januari 2018 tillämpas vid inventering i nordvästra Sverige.<sup>82</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har även lyft fram behovet av att tillgängliggöra och samordna befintlig kunskap om värdefulla områden på ett bättre sätt än idag, i syfte att förbättra underlaget för prioritering.<sup>83</sup>

### 3.1.5 Kunskap om skyddsvärda områden ökar förutsättningarna för relevanta markägarinitiativ

Den nya strategin lyfter även vikten av markägarinitiativ till formellt skydd, vilket tas om hand genom arbetssättet Nya Komet. Riksdagen har tidigare betonat att nya arbetssätt för att öka delaktigheten hos markägare bör prövas.<sup>84</sup>

År 2008 redovisade Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag om förslag till kompletterande arbetsmetoder vid skydd av värdefull natur, varav ett av förslagen gällde ett så kallat anbudsförfarande, som senare kom att kallas *Kometprogrammet*.<sup>85</sup>

<sup>78</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08

<sup>79</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad*, s. 42.

<sup>80</sup> Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18: MJU2, rskr. 2017/18:99.

<sup>81</sup> Tillkännagivandet kom i samband med att riksdagen behandlade ett antal förslag i motioner om skogspolitik i april 2018. Bet. 2017/18: MJU17, rskr. 2017/18:215.

<sup>82</sup> E-post från Skogsstyrelsen, 2018-01-30.

<sup>83</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Värdefulla skogar – redovisning av regeringsuppdrag*.

<sup>84</sup> Bet. 2009/10: MJU25, s. 35.

<sup>85</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen *Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur*.

Målen för den nya arbetsmetoden var att:

- bidra till måluppfyllelse av Levande skogar
- förbättra kostnadseffektiviteten och samarbetsklimatet
- lyfta markägarna som part i arbetet.

Som förлага nämndes det finska programmet METSO, som används i södra Finland och som innebär att staten helt avstår från att peka ut särskilt värdefulla områden. I stället uppmanas privata skogsägare att komma in med förslag på områden och ersättning (anbud). Tanken är att anbudsproceduren ska leda till en konkurrenssituation där områden rankas utifrån en sammanvägning av både naturvärde och kostnad, så att de mest kostnadseffektiva förslagen kan prioriteras.<sup>86</sup>

Den svenska regeringen valde att ge Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen i Skåne län ett uppdrag att påbörja ett arbete med viss inspiration från METSO som pilotprojekt i fem olika områden i Sverige 2010–2014, det s.k. Kometprogrammet.<sup>87</sup> I de berörda områdena som omfattades ersattes det traditionella skyddsarbetet med endast frivilliga initiativ från skogsägare under perioden och det satsades på marknadsföring för att nå ut med information till skogsägare.

En utvärdering av programmet från 2014 visar att Komet-arbetet har varit dyrare än ordinarie skyddsarbete och att Komet-initierade områden i genomsnitt har lägre naturvärden än områden skyddade på traditionellt sätt. Vidare konstaterades att arbetssättet medför högre administrativa kostnader än ordinarie skyddsarbete, exempelvis i form av högre kostnader för information till markägare och fältkontroll av föreslagna områden. Det positiva som lyfts i utvärderingen av Kometprogrammet är ett bättre samarbete med markägare.<sup>88</sup>

Trots utvärderingens resultat infördes arbetssättet i hela landet från år 2015, och myndigheterna fick regeringsuppdraget att årligen rapportera arbetet med den kompletterande metoden.<sup>89</sup> En viktig skillnad är att det nationella Nya Komet inte ersätter det strategiska skyddsarbetet, utan ska ske parallellt med det traditionella strategiska arbetet med formellt skydd. I den reviderade strategin för formellt skydd av skog framhålls vikten av att initiativ från markägare tas om hand.

<sup>86</sup> Miljöministeriet, *Handlingsplan för den biologiska mångfalden i skogarna i södra Finland 2008–2016*. En viktig skillnad som framhålls av myndigheterna om förutsättningar i Sverige och Finland var att det i Sverige, p.g.a. genomförda inventeringar, på förhand fanns en större kunskap om var viktiga värdekarner fanns i jämförelse med kunskapsläget i Finland.

<sup>87</sup> Regeringsuppdraget från år 2009 återges i sin helhet i Naturvårdsverkets rapport *Kometprogrammet 2010–2014*, se bilaga 3.

<sup>88</sup> Naturvårdsverket, *Kometprogrammet 2010–2014*.

<sup>89</sup> Regeringsbeslut M2014/2010/Nm.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

Samtidigt betonar strategin att myndigheternas öppna ärenden respektive akuta hot i högt prioriterade områden bör prioriteras framför nya förslag från markägare.<sup>90</sup> Myndigheternas slutredovisning av regeringsuppdraget visar inte på några betydande förändringar jämfört med utvärderingen av pilotfasen.<sup>91</sup>

I praktiken kan Nya Komet innebära avsteg från den strategiska planeringen då även områden utanför utpekade prioriterade områden och med lägre skyddsvärden kan inkomma som förslag till formellt skydd. Skogsstyrelsen ser ett stort behov av marknadsföring hos markägare för att få in relevanta förslag på områden lämpliga för formellt skydd. Det går åt mycket tid och resurser för myndigheterna att åka ut i fält och inventera områdena.<sup>92</sup> Länsstyrelserna uppger generellt att de arbetar nära Skogsstyrelsen i det praktiska arbetet med bedömning av intresseanmälningar till Nya Komet. De arbetar också med information på sina webbplatser och med riktade utskick inom områden som bedöms vara intressanta för utvidgat formellt skydd.<sup>93</sup>

### 3.1.6 Riksrevisionens bedömning

Trots att regeringens formulering av etappmålet inte fullt ut säkerställer en effektiv prioritering bedömer Riksrevisionen att myndigheternas gemensamma strategi för formellt skydd av skog har goda förutsättningar att ge tydlig praktisk vägledning för en prioritering av områden som ligger i linje med riksdagens mål. För att nå det långsiktiga målet behöver det dock även finnas en strategi för restaurering av utvecklingsmark.

En avgörande faktor för att myndigheterna ska kunna arbeta mer strategiskt med formellt skydd är att det finns tillräcklig och uppdaterad kunskap om områden med höga skyddsvärden, samt om återstående skyddsbehov. Enligt Riksrevisionens bedömning behövs ett sådant kunskapsunderlag för att säkerställa en effektiv prioritering och ett mer strategiskt arbete så att den mängd ärenden som initieras genom akuta hot kan minimeras. På motsvarande sätt som områden kan prioriteras upp för att de är strategiskt viktiga måste länsstyrelserna och Skogsstyrelsen också kunna prioritera ned andra områden som berörs av avverkningsanmälningar.

Ett proaktivt snarare än reaktivt arbete skulle även kunna öka förutsägbarheten i myndigheternas arbete med formellt skydd för skogsägarna. Om myndigheterna i första hand arbetar med ärenden initierade genom avverkningsanmälningar riskerar motståndet bli större hos markägarna än om myndigheterna arbetar förebyggande genom att kommunicera strategiskt viktiga områdens höga

<sup>90</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad*, s. 43.

<sup>91</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Slutredovisning av regeringsuppdrag att årligen rapportera arbetet med att införa en kompletterande arbetsmetod för skydd av värdefull natur*.

<sup>92</sup> Intervju vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17.

<sup>93</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.



naturvärden innan markägaren planerar för avverkning. En ökad kunskap om skyddsvärda områden skulle därigenom även kunna öka förutsättningarna att få in relevanta markägarnitierade förslag på områden lämpliga för formellt skydd.

### 3.2 Val av skyddsform och ersättningens utformning

Kostnadseffektiviteten i det formella skyddet, i betydelsen största möjliga måluppfyllelse för givna resurser, kan påverkas av val av skyddsform och hur ersättningsmodellerna är utformade. Riksrevisionens utgångspunkt för analysen om kostnadseffektivitet är att de ersättningsmodeller som används bör vara utformade så att förutsättningar finns att skydda områden på ett kostnadseffektivt sätt. Här ligger även principen om att det formella skyddet inte bör göras mer omfattande (och därmed dyrare) än vad som krävs i varje enskilt fall för att uppfylla syftet med skyddet.

#### 3.2.1 Den höjda intrångsersättningen är relativt fördelaktig för markägare

Vid bildande av naturreservat eller biotopskyddsområde utbetalas ersättning till fastighetsägaren enligt bestämmelserna i miljöbalken, som hänvisar till expropriationslagen.<sup>94</sup> Inför bildandet sker en förhandling med fastighetsägarna för att försöka nå en överenskommelse om ersättning. När det gäller naturreservat kan fastighetsägarna även välja att sälja sina fastigheter till marknadspris, om Naturvårdsverket har bedömt att området är lämpligt. Om fastighetsägaren inte vill sälja kan marken behållas med användarrestriktioner. I de fall mark tas i anspråk eller pågående markanvändning avsevärt försvåras, har fastighetsägaren rätt till intrångsersättning motsvarande den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer p.g.a. användarrestriktionerna. Med marknadsvärde avses enligt förarbetena till expropriationslagen det pris som fastigheten sannolikt skulle betinga vid en försäljning på den allmänna marknaden.<sup>95</sup> Marknadsvärdering innebär naturligtvis inslag av osäkerhet. Vilka värderingsmetoder som ska användas anges inte i lagstiftningen utan har överlämnats till rättstillämpningen.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> 31 kap. 2 § miljöbalken (1998:808) och expropriationslagen (1972:719).

<sup>95</sup> Prop. 1971:122, s. 171. Se även prop. 2009/10:162, s. 51 f.

<sup>96</sup> Vid värdering av skogsmark används normalt *beståndsmetoden* och *ortprismetoden*. Riksrevisionen uppmärksammade i en granskning om marklösen år 2005 skillnader i arbetsätt mellan myndigheterna när det gällde värdering av marknadsvärde. Bland annat konstaterades att Skogsstyrelsen endast använde beståndsmetoden medan Naturvårdsverkets konsulter använde båda metoderna. De tidigare skillnaderna bedöms dock inte längre vara lika stora då framför allt Skogsstyrelsen utvecklat sitt arbete med värdering på senare tid och myndigheterna håller kontakt i specifika värderingsfrågor i en strävan efter enhetlig värdering. Se intervjuer vid Naturvårdsverket, 2017-10-12 och 2017-10-19, och vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

Genom en ändring i expropriationslagen höjdes intrångsersättningen till 125 procent av marknadsvärdet (av användarrestriktionerna) från och med augusti 2010.<sup>97</sup> Osäkerheten i marknadsvärderingen utgjorde ett av de bakomliggande motiven till att intrångsersättningen höjdes. Den höjda ersättningen var enligt regeringen också ett sätt att ta hänsyn till vad ägaren frivilligt skulle vara beredd att sälja sin fastighet för, dvs. hänsynstagande till markägarens eventuella individuella värden.<sup>98</sup> Beslutet innebär ett schablonmässigt påslag om 25 procent utöver marknadsvärdet av den ersättning som betalas ut vid expropriation och andra åtgärder där fastigheter tas i anspråk med tvång.

I och med det schablonmässiga påslaget av marknadsmässig ersättning vid expropriation och andra åtgärder får Sverige anses ha en generös intrångsersättning även i ett internationellt perspektiv. Det normala i exempelvis andra europeiska länder är att ersättningen vid expropriation eller motsvarande åtgärder motsvarar marknadsvärdet.<sup>99</sup>

Lagändringen har ökat markägarnas incitament att kvarstå som ägare och få intrångsersättning eftersom de hittills fått en högre ersättning än om de skulle sålt marken till staten. Enligt Naturvårdsverket märks en tydlig skillnad genom att fler affärer resulterat i intrångsersättning än köp efter år 2010.<sup>100</sup> En direkt konsekvens för det formella skyddet är att måluppfyllelsen fördröjs eftersom anslagen för formellt skydd inte höjdes i motsvarande omfattning när reformen genomfördes.<sup>101</sup>

Samtidigt skulle en höjd intrångsersättning möjligen kunna snabba på processerna för bildande av formella skydd, givet att förhandlingsprocessen om att försöka komma överens med markägaren blir kortare.<sup>102</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen uppger att en sådan effekt märktes av direkt efter 2010, men i takt med att samtliga markägare nu känner till att intrångsersättningen har höjts kvarstår inte längre någon positiv effekt i form av kortare förhandlingsprocess.<sup>103</sup>

<sup>97</sup> Prop. 2009/10:162, bet. 2009/10:CU21, rskr. 2009/10:362 och 2009/10:363.

<sup>98</sup> Prop. 2009/10:162, s. 66 f. Se SOU 2008:99, s. 168.

<sup>99</sup> Se SOU 2008:99, kap. 5 *Expropriationsersättning i några andra länder*. Inte i något av de studerade länderna skiljer sig ersättningen vid expropriation, förutom i något undantagsfall, från marknadsvärdet.

<sup>100</sup> Intervju vid Naturvårdsverket, 2017-10-12 och 2017-10-17. Innan 2010 resulterade ca 30 procent av alla ärenden i intrångsersättning. Motsvarande andel efter 2010 är ca 80–85 procent.

<sup>101</sup> Intervju vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17.

<sup>102</sup> Detta anfördes även i SOU 2008:99, s. 168: "Generösare ersättningsregler skulle underlätta frivilliga överenskommelser och generellt leda till en mer konstruktiv dialog mellan myndigheter och fastighetsägare, dessutom ges markägaren en säkerhetsmarginal för osäkerheten i marknadsvärderingen".

<sup>103</sup> Intervju vid Naturvårdsverket, 2017-10-12 och 2017-10-19, och vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17.

När det gäller ytterligare förhandling utifrån den fastställda värderingen av marknadsvärdesminskningen vid intrång har skillnader i förhållningsätt konstaterats mellan Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen framhåller att de är bundna av lagstiftningen och att de därmed inte kan gå högre än intrångsersättningen, även om vissa markägare (genom ombud) försöker förhandla upp ersättningen.<sup>104</sup> I en rapport om marklösen av Riksrevisionen från 2005 framgår att Naturvårdsverket tidigare tillät förhandling utifrån den värderade intrångsersättningen, och att det kunde finnas skäl till detta.<sup>105</sup> Enligt statistik om utbetalda markersättningar 2006–2014 från Naturvårdsverket framgår att den värderade intrångsersättningen fortsatt har förhandlats upp i vissa fall.<sup>106</sup>

### 3.2.2 Risker för mer omfattande (och dyrare) skydd än nödvändigt

#### *Risker för omotiverat höga kostnader*

Markägarens rätt till intrångsersättning är grundlagsskyddad.<sup>107</sup> Den relativt generösa intrångsersättningen vid bildande av naturreservat och biotopskyddsområden ställer dock höga krav på områdenas kvalitet för att dessa skyddsformer ska vara kostnadseffektiva. Därför är det viktigt att strategisk planering och prioritering görs så att de områden för vilka intrångsersättning utgår har höga skyddsvärden. Om områdenas kvalitet inte är tillräckligt hög finns en risk för att ersättningen som betalas ut är högre än den nytta som erhålls genom skyddet. Ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv är det även viktigt att säkerställa att intrångsersättning inte utgår för områden som skulle ha skyddats i alla fall, exempelvis genom frivilliga avsättningar.<sup>108</sup>

Dessa risker får anses vara större vid bildande av naturreservat än vid bildande av biotopskyddsområden eftersom naturreservat ofta omfattar större områden än den registrerade värdekärnan. Det kan exempelvis vara områden som omfattar utvecklingsmark, impediment eller skydds-zoner. Eftersom syftet med naturreservat är att skapa större sammanhängande områden som undantas från skogsbruk kan det i vissa fall vara relevant att inkludera en förhållandevis stor andel icke värdekärnor inom reservatsgränsen. Inrättande av naturreservat kan

<sup>104</sup> Intervju vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17.

<sup>105</sup> Riksrevisionen, *Marklösen – finns förutsättningar för rätt ersättning?*, s. 22.

<sup>106</sup> I genomsnitt har en ca 2 procent högre intrångsersättning betalats ut till markägare än vad värderingen uppgått till. Före år 2010 (2006–2009) var visserligen den genomsnittliga ersättningen 3 procent högre än marknadsvärderingen, medan efter år 2010 (2010–2014) var den endast ca 1,4 procent högre.<sup>106</sup> Detta kan tolkas som att utrymmet för förhandling av intrångsersättningen har minskat efter höjningen år 2010.

<sup>107</sup> 2 kap. 15 § andra stycket RF.

<sup>108</sup> Enligt miljöekonomisk forskningslitteratur om ersättningssystem för naturvårdsåtgärder utgör detta två vanliga källor till ineffektivitet, dvs. att kostnaderna är högre än den nytta som erhålls och/eller ersättning utgår för något som skulle ha genomförts även utan ersättning. Se exempelvis Engel, S. m.fl., *Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues*.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

också ha andra syften än bevarande av skogsbiologiska värdekärnor, exempelvis friluftslivsändamål, vilket inte nödvändigtvis återspeglas i värdekärnor. Det finns dock anledning att i varje enskilt fall göra en noggrann utvärdering av vilka områden som bör inkluderas inom ett naturreservats gränser. Enligt strategin för formellt skydd bör andelen värdekärna normalt uppgå till minst 70 procent av den produktiva skogsmarken. Vidare betonas att principerna om att inkludera utvecklingsmarker ska tillämpas restriktivt och i de enskilda fallen avvägas mot behovet av att i stället skydda värdekärnor på annan plats.<sup>109</sup>

En del länsstyrelser framför att strävan efter större sammanhängande områden vid bildande av naturreservat innebär att det inte alltid anses vara lämpligt att lämna t.ex. mindre områden som är frivilligt avsatta, eller områden som egentligen lämpar sig bättre för naturvårdsavtal, insprängda inom reservatets gränser.<sup>110</sup> Det framförs också att s.k. kantzoner i anslutning till naturreservat kan lämna sig bättre att skydda genom naturvårdsavtal i stället för att inkluderas i naturreservatet. Men då markägarna enligt länsstyrelserna i princip uteslutande företrar inträngsersättning inkluderas sådana områden ändå i naturreservatet i slutändan.<sup>111</sup>

*Skyddsformen naturvårdsavtal minskar*

Enligt strategin för formellt skydd av skog gör myndigheterna bedömningen att ca 12,5 procent av den totala tillkommande arealen som behöver skyddas formellt enligt etappmålet till 2020, borde kunna skyddas genom naturvårdsavtal, givet den kunskap som finns tillgänglig om värdefulla områden och de riktlinjer som strategin ger vad gäller val av skyddsform.<sup>112</sup> År 2016 utgjordes endast ca 6 procent av den tillkommande arealen formellt skydd av naturvårdsavtal.<sup>113</sup> Samtliga

<sup>109</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad*, s. 32. Enligt sammanställda uppgifter från Naturvårdsverket om andel värdekärna i samtliga naturreservat bildade mellan 2007 och 2014 framgår att i endast fem av samtliga län uppgår den genomsnittliga andelen värdekärna till 70 procent eller mer. I de flesta län ligger genomsnittet mellan 60 och 70 procent, men för sju län är den genomsnittliga andelen lägre än 60 procent.

<sup>110</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08. Det faktum att länsstyrelserna i många fall uppger att de inte känner till privata markägares frivilliga avsättningar innebär även en risk för att områden som är frivilligt avsatta inkluderas i reservatsbildning utan att någon utvärdering görs.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad*, s. 53.

<sup>113</sup> Beräkning utifrån uppgifter om tillkommande arealer naturvårdsavtal (upprättade av Skogsstyrelsen), biotopskydd, och naturreservat år 2016 från den årliga uppföljningen av miljökvalitetsmålet Levande skogar 2017, samt uppgift om total areal naturvårdsavtal (upprättade av länsstyrelserna och Naturvårdsverket) år 2016 enligt Naturvårdsverket, *Aterrapportering åtgärder för biologisk mångfald 2014–2016*.

granskade myndigheter uppger att anledningen till det begränsade intresset för naturvårdsavtal framför allt är den relativt låga ersättningsnivån.<sup>114</sup>

Frågan om ersättningsnivån för naturvårdsavtal har länge varit föremål för diskussion. Utifrån en samhällsekonomisk bedömning föreslog Statskontoret 2007 i sin rapport om skyddet av levande skogar att långsiktiga naturvårdsavtal borde användas för formellt skydd i första hand, förutsatt att de biologiska värdena kan skyddas och att markägaren samtycker.<sup>115</sup> Ersättningsnivån för naturvårdsavtal uppfattades dock som låg av många skogsägare, både i förhållande till värdet av att bruka skogen och i jämförelse med ersättningar för andra formella skydd.<sup>116</sup> Även beskattningen av ersättningen för naturvårdsavtal uppfattades som ogynnsam, eftersom Skatteverket sedan 2005 inte längre godkänner periodisering av inkomster från ett naturvårdsavtal när det inte är fråga om motprestation.<sup>117</sup>

I propositionen om hållbart skydd av naturområden skriver regeringen att naturvårdsavtal tar till vara markägarnas vilja och intresse att bidra i naturvården och att användningen av avtalen bör öka för att stärka den lokala förankringen och samverkan med markägare.<sup>118</sup> Enligt regeringen bör uppfyllande av miljökvalitetsmålen vara utgångspunkten vid tecknande av naturvårdsavtal. Regeringen skriver också i propositionen att ersättningsnivåerna för naturvårdsavtal bör ses över och att "ersättningen bör ligga på en nivå som innebär att naturvårdsavtal blir ett attraktivt alternativ till andra former av skydd". Men eftersom naturvårdsavtalen är tidsbegränsade och "bygger på ett gemensamt ansvarstagande för miljökvalitetsmålen mellan staten och markägaren" ska ersättningsnivån skilja sig från den som gäller för naturreservat eller biotopskyddsområden.<sup>119</sup> Enligt regeringens bedömning skulle naturvårdsavtal därmed, trots höjda ersättningsnivåer, vara mer kostnadseffektiva för staten än de ovannämnda skyddsformerna p.g.a. skillnaderna i ersättningsnivå.<sup>120</sup> Miljö- och jordbruksutskottet ställde sig bakom en ökad användning av naturvårdsavtal.<sup>121</sup>

Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Skåne gjorde 2010 på regeringens uppdrag<sup>122</sup> en översyn av formerna för och tillämpningen av

<sup>114</sup> Naturvårdsverket, *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2015–2017*, s.16, intervju vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17, och svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor, 2017-12-08.

<sup>115</sup> Statskontoret, *Skyddet av Levande skogar*, s. 9.

<sup>116</sup> *Ibid*, s. 117.

<sup>117</sup> *Ibid*, s. 127. Markägares ersättning vid naturvårdsavtal beskattas som inkomst av näringsverksamhet och hela ersättningen ska tas upp till beskattning det år avtalet tecknas. Se Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Riktlinjer för tillämpning av naturvårdsavtal, reviderad 2013-06-20*, s. 23.

<sup>118</sup> Prop. 2008/09:214, s. 70, bet. 2009/10: MJU9, rskr. 2009/10:28.

<sup>119</sup> *Ibid*, s. 73.

<sup>120</sup> *Ibid*, s. 126.

<sup>121</sup> Bet. 2009/10: MJU9.

<sup>122</sup> Jordbruksdepartementet, *Regleringsbrev för Skogsstyrelsen avseende budgetåret 2010*.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

naturvårdsavtal. Enligt Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer som gäller sedan 2010 (och som reviderats senast 2013) bör ersättningen för ett naturvårdsavtal på skogsmark motsvara ca 60 procent av skogens avkastning för ett femtioårigt avtal.<sup>123</sup> Den tidigare ersättningsnivån uppgick i genomsnitt till ca 20 procent av avkastningen.<sup>124</sup>

Trots den höjda ersättningen fortsätter antalet nytecknade naturvårdsavtal att minska. Det saknas en *samlad statistik* över utvecklingen av *det totala antalet tecknade naturvårdsavtal*, eftersom myndigheterna redovisar avtal tecknade av Naturvårdsverket och länsstyrelsen respektive Skogsstyrelsen var för sig i sina årliga rapporteringar.<sup>125</sup> Naturvårdsverket tecknade 73 naturvårdsavtal under 2014 och 66 naturvårdsavtal under 2015<sup>126</sup>, medan antalet ingångna avtal minskade till 29 under 2016 och till 16 stycken under 2017.<sup>127</sup> Majoriteten av länsstyrelserna uppger att de använder skyddsformen naturvårdsavtal i begränsad utsträckning.<sup>128</sup> Här skiljer dock de län som utgjorde försökslän för Kometprogrammet ut sig med en större andel tecknade naturvårdsavtal, i något fall t.o.m. fler än antalet bildade naturreservat. Enligt ett par länsstyrelser kan, förutom markägarnas låga intresse, även bristande erfarenhet hos myndigheterna själva av att arbeta med naturvårdsavtal påverka användningen av skyddsformen.<sup>129</sup> Skogsstyrelsen tecknar generellt fler naturvårdsavtal per år än Naturvårdsverket och länsstyrelserna, men även där förefaller trenden vara avtagande. Under 2014 tecknade myndigheten 123 avtal, under 2015 tecknades 180, under 2016 tecknades 173 och under 2017 uppgick antalet tecknade naturvårdsavtal till 130.<sup>130</sup>

### 3.2.3 Inom arbetssättet Nya Komet används samma skydds- och ersättningsformer som i det traditionella skyddsarbetet

Ett av de uttalade syftena med införandet av det kompletterande arbetssättet Nya Komet var att förbättra kostnadseffektiviteten (se avsnitt 3.1.5). En relevant fråga är därmed på vilket sätt Nya Komet kan minska de risker som identifierats ovan, dvs.

<sup>123</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Riktlinjer för tillämpning av naturvårdsavtal*, s. 21.

<sup>124</sup> E-post från Skogsstyrelsen, 2018-05-18.

<sup>125</sup> I SCB:s årliga statistikmeddelanden *Skyddad natur* redovisas däremot både Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens nytecknade naturvårdsavtal, men endast för innevarande år. Se Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden, *Skyddad natur 2017-12-31*, MI 41 SM 1801, s. 52, 2018.

<sup>126</sup> Av Naturvårdsverkets nytecknade naturvårdsavtal 2014 tecknades 21 till följd av markbytesaffären med Ersättningsmark AB (ESAB). Under 2015 tecknades 23 av naturvårdsavtalen inom ramen för ESAB. Se beskrivning av systemet med ersättningsmark och ESAB i kap. 3.2.4.

<sup>127</sup> Naturvårdsverket, *Aterrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2014–2016* respektive Naturvårdsverket, 2015–2017.

<sup>128</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden, *Biotopskyddsområden och naturvårdsavtal på skogsmark*, 2017 JO1402 SM1801, s. 32, 2018.

att skyddet görs mer omfattande än vad som krävs och att ersättning utbetalas till områden som skulle ha skyddats i alla fall. I avsnitt 3.1.5 redogjordes för att utvärderingar av Kometprogrammet visar på lägre naturvärden i genomsnitt jämfört med de områden som skyddas på traditionellt sätt. Detta skulle dock inte behöva innebära sämre kostnadseffektivitet, om kostnaderna för skyddet av områdena kunde hållas nere genom den alternativa arbetsmetoden.

Enligt forskning om kostnadseffektiva ersättningsformer för statligt naturskydd kan frivilliga ersättningsystem (så som det finska METSO) vara mindre kostsamma jämfört med om staten köper mark på traditionellt sätt p.g.a. att vissa markägare är villiga att acceptera en lägre ersättning än det fulla marknadsvärdet. Det är markägarnas spridning i acceptans som utgör grundidén till att den här typen av frivilligt ersättningsystem skulle kunna vara mer kostnadseffektivt än traditionellt skyddsarbete.<sup>131</sup> Av myndigheternas genomförda markägarenkäter framgår att spridningen i acceptans för ersättningen är stor: vissa markägare är mycket nöjda, medan andra är missnöjda med ersättningen.<sup>132</sup> Det saknas dock reflektion i regeringens och myndigheternas beskrivningar av hur Komet borde utformas för att bli mer kostnadseffektivt än det traditionella skyddsarbetet.<sup>133</sup> Enligt forskning är det vidare avgörande för kostnadseffektiviteten att staten får in ett flertal anbud (förslag till områden samt förslag till ersättning) från markägare så att anbudsförfarandet sker i konkurrens. De markägare som erbjuder de mest fördelaktiga kombinationerna av skyddsvärde och accepterad ersättning "vinner" anbudsförfarandet och erbjuds ersättning i utbyte mot naturskydd. I praktiken vittnar myndigheterna om att relativt få intresseanmälningar till Nya Komet hittills har kommit in. Majoriteten av länsstyrelserna anger att intresset varit svalt, förutom i några enstaka fall.<sup>134</sup>

Vidare saknas i praktiken möjligheten till ytterligare flexibilitet eftersom både skyddsformer och ersättningsformer är desamma inom Nya Komet som i det traditionella skyddsarbetet. Det mest ekonomiskt fördelaktiga alternativet för markägare är att i utbyte mot inträngsersättning bilda naturreservat eller biotopskydd på området.<sup>135</sup> Detta innebär att Nya Komet inte har förutsättningar

<sup>131</sup> Se exempelvis D. Lewis m.fl., *The efficiency of voluntary incentive policies for preventing biodiversity loss* och E. Mäntymäa et al., *Participation and compensation claims in voluntary forest conservation: a case of privately owned forests in Finland*.

<sup>132</sup> Sifo, *Uppföljning av formellt skydd av skog – berörda markägares upplevelser av myndigheternas arbete under 2012 och 2013*. WSP, *Processerna för formellt skydd av skog – en uppföljning av markägares upplevelser 2009–2011*.

<sup>133</sup> Se prop. 2008/09:214 och Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur*.

<sup>134</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

<sup>135</sup> Enligt myndigheternas slutredovisning av arbetsmetoden år 2017 har Nya Komet hittills resulterat i 39 beslut eller avtal om formellt skydd. Fördelningen mellan skyddsformer är 12 naturreservat, 19 biotopskyddsområden och 8 naturvårdsavtal.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

att vara mer kostnadseffektivt än det traditionella skyddsarbetet. Om ersättningen till markägare är densamma som i det traditionella skyddsarbetet blir arbetssättet per automatik mindre kostnadseffektivt, eftersom det frivilliga inslaget inte kan garantera att de allra högsta skyddsvärdena, och framför allt ett effektivt nätverk av områden, skyddas. För att utgöra ett verkligt komplement till traditionellt skyddsarbete skulle Nya Komet behöva utgå ifrån andra typer av avtalslösningar än de redan existerande formella skyddsformerna enligt miljöbalken.<sup>136</sup> Behovet av att se över olika typer av ersättningsmodeller i syfte att skapa effektivare skyddsformer har nyligen framförts av riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen.<sup>137</sup>

En uttrycklig tanke bakom förslaget till Kometprogrammet var även att markägare skulle se formellt skydd som ett alternativ till frivilliga avsättningar.<sup>138</sup> Å ena sidan uppger myndigheterna att de inte har för avsikt att gå vidare med formellt skydd om områden är frivilligt avsatta och det inte förekommer något hot mot avsättningarna i det enskilda fallet. Å andra sidan vittnar myndigheterna om att de inte har någon kännedom om privata skogsägares frivilliga avsättningar.<sup>139</sup> Detta innebär att det finns en risk att ersättning utgår för områden som skulle ha skyddats i alla fall. Här finns en avgörande skillnad jämfört med situationen i Finland som inte diskuteras av myndigheterna i den jämförelse mellan Finland och Sverige som gjordes i samband med att det svenska förslaget till Komet lades fram. Den finska miljöcertifieringen inom skogsbruket ställer inget krav på frivilliga avsättningar hos markägare<sup>140</sup>, vilket innebär att risken för att den finska staten genom METSO-programmet betalar för något som skulle ha skyddats ändå är betydligt lägre i Finland.

### 3.2.4 Ersättningsmark kan vara effektivt för att snabbt öka totalt skydd men är mindre träffsäkert i södra Sverige

En alternativ ersättningsform som använts vid formellt skyddsarbete är ersättningsmark, vilket innebär att skogsägare erbjuds produktiv skogsmark i utbyte mot skogsmark med höga naturvärden. Ersättningsmarken kan vara statlig eller privat mark som staten köpt upp för ändamålet att använda som

<sup>136</sup> Synpunkten framfördes av Kungliga skogs- och lanbruksakademien, KSLA, i ett remissvar rörande rapporten *Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur* år 2008. Enligt KSLA behöver det, vid sidan om naturvårdsavtal, skapas någon form av civilrättsliga avtal med kortare löptider för att Komet ska kunna utgöra ett komplement.

<sup>137</sup> Bet. 2017/18:MJU17, rskr. 2017/18:2015.

<sup>138</sup> Naturvårdsverket, *Kometprogrammet 2010–2014*, s. 26.

<sup>139</sup> Intervju vid Skogsstyrelsen 2017-10-17, samt svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

<sup>140</sup> E-post från Skogscentralen, Finland 2018-01-24.



ersättningsmark. Systemet med ersättningsmark har länge använts i mindre skala, men har först på senare år fått större betydelse för skyddet av värdefull skog.

#### *Erfarenheter av ersättningsmark före 2010*

När det statliga skogsbolaget Sveaskog bildades 1999 följde ett åtagande med ifrån bolagiseringen av Domänverket 1992 med innebörden att det nybildade bolaget skulle medverka vid markbytesaffärer och överlåta ersättningsmark till staten i samband med samhällsnyttiga insatser, som exempelvis väg- och järnvägsprojekt eller skydd av värdefull naturmiljö.<sup>141</sup> Enligt Näringsutskottets ställningstagande inför bildandet av Sveaskog var dock det nya skogsbolagets möjligheter att tillgodose behovet av bytesmarker mycket begränsade, framför allt i söder, och en uttalad strävan borde därför vara att få tillgång till mer mark i södra Sverige att använda som bytesmark.<sup>142</sup>

2002–2007 överläts 4 750 hektar produktiv skogsmark som ersättningsmark vid markbyten, varav 60 procent i Norrbotten och Västerbotten. Fram till år 2010 var markbytesaffärerna inte så omfattande bl.a. till följd av brist på lämplig ersättningsmark att erbjuda markägare. 75 procent av de länsstyrelser som besvarat Statskontorets enkät angav att detta haft stor betydelse för att överenskommelser inte kunnat träffas. Enligt Sveaskog hade bolaget begränsade möjligheter att erbjuda ersättningsmark med läge och skogsbestånd som svarade mot skogsägarnas intresse, särskilt i Götaland. Dåvarande praxis var att endast mindre skogsägare med ett markinnehav på högst 5 000 hektar komma ifråga vid markbytesaffärer, medan potentialen för systemet med ersättningsmark vad gäller areal, enligt Statskontorets rapport, främst fanns hos stora skogsägare.<sup>143</sup>

#### *Erfarenheter av ersättningsmark efter 2010*

I samband med att riksdagen beslutade om en ändring av Sveaskogs uppdrag 2010 upphörde bolagets åtagande att tillhandahålla ersättningsmark till staten.<sup>144</sup> Samtidigt bemyndigade riksdagen regeringen att överföra fastigheter med en sammanlagd areal om högst 100 000 hektar produktiv skogsmark från Sveaskog till staten för att användas som ersättningsmark.<sup>145</sup> Miljö- och jordbruksutskottet skriver i sitt yttrande över propositionen om Sveaskogs ändrade uppdrag att det "delar regeringens bedömning att möjligheten att tillhandahålla ersättningsmark och nå överenskommelser om markbyten är den avgörande faktorn för att

<sup>141</sup> Prop. 2009/10:169, s.6, bet. 2009/10:NU22, rskr. 2009/10:384.

<sup>142</sup> Prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:NU1, s. 54, protokoll 1998-12-17.

<sup>143</sup> Statskontoret, *Skyddet av Levande skogar*, s. 170-172.

<sup>144</sup> Prop. 2009/10:169, bet. 2009/10:NU22, s.5, rskr. 2009/10:384.

<sup>145</sup> Ibid.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

kostnadseffektivt och relativt snabbt nå resterande del av delmålet om formellt skydd.<sup>146</sup>

Naturvårdsverket uppdrog i samband med riksdagsbeslutet åt länsstyrelserna att redovisa sedan tidigare kända värdefulla skogsområden hos stora skogsbolag, Svenska kyrkan och allmänningar som kunde vara relevanta för bildande av naturreservat.<sup>147</sup> Enligt Naturvårdsverket gjordes urvalet med stöd av kriterier i den nationella strategin och de länsvisa strategierna för skydd av skog med fokus på värdekärnor, funktionalitet och prioriterade skogstyper. Urvalet omfattade även marker som föreslagits av markägarna själva, samt föreslagna reservatsobjekt på Sveaskogs marker.<sup>148</sup> Länsstyrelsernas samlade redovisning av värdefulla områden, liksom principerna i propositionen om Sveaskogs ändrade uppdrag, låg till grund för bolagets urval av de 100 000 hektar<sup>149</sup> som skulle användas till ersättningsmark.<sup>150</sup> Utgångspunkten för urvalet var att ersättningsmarken skulle ha en geografisk närhet till blivande reservat och bestå av arealmässigt större sammanhängande block.<sup>151</sup> De utvalda markerna speglade, enligt Sveaskog, bolagets skogsmark i genomsnitt.<sup>152</sup> Enligt Näringsdepartementet gavs inga ägardirektiv till Sveaskog om vilka arealer som skulle väljas ut till ersättningsmark.<sup>153</sup> All mark som överfördes var, enligt departementet, produktionsskogar i enlighet med riksdagsbeslutet.<sup>154</sup> I december 2010 överfördes de aktuella fastigheterna till ett särskilt dotterbolag, Ersättningsmark i Sverige AB (ESAB).<sup>155</sup>

Enligt Naturvårdsverket bedrevs arbetet med ersättningsmark med hög intensitet under perioden 2012–2015 och värdefulla skogar inom allmänningar samt i skogsbolagens och Svenska kyrkans ägo kunde skyddas med hjälp av bytesmarken.<sup>156</sup> ESAB-samarbetet innebar att 473 markområden förvärvades antingen för att ingå i 456 nya naturreservat eller i reservat som skulle utvidgas och att drygt 64 500 hektar områden på produktiv skogsmark fick formellt

<sup>146</sup> Bet. 2009/10-NU22, s. 38.

<sup>147</sup> Naturvårdsverket, Preliminära uppgifter hämtade från rapportutkast om skydd av natur med ersättningsmark – genomförande och resultat av ESAB-projektet, s. 14.

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> I praktiken omfattade ersättningsmarken 126 900 ha land varav cirka 99 600 ha produktiv skog.

<sup>150</sup> Naturvårdsverket, Preliminära uppgifter hämtade från rapportutkast om skydd av natur med ersättningsmark – genomförande och resultat av ESAB-projektet, s. 16.

<sup>151</sup> Sveaskog, *Års- och hållbarhetsredovisning 2010*, s. 71.

<sup>152</sup> Ibid.

<sup>153</sup> Intervju vid Näringsdepartementet, 2017-11-15.

<sup>154</sup> E-post från Näringsdepartementet, 2018-02-12.

<sup>155</sup> Dotterbolagets uppdrag var att äga skogsmark som skulle användas som ersättningsmark för skyddsvärd skog. Finansdepartementet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2010*, s. 5.

<sup>156</sup> Naturvårdsverket, *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald, 2012–2014*, s. 6, 2013–2015, s. 11, samt 2014–2016, s. 9.

skydd.<sup>157</sup> Enligt Naturvårdsverket har den skyddade arealen skogsmark fått ett tillskott med 19 procent nedan den fjällnära regionen genom ESAB-paketet.<sup>158</sup> Huvuddelen av marken som staten förvärvade med hjälp av ersättningsmark kom från bolagen SCA, Bergvik och Holmen.<sup>159</sup> Enligt Naturvårdsverket innebar ESAB-paketet betydande tidsvinster eftersom resultatet nåddes på två år, medan skydd av lika stora områden och samma areal med hjälp av intrångsersättning skulle ha tagit minst åtta år.<sup>160</sup> Enligt myndigheten var även skogsägarna nöjda, eftersom framför allt stora skogsägare tidigare hade krävt ersättningsmark för att bidra till bildande av naturreservat.<sup>161</sup> Att ersättningsmarken och naturreservatsobjekten värderades med samma metod och av samma värderare, varefter markbytet genomfördes värde mot värde, framhålls också som en framgångsfaktor.<sup>162</sup> Själva värderingsarbetet genomfördes på drygt ett år.<sup>163</sup> Enligt Naturvårdsverkets beräkning av myndighetens kostnad för ESAB-paketet uppgick denna till 32 mnkr<sup>164</sup>, vilket har belastat anslag 1:14 Skydd av värdefull natur.<sup>165</sup> Övriga kostnader för ESAB-paketet i form av fastighetsbildning och stämpelskatt uppgick till 56 mnkr.<sup>166</sup> Alternativkostnaden för att skydda samma areal med intrångsersättning uppskattades till ca 5,1 mdkr.<sup>167</sup> Enligt Naturvårdsverket motsvarar myndighetens kostnadsbesparing för påslaget om 25 procent vid intrångsersättning ca 1 mdkr, vilket därmed inte kommer att belasta anslaget. Myndigheten skattar också att besparingarna för värdering och förhandling sammanlagt motsvarar 450 mnkr.<sup>168</sup>

<sup>157</sup> Naturvårdsverket, Preliminära uppgifter hämtade från Naturvårdsverkets rapportutkast om skydd av natur med ersättningsmark – genomförande och resultat av ESAB-projektet, s. 23.

<sup>158</sup> Ibid, s. 26.

<sup>159</sup> Ibid, s. 30.

<sup>160</sup> Ibid, s. 122.

<sup>161</sup> Naturvårdsverket, *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2012–2014, Bilaga 1 Ersättningsmark för skydd av natur – en bra affär*, s. 2.

<sup>162</sup> Genom att använda en metod med stickprovsinventering och kalibrering av data från skogsbolagens reservatsobjekt och ersättningsmarkerna kunde man värdera markerna utan att besöka varje enskilt reservatsobjekt. Värderingarna inom ESAB-projektet genomfördes på drygt ett år, i stället för åtta år som hade krävts om varje reservatsobjekt hade besiktats.

<sup>163</sup> Naturvårdsverket, Preliminära uppgifter hämtade från Naturvårdsverkets rapportutkast om skydd av natur med ersättningsmark – genomförande och resultat av ESAB-projektet, s. 110.

<sup>164</sup> Den totala statsfinansiella kostnaden, som bl.a. skulle inkludera produktionsbortfall på de marker som utgör ersättningsmark, framgår inte av Naturvårdsverkets redovisning.

<sup>165</sup> Naturvårdsverket, *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2012–2014, Bilaga 1 Ersättningsmark för skydd av natur – en bra affär*, s. 14.

<sup>166</sup> Ibid.

<sup>167</sup> Ibid. Alternativkostnaden för att skydda ca 60 000 hektar består enligt Naturvårdsverkets beräkning av intrångsersättning 3,8 mdkr, 25-procentigt påslag 0,95 mdkr, samt värdering, förhandling och ombud sammanlagt 320 mnkr.

<sup>168</sup> Ibid, s. 110–111.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

På ersättningsmarkerna från ESAB fanns även större och mindre områden med värdefull natur. Naturvårdsverket behöll 28 större områden med en total areal om 3 460 hektar i sin ägo för att göra naturreservat av dem. För mindre områden på ca 5 hektar skrev myndigheten 50-åriga naturvårdsavtal utan avgift med köparen av området. Det berör ca 50 områden med en totalareal på ca 560 hektar.<sup>169</sup>

Regeringens mål att Sveaskogs 100 000 hektar skog skulle resultera i 80 000 hektar skyddad produktiv skogsmark nåddes däremot inte, utan ersättningsmarken räckte till att skydda 64 500 hektar.<sup>170</sup> Enligt Naturvårdsverkets redovisning beror detta på att ersättningsmarkerna hade lågt marknadsvärde jämfört med de objekt som skulle bli naturreservat och att ersättningsmarkernas geografiska läge inte alltid var intressant för mottagarna<sup>171</sup>. Ett par länsstyrelser ger exempel på fall där uppgörelser inte blivit av eller skjutits upp för att det saknats lämpliga bytesmarksförslag.<sup>172</sup> Sveaskogs marker återfinns till 82 procent i de två nordligaste skogsregionerna (nordboreal och sydboreal region), medan 1 procent av bolagets mark är beläget i den sydligaste regionen (nemoral region).<sup>173</sup> Enligt Naturvårdsverket svarade bytesmarken, av naturliga skäl, mot Sveaskogs genomsnittliga hektar skogsmark, medan naturreservatens genomsnittliga volym virke per hektar skogsmark var mer än dubbelt så hög.<sup>174</sup> Därför räckte inte ersättningsmarkens hektarvärde till målet om 80 000 hektar skyddad mark.<sup>175</sup>

Resultaten av markbytesaffärerna åren 2013–2015 presenterades i en bilaga till Naturvårdsverkets återrapportering om åtgärder för biologisk mångfald.<sup>176</sup> En kartbild över samtliga reservatsobjekt förvärvade mellan 2013–2015 visade att *antalet affärer* var fler i norra än södra Sverige. I den sydligaste regionen var det endast Svenska kyrkan som myndigheten gjort markbytesaffärer med. Däremot saknades uppgifter i återrapporteringen om hur *arealerna* av markbytesaffärerna fördelade sig mellan olika regioner i Sverige. Naturvårdsverket arbetar för närvarande med en rapport om resultaten av ESAB-projektet som beräknas färdigställas under 2018. Av de uppgifter Riksrevisionen tagit del av från

<sup>169</sup> Naturvårdsverket, *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2012–2014, Bilaga 1 Ersättningsmark för skydd av natur – bra affär*, s. 15.

<sup>170</sup> Naturvårdsverket, Preliminära uppgifter hämtade från Naturvårdsverkets rapportutkast om skydd av natur med ersättningsmark – genomförande och resultat av ESAB-projektet, s. 7.

<sup>171</sup> Ibid.

<sup>172</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

<sup>173</sup> Naturvårdsverket, Preliminära uppgifter hämtade från Naturvårdsverkets rapportutkast om skydd av natur med ersättningsmark – genomförande och resultat av ESAB-projektet. I utkastet hänvisar Naturvårdsverket till uppgifter på Sveaskogs webbplats som redovisar bolagets innehav av produktiv skogsmark (hektar) per län avseende 2011-12-31.

<sup>174</sup> E-post från Naturvårdsverket, 2018-02-05.

<sup>175</sup> Intervjuer vid Naturvårdsverket, 2017-10-12 och 2017-10-19.

<sup>176</sup> Naturvårdsverket, *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2012–2014, Bilaga 1 Ersättningsmark för skydd av natur – bra affär*.

Naturvårdsverkets arbetsmaterial framgår att ca 83 procent av den totala förvärvade arealen produktiv skogsmark inom ESAB-projektet återfinns i de två nordligaste skogsregionerna i Sverige. Endast 1 procent återfinns i den sydligaste regionen (d.v.s. nemoral region i figur 1).<sup>177</sup>

Naturvårdsverket efterfrågar nya paket med ersättningsmark för att bättre möta behoven av att skydda värdefulla skogar,<sup>178</sup> men framhåller att urvalet av ny ersättningsmark bör ske i samråd med myndigheten.<sup>179</sup> Flera länsstyrelser efterlyser också liknande lösningar med ersättningsmark, eftersom detta var uppskattat både av myndigheter och skogssektorn och upplevdes som ett effektivt sätt att arbeta med formellt skydd, i synnerhet gentemot stora skogsägare.<sup>180</sup>

Frågan om ersättningsmark tas upp i budgetpropositionerna för 2017 och 2018. Enligt regeringens bedömning kommer ytterligare ersättningsmarker underlätta måluppfyllelsen för att kunna uppnå målet för formellt skydd av skog och våtmarker.<sup>181</sup> Vidare skriver regeringen i budgetpropositionerna för 2017 och 2018 att man kommer att analysera hur användningen av ersättningsmark för att skydda värdefulla skogar har fungerat och hur metoden kan utvecklas.<sup>182</sup> För att ytterligare mark ska kunna frigöras från Sveaskog krävs ett nytt riksdagsbeslut.<sup>183</sup>

### 3.2.5 Riksrevisionens bedömning

Riksrevisionens bedömning är att de ersättningsmodeller som används inte nödvändigtvis ger förutsättningar för att skydda områden på ett kostnadseffektivt sätt. Vid bildande av naturreservat och biotopskydd utgår ofta intrångsersättning, som sedan 2010 uppgår till 125 procent av marknadsvärdet av de användarrestriktioner intrånget medför. Markägarens rätt till intrångsersättning är grundlagsskyddad. För att åstadkomma ett kostnadseffektivt skydd ställs höga krav på områdenas kvalitet. Därför är det viktigt med en strategisk planering och prioritering så att områden som skyddas via miljöbalken har höga skyddsvärden. Riksrevisionens bedömning är att det finns en risk att skyddet i vissa fall görs mer omfattande och därmed dyrare än vad som krävs för att uppnå syftet med skyddet. Mot bakgrund av den höjning av ersättningen vid expropriation och andra åtgärder som genomfördes 2010, bör markägaren inte längre, genom att hänvisa till osäkerheter i marknadsvärdet eller individuella värden, kunna förhandla upp den fastställda intrångsersättningen. Vid bildande av naturreservat bör det alltid

<sup>177</sup> Naturvårdsverket, Preliminära uppgifter hämtade från Naturvårdsverkets rapportutkast om skydd av natur med ersättningsmark – genomförande och resultat av ESAB-projektet, s. 26.

<sup>178</sup> Intervjuer vid Naturvårdsverket, 2017-10-12 och 2017-10-19.

<sup>179</sup> Naturvårdsverket, Preliminära uppgifter hämtade från Naturvårdsverkets rapportutkast om skydd av natur med ersättningsmark – genomförande och resultat av ESAB-projektet, s. 111.

<sup>180</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

<sup>181</sup> Prop. 2016/17:1, bet. 2016/17-MJU1, rskr. 2016/17:116.

<sup>182</sup> Ibid, samt prop. 2017/18:1, bet. 2017/18-MJU1, rskr. 2017/18:115.

<sup>183</sup> Intervju vid Miljö- och energidepartementet, 2017-11-14.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

noggrant utvärderas i hur stor utsträckning mindre skyddsvärd mark ska inkluderas i reservatet, eller om syftet med skyddet kan uppfyllas på alternativt sätt, utan att inträngsersättning utbetalas.

Trots att riksdagen har framhållit att naturvårdsavtal i vissa fall kan vara en lämpligare och mer kostnadseffektiv skyddsform minskar myndigheternas användning av avtalsformen. Enligt Riksrevisionen finns därför anledning att se över hur de ekonomiska incitamenten hos markägare att teckna naturvårdsavtal kan stärkas i syfte att öka användningen av skyddsformen. På grund av att användningen av avtalsformen varierar mellan myndigheter och län bedömer Riksrevisionen dock att den låga användningen av naturvårdsavtal delvis även kan bero på att vissa myndigheter har bristande erfarenhet av skyddsformen.

Vidare bedömer Riksrevisionen att arbetsmetoden Nya Komet, i dess nuvarande utformning, saknar förutsättningar att vara kostnadseffektiv. Både skyddsformer och ersättningsformer är desamma, men naturvärdena är ofta lägre i områden initierade genom Nya Komet jämfört med det traditionella skyddsarbetet. Om Nya Komet ska kunna utgöra ett komplement till traditionellt skyddsarbete behöver det utgå ifrån andra typer av avtalslösningar än miljöbalkens, dvs. naturvårdsavtal eller nya typer av avtal, med mer flexibel ersättning.

Enligt Riksrevisionen har ersättningsformen ersättningsmark via markbyten fördelar p.g.a. att inträngsersättningens påslag och transaktionskostnader kan undvikas. Det finns dock anledning att ifrågasätta i vilken utsträckning ersättningsformen kan öka skyddet i södra Sverige, där det återstående skyddsbehovet andelsmässigt är större. Det är viktigt att även resultaten om geografisk fördelning av arealer på ett transparent sätt rapporteras till riksdagen som underlag för beslut om ytterligare ersättningsmarker.

### 3.3 Arbetsprocesser

Arbetet med formellt skydd är en komplex och tidskrävande process som bl.a. kräver ett väl fungerande samarbete och en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan myndigheterna. Riksrevisionens utgångspunkt är att arbetsprocesserna ska vara effektiva så att det finns förutsättningar för långsiktig och strategisk planering av arbetet, att i möjligaste mån undvika flaskhalsar, ett väl fungerande samarbete och en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan myndigheterna.

#### 3.3.1 Myndigheterna efterfrågar tryggad långsiktig finansiering för administrativa kostnader

##### *Myndigheternas finansiering av administrativa kostnader*

Samtliga granskade myndigheter har framfört att de har problem med finansiering av de administrativa kostnaderna för arbetet med formellt skydd. Skogsstyrelsens problem med att få anslaget 1:2 Insatser för skogsbruket att räcka

till administrativa kostnader har lyfts i ett antal tidigare rapporter<sup>184</sup>, och fördes fram i Skogsstyrelsens budgetäskande i januari 2017<sup>185</sup>. När det gäller Skogsstyrelsens anslag 1:2 finns en högsta post angiven för hur mycket av det totala sakanslaget som får användas till administrativa kostnader<sup>186</sup>. Posten för administrativa kostnader har varit konstant under en längre tidsperiod vilket har inneburit att Skogsstyrelsen inte kan ha samma dialog med markägare som tidigare.<sup>187</sup> Utformningen med en högsta post för administrativa kostnader för Skogsstyrelsens sakanslag är enligt Näringsdepartementet ett undantag eftersom grundprincipen är att sakanslag till myndigheter inte ska användas till administrativa kostnader. Det normala är att myndigheterna själva får avgöra fördelningen av resurser till olika arbetsområden utifrån sitt förvaltningsanslag. Från och med budgetpropositionen år 2016 har en överflyttning av resurserna för administrativa kostnader från Skogsstyrelsens sakanslag till förvaltningsanslaget påbörjats. Det innebär att den första överflyttningen gjordes 2017 och att överflyttningarna kommer att fortsätta successivt under följande år.<sup>188</sup>

För Naturvårdsverket är utgångspunkten att myndighetens förvaltningsanslag ska täcka handläggningskostnader för arbetet med formellt skydd. I Naturvårdsverkets regleringsbrev framgår att anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur "får användas för kostnader samt visst arbete vid länsstyrelserna", bl.a. för skötsel av skyddade områden.<sup>189</sup> Även anslag 1:14 får användas för bl.a. "kostnader för visst arbete vid länsstyrelserna som hör samman med skydd av värdefulla naturområden"<sup>190</sup>, men hela den ekonomiska hanteringen av anslag 1:14 sker vid Naturvårdsverket, vilket innebär att medel från 1:14 inte används för länsstyrelsernas bemanning.<sup>191</sup> Under 2016, 2017 och 2018 har Naturvårdsverket fått ökade resurser (uttryckt som en högsta post av sakanslaget 1:14 Skydd av värdefull natur) som specifikt får användas till handläggningskostnader för att fatta reservatsbeslut på länsstyrelserna.<sup>192</sup> Länsstyrelserna har under en längre tid haft svårt att hinna med att slutföra ärenden och fatta beslut om naturreservat. De flesta länsstyrelser använde i enlighet med uppdraget i regleringsbrevet för 2016 och 2017 de extra

<sup>184</sup> Statskontoret, *Skyddet av Levande skogar* och Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur – redovisning av regeringsuppdrag*.

<sup>185</sup> Intervju vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17.

<sup>186</sup> Kostnader för hantering av naturvårdsavtal och biotopskydd. Näringsdepartementet, *Regleringsbrev avseende budgetåret 2018 för Skogsstyrelsen*.

<sup>187</sup> Intervju vid Skogsstyrelsen, 2017-06-20.

<sup>188</sup> Intervju vid Näringsdepartementet, 2017-11-15.

<sup>189</sup> Miljö- och energidepartementet, *Regleringsbrev avseende budgetåren 2011–2018 för Naturvårdsverket*.

<sup>190</sup> *Ibid*.

<sup>191</sup> E-post från Naturvårdsverket, 2018-05-18.

<sup>192</sup> Miljö- och energidepartementet, *Regleringsbrev avseende budgetåren 2016, 2017 och 2018 för Naturvårdsverket*.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

resurserna till att prioritera beslutsskrivande och att avsluta gamla ärenden.<sup>193</sup> Knappt hälften av länsstyrelserna uppger att de extra resurserna inneburit en ökning av antalet beslut om naturreservat.<sup>194</sup> Naturvårdsverkets statistik visar också att antalet öppna ärenden om bildande av naturreservat hos länsstyrelserna minskade med 23 procent mellan 2015 och 2016. Antalet årsarbetskrafter hos länsstyrelserna för skydd av natur ökade under samma tid med 40 procent.<sup>195</sup> Ett antal länsstyrelser har framfört att denna förstärkning av resurser borde permanentas för att långsiktigt trygga länsstyrelsernas handläggaresurser för formellt skydd.<sup>196</sup>

*Länsstyrelserna efterfrågar en mer långsiktig finansiering för att kunna arbeta mer strategiskt*

För anslag 1:14 fastställer Naturvårdsverket årliga s.k. länsramar för markåtkomstmedel som signalerar vilken målsättning för arbetet med formellt skydd som ska gälla vid respektive länsstyrelse. Den årliga variationen i Naturvårdsverkets länsramar för markåtkomstmedel innebär enligt länsstyrelserna svårigheter att långsiktigt planera verksamheten. I vilken utsträckning länsstyrelserna finansierar handläggaresurser för områdesskydd via förvaltningsanslaget varierar enligt uppgift mellan olika länsstyrelser. Flera länsstyrelser uppger att de haft svårt att rekrytera tillfälliga områdesskyddshandläggare för förstärkning av arbetet under perioder med högre medel inom länsramarna och efterfrågar en mer långsiktig finansiering eller åtminstone information om tillgängliga medel för en längre tidsperiod för att säkerställa en smidigare planeringsprocess.<sup>197</sup> Naturvårdsverket delar länsstyrelsernas syn att de årliga anslagen kan begränsa ett optimalt nyttjande av anslaget för markersättning. Myndigheten kan inte utlova medel för kommande budgetår, utöver en begränsad bemyndiganderam som kan utnyttjas under vissa förutsättningar.<sup>198</sup> Vissa länsstyrelser menar att avsaknaden av en tryggad långsiktig finansiering av arbetet med formellt skydd får konsekvenser för det strategiska arbetet. En anledning till att den strategiska prioriteringslistan av områden för formellt skydd ofta frångås kan t.ex. vara personalbrist under en längre tidsperiod, vilket inneburit att arbetet med akut hotade områden prioriterats framför mer proaktivt arbete. Personalbrist uppges även vara en orsak till att länsstyrelserna i första hand har prioriterat arbetet med markåtkomst för att

<sup>193</sup> Miljö- och energidepartementet, *Regeringsbrev avseende budgetåren 2016 och 2017 för Naturvårdsverket*, samt Finansdepartementet, *Regeringsbrev avseende budgetåren 2016 och 2017 för Länsstyrelsen*.

<sup>194</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

<sup>195</sup> Naturvårdsverket, *Aterrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald, 2014–2016*.

<sup>196</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

<sup>197</sup> Ibid.

<sup>198</sup> Intervju vid Naturvårdsverket, 2018-01-22.



försöka omsätta den årliga länsramen medan arbetet med att slutföra ärenden och fatta beslut om naturreservat ofta har prioriterats ner.<sup>199</sup>

Den årliga fördelningen av länsramarna beslutas av Naturvårdsverket i slutet av januari varje år. Fördelningen görs exempelvis med hänsyn till länsmålen enligt den nationella strategin och kostnader för marklösen i olika delar av landet. Naturvårdsverket kommunicerar under hösten de principer som fördelningen kommer att avgöras från, och löpande avstämningsmöten hålls under året med funktionsansvariga på Länsstyrelsen för att få ett effektivt gemensamt arbete med förbrukningen.<sup>200</sup> Naturvårdsverkets länsramar har under perioden 2005–2017 varierat mellan år och mellan länsstyrelser så till vida att vissa fått en ökad och andra en minskad länsram för olika år. Ingen länsstyrelse har under perioden fått enbart en ökad respektive en minskad länsram. Mellan åren 2009 och 2010 var Naturvårdsverkets fördelning av länsramar oförändrad för samtliga länsstyrelser. Under perioden 2005–2017 har länsramarna totalt motsvarat mellan 450 mnkr och 830 mnkr per år.<sup>201</sup>

Eftersom Naturvårdsverkets utgångspunkt är att göra av med hela det årliga anslaget görs en omfördelning mellan länsstyrelserna i slutet av året.<sup>202</sup> Detta kan innebära att Naturvårdsverket omfördelar markåtkomstmedel från länsstyrelser som exempelvis har kört fast i förhandlingar eller har tillfällig personalbrist till länsstyrelser som ligger före i reservatsbildningsprocessen.<sup>203</sup> Under senare år används en gemensam prioriteringslista i myndigheternas system för handläggningsstöd, där varje länsstyrelse lägger in de objekt och avtal som ska prioriteras innevarande år och de två kommande åren. Informationen påverkar även Naturvårdsverkets årliga fördelning av medel.<sup>204</sup> Ett mer strategiskt arbete hos länsstyrelserna skulle därmed kunna skapa större förutsägbarhet i de årliga länsramarna. Enligt Naturvårdsverket är det önskvärt att länsstyrelserna arbetar strategiskt med en långsiktig planering av vilka områden som ska prioriteras för formellt skydd.<sup>205</sup>

### 3.3.2 Komplicerade förhandlingar utgör en flaskhals

En återkommande förklaring till varför processerna drar ut på tiden är enligt länsstyrelserna de ofta komplicerade förhandlingarna med fastighetsägare. Länsstyrelserna anger att ärendetiden för att bilda ett naturreservat är mycket varierande, allt ifrån 1–2 år i ett problemfritt ärende som omfattar ett fåtal

<sup>199</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

<sup>200</sup> E-post från Naturvårdsverket, 2017-11-21.

<sup>201</sup> E-post från Naturvårdsverket, 2018-01-30. Svar på kompletterande frågor om länsramar och utfall.

<sup>202</sup> E-post från Naturvårdsverket, 2017-11-21.

<sup>203</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

<sup>204</sup> E-post från Naturvårdsverket, 2017-11-21.

<sup>205</sup> Intervju vid Naturvårdsverket, 2017-10-12 och 2017-10-19.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

markägare till mer än 10 år om samråd och förhandlingar behöver ske med många markägare och många problem behöver lösas. Majoriteten av länsstyrelserna bedömer att den genomsnittliga ärendetiden är 3–6 år. Flera länsstyrelser i södra Sverige framför att förhandlingarna är tidskrävande p.g.a. stor ägosplittring vilket innebär att det ofta är ett stort antal fastighetsägare inblandade i en förhandling. Ambitionen att komma fram till en överenskommelse med samtliga fastighetsägare innan beslut fattas kan också innebära att förhandlingstiden blir lång, i synnerhet om fastighetsägarna är negativt inställda till formellt skydd.<sup>206</sup>

Vikten av att försöka nå en överenskommelse med fastighetsägare betonas i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken.<sup>207</sup> Det uppstår dock ett tolkningsutrymme om i vilken utsträckning ansträngningar ska göras för att uppnå en överenskommelse innan beslut om naturreservat eller biotopskyddsområde tas.<sup>208</sup> I de fall ingen överenskommelse träffats före beslutet har markägare möjlighet att, inom en viss tid därefter, väcka talan om ersättning hos mark- och miljödomstolen.<sup>209</sup> Enligt strategin för formellt skydd bör länsstyrelsen fatta beslut om naturreservat inom ett år från det datum då köp och/eller intrångsersättning färdigförhandlats för *huvuddelen* av det antal fastigheter och områdesareal som ska bli naturreservat.<sup>210</sup> Det råder dock skilda uppfattningar på de olika länsstyrelserna, där vissa länsstyrelser understryker vikten av att försöka nå 100 procents samtycke medan det även finns exempel där en länsstyrelse under senare år begränsat tiden för förhandling till två år, vilket kommuniceras direkt vid inledande kontakter med markägarna. Därefter fattas ett beslut som kan överklagas av markägarna.<sup>211</sup>

### 3.3.3 Stärkt samarbete mellan myndigheter och över länsgränser

Många länsstyrelser beskriver hur den komplexa processen för bildande av naturreservat i sig innebär en risk för förseningar. Detta beror dels på att det är

<sup>206</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

<sup>207</sup> Enligt 34 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska länsstyrelsen, i ärenden enligt 7 kapitlet i miljöbalken, på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet. Skogsstyrelsen har samma skyldighet i ärenden som rör biotopskyddsområden.

<sup>208</sup> Bestämmelsen i 34 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. har varit aktuell i ett mål om rättsprövning av beslut ang. utvidgande av naturreservat (HFD 2001 not 100). I detta avgörande framhöll Högsta förvaltningsdomstolen att de i målet tillämpliga bestämmelserna i miljöbalken och förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., är allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. I målet bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att myndigheten i fråga inte hade överskridit gränserna för det handlingsutrymme som bestämmelserna ger.

<sup>209</sup> 31 kap. 13 § miljöbalken (1998:808).

<sup>210</sup> Intervju vid Naturvårdsverket, 2017-10-12 och 2017-10-19.

<sup>211</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

många aktörer inblandade (länsstyrelser, Naturvårdsverket, Lantmäteriet, värderare, förhandlare och markägare), dels att det är många delmoment i processen (fastighetsutredningar, värderingar, inmätningar, förhandlingar om ekonomisk ersättning).<sup>212</sup> Detta ställer höga krav på samarbete.

Ungefär en tredjedel av länsstyrelserna framför att de upplever att handläggningstiden på Naturvårdsverket, framför allt när det handlar om att släppa igenom förslag till fördelningsplanen samt att granska och godkänna värderingar, utgör en betydande flaskhals för processen. Naturvårdsverket är medvetna om detta och uppger att de arbetar för ökad prioritering och att de har börjat följa upp hur många värderingar de inte hinner granska inom två månader i syfte att utvärdera om de behöver ändra rutinerna.<sup>213</sup>

Ute i länen samarbetar Skogsstyrelsen och länsstyrelserna på olika sätt med arbetet med formellt skydd. Båda myndigheterna har uppgett att samarbetet mellan myndigheterna generellt fungerar mycket bra, även om det i några fall uppges att det finns förbättringspotential. Myndigheterna samråder ofta kring exempelvis nya områden aktuella för formellt skydd, Komet-ärenden och avverkningsanmälningar som berör områden med höga naturvärden.<sup>214</sup> Myndigheterna uppger att den nationella strategin för formellt skydd har bidragit till ett bättre samarbete och en ökad samsyn mellan myndigheterna.<sup>215</sup>

En förutsättning för att öka funktionaliteten (se avsnitt 2.2.3) i de skyddade områdena är ett bra samarbete över länsgränserna. Enligt majoriteten av länsstyrelserna förekommer det att naturreservat direkt angränsar till ett annat län eller sträcker sig över länsgränserna. Om så är fallet är det normala att två skilda beslut om naturreservat fattas, ett område för respektive län. Länsstyrelserna uppger att de i sådana fall alltid för diskussioner med de angränsade länen. Flera länsstyrelser framhåller också att samarbetet med angränsande län för närvarande förstärks genom det pågående arbetet med regeringsuppdraget om grön infrastruktur.<sup>216</sup>

### 3.3.4 Arbetsfördelningen mellan myndigheter får konsekvenser för uppföljning

Det finns en tydlig arbetsfördelning mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna respektive Skogsstyrelsen eftersom det är skilda typer av områden som lämpar sig för naturreservat respektive biotopskyddsområden. Framför allt är det storleken på

<sup>212</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

<sup>213</sup> Ibid.

<sup>214</sup> E-post från Skogsstyrelsen, 2018-03-20, och e-post från länsstyrelserna, 2018-03-14, med svar på uppföljningsfrågor.

<sup>215</sup> Intervju vid Naturvårdsverket, 2017-10-12 och 2017-10-19, och vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17.

<sup>216</sup> E-post från länsstyrelserna med svar på uppföljningsfrågor, 2018-03-14.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

områdena som avgör vilken myndighet och därmed vilken skyddsform som blir aktuell. När det gäller naturvårdsavtal däremot kan både Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna (sedan 2007) upprätta avtal med markägare och arbetsfördelningen är inte lika tydlig i detta fall. Några länsstyrelser uppger att det i första hand är Skogsstyrelsen som arbetar med naturvårdsavtal och att avtalen endast blir aktuella för länsstyrelserna i de fall Skogsstyrelsens anslagstilldelning inte räcker till.<sup>217</sup> Som beskrivits i avsnitt 3.2.2 är det endast ett fåtal länsstyrelser som själva tecknar flertalet naturvårdsavtal i sina respektive län.

Den tydliga arbetsfördelningen mellan myndigheterna för vilken typ av formellt skydd respektive myndighet främst arbetar med får konsekvenser för rapportering och uppföljning av arbetet med formellt skydd av skog. Länsstyrelserna bidrar med underlag till Naturvårdsverkets årliga återrapportering av åtgärder för biologisk mångfald, där bl.a. skydd och skötsel av naturreservat samt de naturvårdsavtal som tecknats av Naturvårdsverket och länsstyrelserna rapporteras.<sup>218</sup> Skogsstyrelsen producerar varje år statistik om biotopskyddsområden och naturvårdsavtal på skogsmark, men där ingår endast de naturvårdsavtal som Skogsstyrelsen tecknat.<sup>219</sup> För att få en samlad bild över naturvårdsavtalens totala areal behöver de båda källorna kombineras.

Resultatet av den nuvarande arbetsfördelningen mellan myndigheterna påverkar även de årliga uppföljningarna av miljö kvalitetsmålet Levande skogar respektive etappmålet om skydd av land- och sötvattensområden och marina områden. Skogsstyrelsen ansvarar för uppföljning av miljö kvalitetsmålet Levande skogar och redovisar i samband med detta arealer för naturreservat, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. Naturvårdsverket ansvarar för uppföljning av etappmålet men redovisar inte någon beräkning av den totala arealen formellt skydd av skog enligt etappmålet formulering i 2018 års uppföljning.<sup>220</sup> I Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget Värdefulla skogar presenterar myndigheterna beräkningar av den totala arealen formellt skydd enligt etappmålet formulering för år 2015, men motsvarande beräkning genomförs inte regelbundet i samarbete mellan myndigheterna vid den årliga uppföljningen av miljömålen. Enligt Skogsstyrelsens instruktion framgår att Skogsstyrelsen ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om

<sup>217</sup> E-post från länsstyrelserna med svar på uppföljningsfrågor, 2018-03-14.

<sup>218</sup> Naturvårdsverket *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2015–2017*.

<sup>219</sup> Sveriges officiella statistik *Statistiska meddelanden* JO1402 SM 1701.

<sup>220</sup> I skilda tabeller och figurer redovisas i stället dels den totala areal som Naturvårdsverket har betalat ut ersättning till, total areal beslutade naturreservat, total areal biotopskydd och naturvårdsavtal som Skogsstyrelsen beslutat om, dels arealer skydd av olika naturtyper (däribland skog) baserad på den offentliga statistiken om skydd av natur (där ingår exempelvis inte biotopskydd och naturvårdsavtal). Det är inte möjligt att summera de redovisade posterna för att få den areal formellt skydd så som etappmålet formulering anger.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

miljökvalitetsmålet Levande skogar och samråda med Naturvårdsverket om vilken rapportering som behövs.<sup>221</sup> Naturvårdsverket har enligt sin instruktion ett ansvar för att varje år redovisa en samlad beskrivning av det närmast föregående årets resultat med bl.a. en uppföljning av etappmålet. I detta arbete ska Naturvårdsverket höra och samordna berörda myndigheter.<sup>222</sup>

Som beskrivits tidigare i avsnitt 3.1.1 har regeringen ändrat definitionen av vilken areal som ska räknas in i nuvarande etappmål jämfört med det tidigare delmålet. Detta skapar ytterligare problem för en transparent och jämförbar uppföljning av målet.

### 3.3.5 Riksrevisionens bedömning

Ett strategiskt arbete är viktigt för att kunna nå målens ambitionsnivå. Det kräver att myndigheterna har förutsättningar för att kunna arbeta strategiskt. Riksrevisionens bedömning är dock att förutsättningarna för långsiktig planering av verksamheten hos länsstyrelserna inte är de bästa eftersom den årliga variationen i Naturvårdsverkets länsramar är svår att förutse. Enligt Riksrevisionen är en fördelning av markåtkomstmedel utifrån regionala skyddsbehov nödvändig för att målen ska nås på ett kostnadseffektivt sätt. Den omfördelning av markåtkomstmedel som görs av Naturvårdsverket under hösten, i syfte att fullt ut utnyttja det årliga anslaget, riskerar dock att försämra länsstyrelsernas möjligheter till långsiktig planering och hållbar kompetensförsörjning. De senaste årens tillfälliga bidrag till länsstyrelserna för att fatta beslut om naturreservat har haft en effekt på ärendebalansen och till viss del även bidragit till ökad kompetensförsörjning, men är ingen långsiktig lösning.

Komplicerade förhandlingar, i strävan efter att uppnå en överenskommelse med samtliga markägare, utgör en flaskhals i arbetsprocessen för bildande av naturreservat. Enligt Riksrevisionen bör en bortre gräns för komplicerade förhandlingar kunna användas i större utsträckning av länsstyrelserna, utan att markägarnas rättssäkerhet riskeras.

Riksrevisionen bedömer att det finns goda förutsättningar för ett bra samarbete mellan myndigheter och över länsgränser, inte minst tack vare arbetet med den nationella strategin och länsstyrelsernas regeringsuppdrag om grön infrastruktur.

Den tydliga arbetsfördelningen mellan myndigheterna gällande vilken typ av formellt skydd respektive myndighet främst arbetar med får konsekvenser för uppföljningen. Riksrevisionens bedömning är att det i dagsläget inte finns en transparent och jämförbar uppföljning av miljömålen p.g.a. att respektive myndighet i första hand rapporterar resultaten av sitt eget arbete med formellt

<sup>221</sup> Se 2 § 5 och 6 § förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

<sup>222</sup> Se 2 § första stycket 4 förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

skydd. För en transparent och jämförbar uppföljning krävs att det finns en tydlig och vedertagen definition om vilka arealer som ska redovisas för respektive kategori, däribland arealen formellt skydd av skog. Det är enligt Riksrevisionen en brist att ingen regelbunden samlad statistik för detta presenteras vid de årliga uppföljningarna av miljömålen.

### 3.4 Förvaltning av skyddade områden

Förvaltning av skyddade områden handlar både om naturvårdande skötsel för att bevara områdenas värden, och om åtgärder för att tillgängliggöra områdena (exempelvis gräns- och ledmarkeringar i naturreservat). Riksrevisionens utgångspunkt är att det ska finnas en plan som ger tydlig praktisk vägledning för vilken förvaltning olika typer av områden behöver för att de värden som skyddet avser värna ska vara bestående.

#### 3.4.1 Naturvårdande skötsel inte tillräckligt prioriterad

Det är i första hand på området naturvårdande skötsel av skyddade områden som Riksrevisionen har gjort iakttagelser om bristande genomförande hos myndigheterna. För vissa skogstyper bevaras den biologiska mångfalden genom att ett område med endast ett marginellt skötselbehov lämnas för fri utveckling, medan naturvårdande skötsel kan vara av stor vikt när det gäller att upprätthålla naturvärden för andra skogstyper. Skydd av lövskog kräver exempelvis åtgärder för att inte riskera att barrskogen tar över och att skogen växer igen så att lövträden inte kan leva. Skogsstyrelsen bedömer att andelen lövrik skog i både formellt skyddade och frivilligt avsatta områden kommer att minska i framtiden om inte tillräckliga skötselåtgärder vidtas. Dessutom lyfter myndigheten problemet med "granifiering" som ett generellt problem i framför allt Götaland. Granskogsbruk är sedan länge dominerande, och granens dominans och det ökade betet av vilt på tall och lövträd gör det svårare att använda andra trädslag. Detta leder till en minskad riskspridning som kan vara problematisk t.ex. vid klimatförändringar. En ökad andel granskog påverkar den biologiska mångfalden negativt, och skulle innebära att mer sällsynta skogar, exempelvis lövskog, blir alltmer värdefull med tiden.<sup>223</sup>

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har sedan 2008 genomfört ett antal markägarenkäter i syfte att följa upp hur markägare och andra sakägare uppfattar processerna kring formellt skydd. Från öppna svar från tidigare markägarenkäter framkommer ett missnöje från markägarnas sida med myndigheternas

---

<sup>223</sup> Skogsstyrelsen, *Skogliga konsekvensanalyser 2015 – SKA 15*.

förvaltning och skötsel av skyddade områden.<sup>224</sup> Dessa återkommande öppna svar diskuteras dock inte i sammanfattningen av enkäterna.

I den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2015 poängteras att en strategi för ökning av naturvårdande skötsel och restaurering av skogsbiotoper bör tas fram på nationell nivå av berörda myndigheter, i samverkan med skogsbruket. Naturvårdande skötsel behöver tydligt prioriteras och utföras utifrån de behov som finns.<sup>225</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen uppger till Riksrevisionen att arbete med en sådan strategi har inletts, men är försenat i jämförelse med genomförandepLANEN. Myndigheterna har träffat en överenskommelse om att utveckla samarbetet vad gäller genomförandet av naturvårdande skötsel.<sup>226</sup>

#### *Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas arbete*

Flera länsstyrelser efterfrågar ytterligare vägledning från Naturvårdsverket när det gäller förvaltning av skyddade områden, då den befintliga vägledningen håller på att uppdateras.<sup>227</sup> Enligt Naturvårdsverket behöver vägledningen stärkas. Arbetet har av flera anledningar försenats, men Naturvårdsverket kommer under 2018 att fastställa en uppdaterad version. Myndigheten har även rekryterat en person under 2017 för att stärka sin vägledande roll i dessa frågor.<sup>228</sup>

Enligt Naturvårdsverket har de tre senaste åren i genomsnitt ca 70 procent av anslag 1:3 gått till länsstyrelserna och bl.a. använts till naturvårdande skötsel.<sup>229</sup> Naturvårdsverket konstaterar att många län inte reviderat sina gamla skötselplaner för naturreservat, vilket medför att relevant skötsel inte kan utföras.<sup>230</sup> Några länsstyrelser beskriver att de ligger efter med uppgifterna i skötselplanerna och måste prioritera vad de ska åtgärda först, eftersom de saknar resurser till att utföra allt i planerna. En länsstyrelse menar att förvaltningen av skyddade områden "nästan alltid varit underfinansierad" och anger att åtgärder för besökares säkerhet därför kommer i första hand framför naturvårdande skötsel. Fyra länsstyrelser uppger att de även söker projekt- och miljöstöd för att finansiera förvaltningen.<sup>231</sup> Enligt Naturvårdsverket är sådana tillskott betydelsefulla; exempelvis är miljöersättningar genom landsbygdsprogrammet "i många fall helt avgörande för

<sup>224</sup> Sifo, *Uppföljning av formellt skydd av skog – berörda markägares upplevelser av myndigheternas arbete under 2012 och 2013*. WSP, *Processerna för formellt skydd av skog – en uppföljning av markägares upplevelser 2009–2011*.

<sup>225</sup> Naturvårdsverket, *Mål i sikte – De 16 miljö kvalitetsmålen i fördjupad utvärdering 2015*, s. 252–253.

<sup>226</sup> E-post från Naturvårdsverket, 2018-01-30, och e-post från Skogsstyrelsen, 2018-01-30, med svar på uppföljningsfrågor.

<sup>227</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

<sup>228</sup> Intervju vid Naturvårdsverket, 2017-10-12 och 2017-10-19, samt e-post från Naturvårdsverket med svar på uppföljningsfrågor, 2018-01-30.

<sup>229</sup> Naturvårdsverket, *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2014–2016*, s. 23.

<sup>230</sup> Naturvårdsverket, *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2015–2017*, s. 36.

<sup>231</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

att klara skötseln av hävdberoende naturtyper i skyddade områden<sup>232</sup> I statsbudgeten för år 2018 höjer regeringen Naturvårdsverkets anslag 1:3, där åtgärder för skötsel av skyddad natur utgör en viktig del.<sup>233</sup>

*Skogsstyrelsens arbete*

Enligt Skogsstyrelsen har naturvårdande skötsel av skyddade områden varit eftersatt under en längre tid. År 2001 gjorde regeringen bedömningen att 20 procent av biotopskyddsområdena är i behov av naturvårdande skötselinsatser inom de närmaste tio åren.<sup>234</sup> År 2012 bedömdes att under den senaste tioårsperioden har mindre än en femtedel av skötselbehovet utförts inom skyddade områden, jämfört med runt en tiondel av behovet i de frivilliga avsättningarna.<sup>235</sup> Myndigheten menar att en anledning till detta är att bildande av nya skyddsområden och skötsel av skyddade områden konkurrerar om samma anslag (1:2 Insatser för skogsbruket) och eftersom man inte har lyckats uppnå etappmålet (areal skyddad mark) kommer förvaltningsbehovet i skymundan. Skogsstyrelsen har framfört till Näringsdepartementet att det vore önskvärt med två skilda anslag för bildande respektive förvaltning av skyddade områden.<sup>236</sup> Näringsdepartementet menar dock att expertmyndigheten är bäst lämpad att själv göra avvägningen mellan hur mycket resurser som behöver användas för skötsel respektive nybildande av skyddsområden.<sup>237</sup> I budgetpropositionen för 2018 tillför dock regeringen extra pengar (50 mnkr) till Skogsstyrelsen för naturvårdande skötsel av skyddade skogar.<sup>238</sup>

3.4.2 Riksrevisionens bedömning

Riksrevisionen bedömer att naturvårdande skötsel under lång tid inte prioriterats i tillräcklig utsträckning av myndigheterna. I skötselkrävande områden finns därmed en risk att de värden som skyddet avser värna inte kommer att bestå. Det saknas dessutom en gemensam strategi för naturvårdande skötsel och en uppdaterad praktisk vägledning för förvaltning. Arbete med en strategi respektive en uppdaterad vägledning pågår dock på myndigheterna och Riksrevisionen vill understryka vikten av att detta arbete prioriteras.

---

<sup>232</sup> Naturvårdsverket, *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2015–2017*, s. 28.

<sup>233</sup> Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18: MJU1, rskr. 2017/18:115.

<sup>234</sup> Regeringens skrivelse 2001/02:173, *En samlad naturvårdspolitik*.

<sup>235</sup> Naturvårdsverket, *Steg på vägen – Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*, s. 420.

<sup>236</sup> Intervju vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17.

<sup>237</sup> Intervju vid Näringsdepartementet, 2017-11-15.

<sup>238</sup> Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18: MJU2, rskr. 2017/18:99.



## 4 I vilken utsträckning utgör frivilliga avsättningar ett komplement till formellt skydd?

Skogsägare förväntas genom sektorsansvaret ta ett större ansvar än vad lagen kräver i syfte att nå miljömålen, exempelvis genom frivilliga avsättningar. Regeringen och riksdagen är tydliga vad gäller betydelsen av frivilliga avsättningar för att nå miljökvalitetsmålet Levande skogar, i och med formuleringen av etappmålet. En förutsättning för att frivilliga avsättningar ska kunna vara en fullgod komponent för måluppfyllelse är dock att staten har kunskap om de frivilliga avsättningarnas kvantitet, kvalitet och varaktighet.

### 4.1 Certifieringsregler och sektorsansvar

Certifiering inom skogsbruket är ett frivilligt marknadsbaserat styrmedel som staten inte kontrollerar. Eftersom certifieringsreglerna påverkar skogsbrukets bidrag till miljömålen, kan de dock ses som en del av sektorsansvaret. Riksrevisionens utgångspunkt är att det ska vara tydligt för skogsägarna vad som förväntas av dem i termer av frivilliga avsättningar enligt sektorsansvaret och var statens ansvar tar vid.

#### 4.1.1 Certifieringsreglerna drivande men ej tillräckliga för att nå etappmålet

Skogsstyrelsen konstaterar att certifieringen inom skogsbruket har varit starkt drivande för utvecklingen av frivilliga avsättningar.<sup>239</sup> Certifierade produkter inbringar ett högre marknadspris och efterfrågan på certifierade produkter ökar i takt med stigande miljömedvetenhet hos konsumenterna. Certifiering utgör därför ett incitament för skogsägare att avsätta produktiv skogsmark. Inom skogsbruket finns två internationella certifieringsorgan: PEFC och FSC.<sup>240</sup> Gemensamt för de båda märkningarna är att certifierade skogsägare ska avsätta

<sup>239</sup> Skogsstyrelsen, *Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar*.

<sup>240</sup> Målet för PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes) är att främja uthålligt skogsbruk med balans mellan skogsproduktion, miljövärd och sociala intressen. Certifieringen gäller skogsbruk och produkter i efterföljande handelsled. FSC (Forest Stewardship Council) verkar för att världens skogar brukas på ett miljömässigt, socialt och ekonomiskt acceptabelt sätt.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

5 procent av den produktiva skogsmarken för naturvårdsändamål. Områden med höga naturvärden ska prioriteras.<sup>241</sup>

Den certifierade arealen uppgick i december 2016 till drygt 14 miljoner hektar produktiv skogsmark, vilket motsvarar 63 procent av den produktiva skogsmarksarealen i landet.<sup>242</sup> Andelen frivilliga avsättningar är högre på certifierad mark. Av den totala certifierade arealen utgör i snitt ca 6,8 procent frivilliga avsättningar, av den icke-certifierade arealen är andelen 2,3 procent. Av den totala arealen frivilliga avsättningar finns 83 procent på certifierad mark och 17 procent på icke-certifierad mark.<sup>243</sup>

Vad som räknas som en frivillig avsättning enligt Skogsstyrelsens definition och i etappmålssystemet överensstämmer inte fullt ut med vad som räknas som en frivillig avsättning enligt de båda certifieringsstandarderna. Inom PEFC finns ett krav på att en avsättning ska vara minst 0,3 hektar, medan FSC inte har något krav på minsta areal. I båda systemen kan områden som skyddas genom naturvårdsavtal och inom övriga formella skydd, där det inte utgått någon ersättning, räknas som en frivillig avsättning. En viktig skillnad mellan FSC-och PEFC-standarden är att för den PEFC-certifierade arealen behöver markägaren inte kompensera med motsvarande ny markareal för att nå upp till 5 procent, om staten efter certifieringen gör reservat eller biotopskyddsområde av en frivillig avsättning som gjorts inom ramen för certifieringens krav.<sup>244</sup>

Etappmålet om att cirka 1 450 000 hektar bör undantas som frivilliga avsättningar motsvarar 6,4 procent av den produktiva skogsmarken. Certifieringsreglerna är därmed i dess nuvarande form (5 procent av den produktiva skogsmarken) inte tillräckliga som drivkraft för att nå upp till etappmålet.<sup>245</sup>

#### 4.1.2 Sektorsansvarets innebörd är otydlig

Eftersom certifieringsreglerna om 5 procent frivilliga avsättningar inte är tillräckliga för att nå etappmålet om frivilliga avsättningar skulle det kunna tolkas som att regeringen anser att sektorsansvaret går längre än certifieringsreglerna.

I dagsläget pågår en intensiv debatt om nyckelbiotopsinventeringens konsekvenser för markägare. Skogsstyrelsen genomför nyckelbiotopsinventeringar bl.a. vid avverkningsanmälningar. Om ett område

---

<sup>241</sup> Certifierade skogsägare ska upprätta en s.k. grön skogsbruksplan, vilket är ett verktyg för planering och prioritering av skogliga åtgärder, däribland bevarandeåtgärder.

<sup>242</sup> Skogsstyrelsen, *Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar*. 52 procent av den certifierade arealen är certifierad enligt både PEFC och FSC.

<sup>243</sup> Ibid.

<sup>244</sup> Svensk skogsbruksstandard enligt FSC, Svenska PEFC:s skogsstandard.

<sup>245</sup> Skogsstyrelsen, *Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar*.

klassas som nyckelbiotop innebär det enligt myndigheten inget avverkningsförbud och det prioriteras heller inte nödvändigtvis för formellt skydd.<sup>246</sup> Enligt certifieringsreglerna får dock nyckelbiotoper inte avverkas och det är i princip omöjligt för en skogsägare att sälja virke från en nyckelbiotop då det inte finns någon efterfrågan på marknaden. En naturlig konsekvens är att skogsägare avsätter nyckelbiotopsområdet inom de 5 procent frivilliga avsättningar som certifieringsreglerna kräver. Ett problem ur markägarens perspektiv är när ett nyckelbiotopsområde utgör en större andel av ägorna än 5 procent. Här anger de olika certifieringsorganen olika regler. PEFC-certifieringen anser att det är orimligt att den privata skogsägaren ska bära hela den ekonomiska belastningen själv och utgår ifrån att staten tar ett ökat ansvar för samhällets bevarandemål. Enligt standarden ges tre års rådrum för att bestämma om naturvärdena är tillräckligt höga för en samhällelig prioritering. Om så är fallet ska staten ersätta skogsägaren fullt ut för den areal nyckelbiotop som överstiger 5 procent.<sup>247</sup> FSC-standarderna kräver att all mark som klassats som nyckelbiotop ska avsättas oavsett om ersättning utgår eller ej.<sup>248</sup>

Enligt myndigheternas reviderade strategi för formellt skydd av skog ska nyckelbiotopsrika brukningsenheter prioriteras för formellt skydd och i 2018 års statsbudget tillför regeringen medel för att myndigheterna ska kunna erbjuda formellt skydd till nyckelbiotopsrika fastigheter.<sup>249</sup> Samtidigt tillför regeringen medel för en nationell inventering av nyckelbiotoper. Det råder därför osäkerhet hos skogsägarna om i vilken utsträckning medlen kommer räcka till att erbjuda formellt skydd om inventeringen visar att deras brukningsenhet har en högre andel nyckelbiotop än 5 procent. Denna osäkerhet visar sig redan i dagsläget genom att markägare är ovilliga att delge information om områden med höga naturvärden och frivilliga avsättningar till myndigheterna.<sup>250</sup>

#### 4.1.3 Riksrevisionens bedömning

Riksrevisionens bedömning är att osäkerheten om sektorsansvarets innebörd, vad gäller skogsbrukets respektive statens ansvar för att nå miljömålen, riskerar att leda till oönskade konsekvenser. En oönskad konsekvens är en minskad transparens om frivilliga avsättningar från markägarnas sida. Osäkerheten

<sup>246</sup> Ett nyckelbiotopsområde konkurrerar med andra områden med höga naturvärden för prioritering för formellt skydd. E-post från Skogsstyrelsen med svar på uppföljningsfrågor, 2018-01-30.

<sup>247</sup> Om ingen överenskommelse nåts med staten inom tre år ger PEFC-reglerna skogsägaren rätt att efter samråd med skogsstyrelsen avverka i nyckelbiotopen, med bibehållen PEFC-status.

<sup>248</sup> PEFC 2010 – Fakta om certifiering av skogsbruk.

<sup>249</sup> Enligt regeringen ska ersättning utgå för den andel nyckelbiotop som överstiger 5 procent, vilket skulle kunna tolkas som att regeringen anser att sektorsansvaret överensstämmer med certifieringsregeln.

<sup>250</sup> Markägares tveksamhet inför att delge myndigheterna sådan information framförs i myndigheternas slutredovisning av Nya Komet som en bidragande orsak till att intresseanmälningarna är relativt få. Detta har även framförts till Riksrevisionen vid möten med representanter från skogsägarföreningar.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

riskerar även att leda till att hittills okända värden går förlorade eftersom markägare i princip inte har några incitament att bibehålla bevarandevärden på sin mark eftersom de då riskerar att marken blir klassad som nyckelbiotop och därmed värdelös ur produktionssynpunkt.

#### 4.2 Statliga insatser för att främja och följa upp frivilliga avsättningar

Eftersom avsättningarna är just frivilliga har staten ingen formell styrning av avsättningarnas omfattning eller läge. Skogsstyrelsen har dock ett övergripande ansvar för frivilliga avsättningar, vilket följer av myndighetens ansvar för miljökvalitetsmålet Levande skogar och för att verka för att de miljökvalitetsmål som riksdagen beslutat nås.<sup>251</sup>

Riksrevisionens utgångspunkt är att staten behöver ha kunskap om de frivilliga avsättningarnas kvantitet, kvalitet och varaktighet för att kunna bedöma frivilliga avsättnings bidrag till måluppfyllelse. Detta poängteras av både regering och riksdag i samband med propositionen om en svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.<sup>252</sup>

Vidare behöver staten ha välmotiverade kriterier som ger skäl för att frivilligt avsatta områden i vissa fall omvandlas till formella skydd.

##### 4.2.1 Regeringens definition av frivilliga avsättningar genom formuleringen av etappmålet är otydlig

Etappmålet ska utgöra ett *steg på vägen* mot det övergripande miljökvalitetsmålet Levande skogar. På grund av regeringens definition av frivilliga avsättningar genom formuleringen av etappmålet finns det enligt Skogsstyrelsen en skillnad mellan vilken areal som krävs för uppfyllelse av etappmålet och vilka arealer som bör beaktas vid en utvärdering av miljökvalitetsmålet Levande skogar. Den av regeringen beslutade strecksatsen om frivilliga avsättningar inom etappmålet lyder "skogsbrukets frivilliga avsättningar bör ha ökat i omfattning med cirka 200 000 hektar skogsmark i områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden till totalt 1 450 000 hektar".<sup>253</sup> Regeringen har i etappmålsformuleringen utgått från 2010 års skattning av den totala arealen frivilliga avsättningar på produktiv skogsmark oavsett naturvärdeskvaliteter.

<sup>251</sup> 2 § förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

<sup>252</sup> Prop. 2013/14:141, bet. 2013/14:MJU27, s. 24. Även i strategin om formellt skydd av skog framhålls att öppenhet om var de frivilliga avsättningarna finns är viktigt, eftersom det ger möjligheter att optimera det formella skyddet och stärka det strategiska naturvårdsarbetet. Se Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad*.

<sup>253</sup> Regeringsbeslut M2014/593/N.m.

Skogsstyrelsens tolkning är därmed att en utvärdering av etappmålet bör göras på motsvarande sätt, dvs. omfattande *samtliga avsättningar oavsett naturvärde*.<sup>254</sup> Vid en utvärdering av måluppfyllelsen av miljökvalitetsmålet Levande skogar är dock de frivilliga avsättningarnas kvalitet och varaktighet väsentliga egenskaper som påverkar de frivilliga avsättningarnas bidrag till måluppfyllelsen.<sup>255</sup> Någon systematisk bedömning av vilka avsättningar som bör räknas in i måluppfyllelsen har inte gjorts vid uppföljningarna.

Enligt Skogsstyrelsen är det dessutom ologiskt att frivilliga avsättningar ska omfatta även improduktiv skogsmark, vilket formuleringen av etappmålet antyder. Det naturliga vore enligt Skogsstyrelsen att etappmålet för frivilliga avsättningar gällde *produktiv skogsmark* eftersom den improduktiva skogsmarken har ett lagstadgat skydd enligt § 13a i skogsvårdslagen och därmed inte kan betraktas som avsatt på frivillig väg. I Skogsstyrelsens egen definition av vad som kan räknas som en frivillig avsättning används dessutom produktiv skogsmark (se avsnitt 2.1.2). Vid en utvärdering av måluppfyllelse av miljökvalitetsmålet Levande skogar i sin helhet är även improduktiv skogsmark en delkomponent som bör värderas ihop med formellt skydd, frivilliga avsättningar och hänsyn i skogsbruket, utan att för den skull räknas in i frivilliga avsättningar.<sup>256</sup>

Då formuleringen av vilken areal etappmålet avser (produktiv skogsmark respektive skogsmark) har ändrats från det tidigare delmålet som gällde fram till 2010 uppstår dessutom problem med jämförbarhet och transparens vid uppföljning av målet.

#### 4.2.2 Kunskapen om frivilliga avsättningsars kvantitet, kvalitet och varaktighet är otillräcklig

Skogsstyrelsen har följt upp skogsbrukets frivilliga avsättningar vid fem tillfällen sedan 1996. Under 2017 har myndigheten inlett dialoger med skogsbruket för att främja frivilliga avsättningar.<sup>257</sup> Miljömålsberedningen föreslog att regeringen senast 2013 skulle inleda en sådan dialog<sup>258</sup>, men så har alltså inte skett förrän under 2017 då Skogsstyrelsen tagit ett sådant initiativ.<sup>259</sup> Dialogerna förs dels inom ramen för Skogsstyrelsens *sektorsdialoger*, vilka är tvåpartsmöten som myndigheten håller med skogsbrukande företag. Ett annat forum där de frivilliga

<sup>254</sup> Det kan invändas mot denna tolkning eftersom "skogsmark i områden som har eller kan utveckla höga naturvärden" syftar på ökningen om ca 200 000 hektar, men ur uppföljningssynpunkt är det enligt Skogsstyrelsen en omöjlighet att särskilja de tillkommande 200 000 hektaren.

<sup>255</sup> Intervju vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17.

<sup>256</sup> Ibid.

<sup>257</sup> Ibid.

<sup>258</sup> SOU 2013:43, s. 77.

<sup>259</sup> E-post från Skogsstyrelsen, 2018-01-30.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

avsättningarna diskuteras är det nationella och de regionala *sektorsråden*, vilka är rådgivande organ till Skogsstyrelsen bestående av företrädare för skogsföretag, organisationer och myndigheter.<sup>260</sup>

Skogsstyrelsens uppföljningar av frivilliga avsättningar har i första hand fokuserat på avsättningarnas *kvantitet*. I den senaste uppföljningen av frivilliga avsättningar bedömer Skogsstyrelsen att den totala arealen avsättningar inte ökat i omfattning och att etappmålet till 2020 inte kommer att nås. Den skattade arealen frivilliga avsättningar år 2016 var cirka 1,2 miljoner hektar, vilket är i samma storleksordning som vid 2010.<sup>261</sup> Även om arealen frivilliga avsättningar ökat något inom små- och mellanskogsbruket visar Skogsstyrelsen att den samtidigt minskat inom storskogsbruket. Enligt myndigheten beror det till stor del på att staten omvandlar avsättningarna till formella skydd, inte minst på statligt ägd mark. Det framhålls också att certifieringarna av skogsmark, som har varit starkt drivande för tillväxten av arealen frivilliga avsättningar, nu ökar i en mer begränsad takt än tidigare vilket också ger en mer dämpad utveckling av avsättningarna.

Det finns osäkerheter i skattningen av areal, framför allt är skattningen av arealen avsättningar på icke certifierad skogsmark, som utgör cirka 16 procent av den skattade totalarealen avsättningar, mycket osäker. Den icke certifierade marken omfattas inte av någon enkät utan är baserad på uppföljningen 2010.<sup>262</sup>

Vid några tillfällen har försök gjorts att även undersöka de frivilliga avsättningarnas *kvalitet*. Den senaste bedömningen av kvalitet gjordes år 2010 och visade att 62 procent av den frivilligt skyddade arealen finns i områden med utvecklade naturvärden. 14 procent bedömdes inom en nära framtid kunna utveckla naturvärden medan resterande 25 procent bedömdes ha lägre naturvärden.<sup>263</sup> Eftersom underlaget bygger på ett urval med stort bortfall är skattningarna förknippade med osäkerhet. Samtidigt har dessa skattningar ändå utgjort det huvudsakliga underlaget till de årliga uppföljningarna av miljökvalitetsmålet Levande skogar.

För Skogsstyrelsen innebär det en stor kostnad att följa upp frivilliga avsättningar och myndigheten menar att en ökad transparens också bland mindre skogsägares avsättningar skulle möjliggöra en mer effektiv uppföljning. Idag är det endast större fastighetsägare som på ett öppet sätt redovisar sina avsättningar.<sup>264</sup>

---

<sup>260</sup> Intervju vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17.

<sup>261</sup> Skogsstyrelsen, *Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar*.

<sup>262</sup> *Ibid.* Även i de tidigare uppföljningarna har det funnits svagheter i skattningarna av kvantitet; framför allt har undersökningarna av små- och mellanskogsbruket genomgående haft stora bortfall.

<sup>263</sup> Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*, s. 16.

<sup>264</sup> Intervju vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17.

Skogsstyrelsen genomför 2017–2018 en ny fältinventering av avsättningsarnas kvalitet. Inventeringen ska redovisas i en rapport som ska kunna utgöra underlag till nästa fördjupade utvärdering av miljökvalitetsmålet Levande skogar.<sup>265</sup>

När det gäller det frivilliga skyddets *varaktighet* råder stor osäkerhet. Eftersom skyddet är just frivilligt kan det upphöra vid exempelvis försäljning eller generationsskifte. Markägaren kan naturligtvis också ändra uppfattning om huruvida en del av skogen ska avsättas eller ej. Även en förändring av certifieringsorganens standarder skulle kunna påverka omfattningen av de frivilliga avsättningarna.

Skogsstyrelsen har huvudsakligen följt upp detta genom att tillfråga markägare inom små- och mellanskogsbruket om deras intentioner med sina avsättningar. Vid uppföljningen 2010 uppgav 32 procent av de tillfrågade ägarna inom småskogsbruket att deras avsättningar skulle bevaras i mer än 30 år eller så länge de ägde fastigheten. För mellanskogsbruket var motsvarande siffra 57 procent.<sup>266</sup>

I den senaste uppföljningen har Skogsstyrelsen analyserat faktisk varaktighet genom att studera geografiska data för vissa tidigare kartlagda frivilliga avsättningar.<sup>267</sup> Resultaten visade att den avverkade arealen frivilliga avsättningar inom småskogsbruket var 1,5 gånger större i fall där brukningsenheten bytt ägare jämfört med de där det är samma ägare. Analysen visade också att det var vanligare att förändringar av frivilliga avsättningar förklaras av att de övergår till att bli formellt skyddad areal än att bli avverkade. Totalt har 8 procent av den frivilligt avsatta arealen från uppföljningen 2010 hittills antingen formellt skyddats eller avverkats. Det har dock saknats underlag för att analysera om det tillkommit frivilliga avsättningar för samma brukningsenheter eller om avsättningarna har omprioriterats.

#### 4.2.3 Omvandlingar av frivilliga avsättningar påverkar måluppfyllelsen

För att åstadkomma ett kostnadseffektivt skyddsarbete bör myndigheterna ta hänsyn till markägares frivilliga avsättningar i arbetet med formellt skydd. Skogsstyrelsen uppger att i det fall ett skyddsvärt område har bedömts vara prioriterat för formellt skydd avstår myndigheten i normalfallet från formellt skydd om markägaren långsiktigt och fullt ut tar ansvar för att områdets värden består i form av en frivillig avsättning.<sup>268</sup>

<sup>265</sup> Intervju vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17.

<sup>266</sup> Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*.

<sup>267</sup> Skogsstyrelsen, *Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar*, 2017.

<sup>268</sup> Intervju vid Skogsstyrelsen, 2017-10-17.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

Majoriteten av länsstyrelserna uppger att frivilliga avsättningar beaktas i enlighet med strategin och att markägares önskan att frivilligt avsätta skog kan påverka om ett område prioriteras för formellt skydd.<sup>269</sup> Några länsstyrelser uttrycker dock en farhåga för långsiktigheten i de frivilliga avsättningarna och flera uppger att vid bildande av ett naturreservat anses det inte alltid vara lämpligt att lämna mindre områden som är frivilligt avsatta insprängda inom reservatets gränser.<sup>270</sup> Ett problem är också, som nämnts i avsnitt 3.2.2, att kännedomen om var avsättningarna finns ofta är låg, bortsett från de stora skogsbolagens avsättningar. Därmed finns en risk att ersättning utgår för något som skulle ha skyddats i alla fall genom frivilliga avsättningar.<sup>271</sup>

Normalt ska en markägare som hellre vill avsätta ett område frivilligt och långsiktigt få göra detta, även om ett ärende för formellt skydd har inletts. Avsättningen ska i detta fall dokumenteras och markägaren ska informeras om miljöbalkens bestämmelser i 12 kap. 6 §, vilket innebär att samråd måste ske med ansvarig tillsynsmyndighet om åtgärder planeras som väsentligen kan skada naturmiljön.<sup>272</sup> En länsstyrelse beskriver hur den i sådana fall diarieför markägarens begäran och skickar en bekräftelse till markägaren.<sup>273</sup> En annan länsstyrelse framhåller att frivilliga avsättningar inte betraktas som ett så starkt skydd att det kan ersätta ett område där arbete med formellt skydd redan inletts, medan ytterligare en länsstyrelse menar att på grund av de frivilliga avsättningarnas föränderlighet bör alltid de allra mest värdefulla områdena skyddas formellt.<sup>274</sup>

Skogsstyrelsen konstaterar i den senaste uppföljningen att frivilliga avsättningar har omvandlats till formella skydd, framför allt på statligt ägd mark genom politiska beslut. Ett exempel på en sådan omvandling är beslutet att föra över 100 000 hektar skogsmark från Fastighetsverket till Naturvårdsverket för att bilda formella skydd.<sup>275</sup> I denna överflyttning följde ca 70 000 hektar frivilliga avsättningar med, som alltså övergick i formella skydd.<sup>276</sup> Fastighetsverket har, enligt den strategi för sitt miljöarbete som de redovisade för regeringen år 2017,

---

<sup>269</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

<sup>270</sup> Ibid.

<sup>271</sup> Både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna poängterar att de inte har kunskap om privata skogsägares frivilliga avsättningar.

<sup>272</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad*, s. 43–44.

<sup>273</sup> Svar från länsstyrelserna på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, 2017-12-08.

<sup>274</sup> E-post från länsstyrelserna med synpunkter på utkast till bilaga 1, 2018-04-26, respektive synpunkter på rapportutkast, 2018-05-15.

<sup>275</sup> Överenskommelse Naturvårdsverket och Fastighetsverket, godkänd av regeringen i september 2010.

Se Naturvårdsverket, *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2012–2014*, s. 16.

<sup>276</sup> Skogsstyrelsen, *Åvsättningar av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar*, figur 11, s. 34.



för avsikt att öka arealen frivilliga avsättningar igen. Det kommer dock ta längre tid än till 2020, vilket är etappmålet. <sup>277</sup>

Då staten formulerat två olika kvantitativa mål för frivilliga avsättningar respektive formellt skydd påverkar sådana omvandlingar måluppfyllelsen för frivilliga avsättningar negativt, givet att de frivilliga avsättningarna inte ersätts i samma omfattning som de ombildas. Som tidigare nämnts, finns inom PEFC-certifieringen heller inget krav på att ombildade frivilliga avsättningar ska ersättas för att markägaren ska uppfylla kravet om 5 procent avsättningar.

#### 4.2.4 Riksrevisionens bedömning

Riksrevisionens bedömning är att Skogsstyrelsen hittills inte gjort tillräckliga insatser för att skaffa kunskap om de frivilliga avsättningarnas kvantitet, kvalitet respektive varaktighet för att kunna göra en bedömning av måluppfyllelse mot miljökvalitetsmålet Levande skogar. En bidragande orsak till att myndigheten inte fokuserat på avsättningarnas kvalitet kan vara regeringens otydliga definition av frivilliga avsättningar inom etappmålet. Målformuleringen har enligt Riksrevisionens bedömning skapat osäkerhet om vilka arealer som etappmålet avser och problem med jämförbarhet och transparens vid uppföljning av målet.

I det fall en frivillig avsättning med höga skyddsvärden bedöms vara hotad kan det utgöra ett motiv till att omvandla avsättningen till formellt skydd. Då omvandlingar av frivilliga avsättningar till formellt skydd riskerar att leda till högre kostnader och sämre måluppfyllelse, bör dock en noggrann utvärdering göras i varje enskilt fall. Riksrevisionen bedömer att det behövs en ökad samsyn mellan myndigheter kring motiven för omvandling.

Omvandlingar av frivilliga avsättningar till formellt skydd på statlig mark har även skett till följd av politiska beslut. Det är viktigt att inför sådana beslut beakta hur omvandlingen påverkar den totala måluppfyllelsen.

<sup>277</sup> E-post från Skogsstyrelsen med svar på uppföljningsfrågor, 2018-01-30.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

## Referenslista

### Litteratur

- Angelstam, Per, Bengt-Gunnar Jonsson, Johan Törnblom, Kjell Andersson, Robert Axelsson och Jean-Michel Roberge, *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, om behovet av samverkan mellan aktörer*, Skogsstyrelsen rapport 4/2010, 2010.
- Engel, S., S. Pagiola, S. Wunder, "Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues", *Ecological Economics*, nr. 65, 2008, s. 663-674.
- Finansdepartementet, *Regleringsbrev avseende budgetåret 2006 för länsstyrelserna*.
- Finansdepartementet, *Regleringsbrev avseende budgetåren 2016 och 2017 för länsstyrelserna*.
- Finansdepartementet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande*, 2010.
- Jordbruksdepartementet, *Regleringsbrev avseende budgetåret 2010 för Skogsstyrelsen*.
- Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, Remissvar rörande "Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur" (Komet), Stockholm, 7 november 2008.
- Lewis, D., A. Plantinga, E. Nelson och S Polasky, "The efficiency of voluntary incentive policies for preventing biodiversity loss", *Resource and Energy Economics*, vol. 33, nr. 1, 2011, s. 192-211.
- Miljö- och energidepartementet, *Regleringsbrev avseende budgetåren 2011–2018 för Naturvårdsverket*.
- Miljöministeriet, *Handlingsplan för den biologiska mångfalden i skogarna i södra Finland 2008–2016 (METSÖ)*, Miljöministeriet rapporter 5sv, 2008.
- Mäntymaa, E., A. Juutinen, M. Mönkkönen, R. Svento, "Participation and compensation claims in voluntary forest conservation: a case of privately owned forests in Finland", *Forest Policy and Economics*, vol. 11, nr. 7, 2009, s. 498-507.
- Naturvårdsverket, *Kometprogrammet 2010–2014 – Slutredovisning av regeringsuppdrag om att påbörja ett samverkansprogram med markägare med kompletterande metoder för skydd av natur*, Rapport 6621, 2014.
- Naturvårdsverket, *Miljömål och andra önskemål – En studie av synergier och konflikter*, Rapport 5747, 2007.
- Naturvårdsverket, *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2017*, Rapport 6749, 2017.
- Naturvårdsverket, *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2018 – Med fokus på statliga insatser*, Rapport 6804, 2018.
- Naturvårdsverket, *Mål i sikte – analys och bedömning av de 16 miljö kvalitetsmålen i fördjupad utvärdering*, vol. 2, 2015.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Naturvårdsverket, Preliminära uppgifter hämtade från rapportutkast om skydd av natur med ersättningsmark – genomförande och resultat av ESAB-projektet, maj 2018.

Naturvårdsverket, *Steg på vägen –Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*, Rapport 6500, 2012.

Naturvårdsverket, *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2012–2014, Bilaga 1 Ersättningsmark för skydd av natur – bra affär*, Rapport 6531, 2015.

Naturvårdsverket, *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2013–2015*, Rapport 6699, 2016.

Naturvårdsverket, *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2014–2016*, Rapport 6758, 2017.

Naturvårdsverket, *Återrapportering – Åtgärder för biologisk mångfald 2015–2017*, Rapport 6808, 2018.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur – redovisning av regeringsuppdrag*, Rapport 5838, 2008.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, 2005.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog - reviderad version*, 2017.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Riktlinjer för tillämpning av naturvårdsavtal, reviderad 2013-06-20*, 2013.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Slutredovisning av regeringsuppdrag att årligen rapportera arbetet med att införa en kompletterande arbetsmetod för skydd av värdefull natur*, NV-06416-14, SKS dnr 2014/2313, 2017.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Värdefulla skogar – redovisning av regeringsuppdrag*, skrivelse 2017-01-31, 2017.

Näringsdepartementet, *Regleringsbrev avseende budgetåren 2011–2018 för Skogsstyrelsen*.

PEFC, *Fakta om certifiering av skogsbruk – PEFC och FSC standarder för ett uthålligt och ansvarsfullt skogsbruk*, 2010.

Regeringens skrivelse 2001/02:173, *En samlad naturvårdspolitik*.

Regeringsbeslut M2014/593/Nm.

Regeringsbeslut M2014/2010/Nm.

Riksrevisionen, *Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?* RiR 2005:15, 2005.

Riksrevisionen, *Sveaskog AB och dess uppdrag*, RiR 2010:18, 2010.

Sifo, *Uppföljning av formellt skydd av skog – berörda markägares upplevelser av myndigheternas arbete under 2012 och 2013*, TNS Sifo, 2014. Skogsstyrelsen, *Skogens sociala värden – en kunskapsmanställning*, Meddelande 9/2013, 2013.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

- Skogsstyrelsen, *Skogsbrukets frivilliga avsättningar*, Rapport 5/2012, 2012.
- Skogsstyrelsen, *Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar*, meddelande 4/2017, 2017.
- Skogsstyrelsen, *Skogliga konsekvensanalyser – SKA 15*, Rapport 10:2015, 2015.
- Skogsstatistisk årsbok, *kapitel 2; Fastighets- och ägarstruktur*, 2014.
- SOU 1997:98, Bilagor till Miljövårdsberedningens betänkande *Skydd av skogsmark – Behov och kostnader SOU 1997:97*, 1997.
- SOU 2008:99, *Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. – Slutbetänkande av utredningen om expropriationsersättning*, Stockholm 2008.
- SOU 2013:43, *Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1*, Delbetänkande av Miljömålsberedningen, Stockholm 2013.
- Statskontoret, *Skyddet av Levande skogar*, Rapport 2007:14, 2007.
- Sveaskog, *Års- och hållbarhetsredovisning 2010, 2011*.
- Svensk skogsbruksstandard enligt FSC, FSC-STD-SWE-02-03-2010 SW, 2010.
- Svenska PEFC:s skogsstandard, PEFC SWE 002:4 2017 – 2022, 2017.
- Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden, *Biotopskyddsområden och naturvårdsavtal på skogsmark*, 2016 JO1402 SM 1701, 2017.
- Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden, *Biotopskyddsområden och naturvårdsavtal på skogsmark*, 2017 JO1402 SM1801, 2018.
- Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden, *Skyddad natur 2017-12-31*, MI41 SM1801, 2018.
- WSP, *Processerna för förmellt skydd av skog – en uppföljning av markägarnas synpunkter under 2008*, Analys och Strategi, 2010.

## Riksdagstryck

- Bet. 2009/10:MJU9, rskr. 2009/10:28.
- Bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.
- Bet. 2009/10:NU22, rskr. 2009/10:384.
- Bet. 2013/14:MJU12, protokoll 2013/14:71.
- Bet. 2013/14:MJU27, rskr. 2013/14:359.
- Bet. 2017/18:MJU17, rskr. 2017/18:215.
- Prop. 1971:122.
- Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:3, protokoll 1996/97:5.
- Prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:NU1, protokoll 1998-12-17.
- Prop. 2007/08:108, bet. 2007/08:MJU18, rskr. 2007/08:244.
- Prop. 2008/09:214, bet. 2009/10:MJU9, rskr. 2009/10:28.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.  
Prop. 2009/10:162, bet. 2009/10:CU21, rskr. 2009/10:362 och rskr. 2009/10:363.  
Prop. 2009/10:169, bet. 2009/10:NU22, rskr. 2009/10:384.  
Prop. 2009/10:238, bet. 2010/11:KrU3, rskr. 2010/11:37 och 2010/11:38.  
Prop. 2013/14:141, bet. 2013/14:MJU27, rskr. 2013/14:359.  
Prop. 2016/17:1, bet. 2016/17:MJU1, rskr. 2016/17:116  
Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:MJU1, rskr. 2017/18:115.  
Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:MJU2, rskr. 2017/18:99.

### Lagstiftning

SFS 1972:719, *Expropriationslag*, Justitiedepartementet.  
SFS 1979:429, *Skogsvårdslag*, Näringsdepartementet.  
SFS 1998:808, *Miljöbalk*. Miljö- och energidepartementet.  
SFS 1998:1252, *Förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.*, Miljö- och energidepartementet.  
SFS 2009:1393, *Förordning med instruktion för Skogsstyrelsen*, Näringsdepartementet.  
SFS 2011:109, *Regeringsform*, Justitiedepartementet.  
SFS 2012:989, *Förordning med instruktion för Naturvårdsverket*, Miljö- och energidepartementet.  
HFD 2011 not. 100.

### Webbsidor

Skogsstyrelsen, *Åga skog, skydda skog, frivilliga avsättningar*,  
<http://www.skogsstyrelsen.se/aga-skog/skydda-skog/frivilliga-avsattningar/>,  
hämtad 2018-03-15.  
Naturvårdsverket, *Skyddsformer för skog med höga naturvärden*,  
<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Naturvard/Skydd-av-natur/Formellt-skydd-av-skog/Bevara-naturvarden-i-skogen/Skyddsformer/>, hämtad 2018-03-15.  
Naturvårdsverket, *Regionindelning av skogslandskapet*,  
<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Vagledning/Vagledning/Bedomningsgrunder/Skogslandskap/Regionindelning/>,  
hämtad 2018-03-15.

SKYDDET AV VÄRDEFULL SKOG

Staten lägger årligen två till tre miljarder kronor på skydd och skötsel av värdefull natur, däribland skog. Skyddet är en viktig del av arbetet för att nå riksdagens mål för miljö och friluftsliv.

Riksrevisionen har granskat om statens insatser på ett effektivt sätt bidrar till att målen nås. Riksrevisionens slutsats är att kostnadseffektiviteten kan förbättras. Exempelvis finns utrymme att öka skyddets kvalitet och funktion. För att göra det behövs ökad kunskap om skyddsvärda områden, skyddsbehov och frivilliga avsättningar, så att myndigheterna kan göra effektiva prioriteringar. Dessutom behövs ökade skötselinsatser i skyddade områden.

Kostnadseffektiviteten kan även påverkas genom val av skyddsform och ersättningsnivå. Att skydda områden med något lägre skyddsvärden kan vara kostnadseffektivt om ersättningen som betalas ut är lägre. Granskningen visar dock att det till stor del saknas möjligheter att minska kostnaderna för skyddet genom alternativa skyddsformer.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att kartlägga vilka regionala skyddsbehov som återstår för att nå målen, att se över länsstyrelsernas möjligheter att arbeta mer strategiskt samt att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan skogsägare och staten. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket rekommenderas bland annat att samordna rapportering och uppföljning av målen samt att ta fram gemensamma kriterier för när omvandlingar av frivilliga avsättningar till formellt skydd kan vara motiverade.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-486-5

Beställning: [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

RIKSREVISIONEN

---

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM  
08-5171 4000  
[WWW.RIKSREVISIONEN.SE](http://WWW.RIKSREVISIONEN.SE)

## Miljö- och energidepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 december 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Ekström, Eneroth

Föredragande: statsrådet Lövin

---

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om skyddet av värdefull skog