

16 Staten gör en stor investering i fjällskogen

16.1 Behov av ytterligare skydd av fjällnära skog

Bedömning: De kvarvarande stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden, inom och även i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog, har unika naturvärden som Sverige kan sägas ha ett internationellt ansvar att bevara.

Naturvärdet av dessa skogar består dels i att de är ett av de få kvarvarande stora sammanhängande naturskogsområdena i Europa, dels att de utgörs av ofta väglösa områden, som endast i liten grad är påverkade av skogsbruk. Skogarnas unika värden består både i att de har höga naturvärden i form av gamla träd och död ved, är relativt orörda samt att de utgör större sammanhängande funktionella ekosystem.

Naturvärdet av dessa skogar ökar om de får kvarstå som intakta delar i ett större intakt landskap.

De stora sammanhängande naturskogarna återfinns både ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog. Naturvärdena är likartade men regelverken skiljer sig åt beträffande möjligheten till avverkning i dessa skogar. Utredningen uppfattar att skogarna i sin helhet utgör särskilt angelägna allmänna intressen att bevara.

Att bevara dessa skogar utgör ett mycket viktigt bidrag till de internationella åtagandena för bevarande av biologisk mångfald och ett särskilt ansvar för Sverige. Staten bör därför i första hand bära detta ansvar och inte de tusentals enskilda markägarna.

De delar av dessa skogar som omfattas av tillståndsplikt utgör en stor latent kostnad för staten. Det bedöms mer kostnadseffektivt att systematiskt och samlat investera i skyddad natur genom

områdesskydd än att endast ersätta intrång i pågående markanvändning vid nekat tillstånd.

Att bevara stora intakta landskap skapar förutsättningar för landsbygdsutveckling genom att områdena kan utvecklas för naturturism, rennäring, friluftsliv och lokalsamhället i övrigt. Sammantaget och långsiktigt bedöms det utgöra den bästa prioriteringen för detta unika landskap i Sverige. Ett skydd av skogarna bedöms också bidra till bevarandet av viktiga värden för den samiska kulturen och för andra kulturmiljövärden.

Formellt skydd i form av naturreservat och nationalparker ger även möjligheter till en statlig satsning för en uppbyggnad av en infrastruktur för friluftsliv och turism i form av exempelvis Naturum, parkeringsplatser, leder, rastplatser och övernattningsstugor. Sammantaget bedöms den samhällsekonomiska marginalnyttan för allmänna intressen, som landsbygdsutveckling och bevarande av biologisk mångfald på ekosystemnivå vara hög för ytterligare formellt skydd.

Den fjällnära skogens betydelse för skogsnäringen och samhälls ekonomin ska inte underskattas, men utredningen bedömer att betydelsen av dessa naturskogar med mycket höga naturvärden är låga för skogsnäringen, jämfört med skogar utanför dessa områden. Certifieringssystemens regler om att stora intakta skogar eller skogar med höga naturvärden inte ska avverkas gör dessutom att merparten av dessa områden i princip inte kan avverkas då virket inte är möjligt att sälja i Sverige. En stor del av de sammanhängande naturskogarna uppfyller sannolikt kriterierna för nyckelbiotop. Skogsbruksvärdet för dessa skogar är lågt i relation till dess naturvärden. Marginalkostnaden att undanta dessa skogar från skogsbruket bedöms som låg.

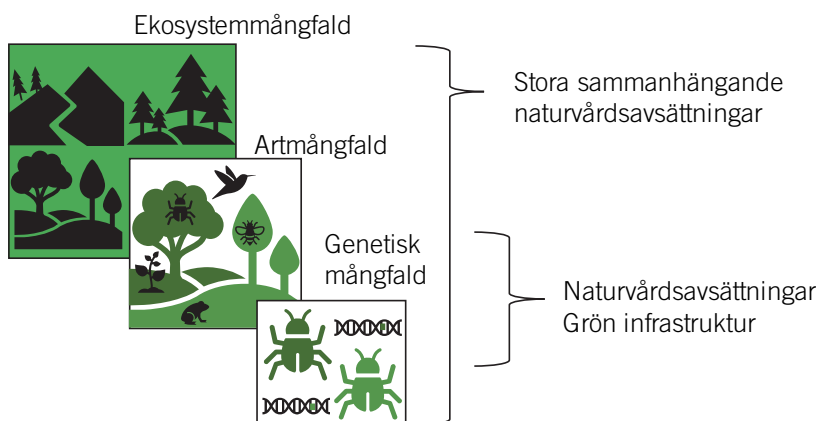
Efter att skyddet av dessa stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden har genomförts bedöms behovet av att formellt skydda ytterligare skogar av samma skogstyp vara litet. Detta eftersom en så stor andel av den fjällnära skogen, och skog strax utanför fjällskogsgränsen, kommer att vara formellt skyddad och bevarandet av fjällskogarnas biologiska mångfald kan anses vara långsiktigt säkerställd.

De stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden i och i anslutning till den fjällnära skogen är Sveriges enda, och ett av ett fåtal europeiska, skogslandskap där möjligheten fortfarande finns att bevara hela ekosystemmångfalden i ett för den biologiska mångfalden i det närmaste helt intakt landskap.

Landskap med väl bevarad ekosystemmångfald innebär ett säkrare bevarande av artmångfald och genetisk mångfald än via naturvårdsåtgärder inom en grön infrastruktur i ett fragmenterat landskap. Genetisk mångfald förväntas bli av särskild betydelse i ett förändrat klimat eftersom detta underlättar arters anpassning till förändrade förutsättningar med ett varmare klimat. Den stora genetiska variation som finns från norr till söder i fjällskogarna och möjligheten till ett utbyte av genetisk mångfald i dessa områden kan då få stor betydelse även för artbevarandet.

Figur 16.1 Olika nivåer av biologisk mångfald

De tre typerna av biologisk mångfald; genetisk mångfald, artmångfald och ekosystemmångfald och deras inbördes betydelse.



Endast stora sammanhängande områden som avsätts för naturvård kan säkerställa de tre nivåerna av biologisk mångfald. Endast de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden kan komma i fråga för sådant skydd.

Nedanför den fjällnära gränsen och längre söderut i landet bör naturvårdsarbetet i stället inrikta sig på naturvårdsavsättningar i betydligt mindre skala än i det fjällnära området, funktionell miljöhänsyn och att åstadkomma en grön infrastruktur för att i möjligaste mån möj-

liggöra bevarande av artmångfald och genetisk mångfald på lokal och regional nivå.

Det svenska skogslandskapet är till stora delar, genom en lång tidsperiod av brukande på stora delar av arealen, omvandlat i jämförelse med den urskog där skogens arter en gång utvecklades och som arterna är evolutionärt anpassade till. Arter som är specialiserade på skogsmiljöer och strukturer som var vanliga när arterna utvecklades, men som numera i största delen av landet finns kvar som fragmenterade förekomster har svårt att långsiktigt leva kvar i landskapet. Detta är anledningen till att de allra flesta av de hotade skogslevande arterna är knutna till mycket gamla träd, grov död ved och skoglig kontinuitet, men också till bränd ved och skogssuccessionsstadier efter skogsbrand.

Rödlista 2020 visar att skog är en viktig livsmiljö för 2 050 av de rödlistade arterna. Av dessa är 999 arter klassificerade inom kategorierna hotade, se kapitel 3.6.3. Artdatabanken vid SLU bedömer att avverkning har stor negativ påverkan på 764 och viss negativ påverkan på 211 av de hotade arterna. En mindre del av dessa arter hör hemma i landskapstyper utanför skogen, till exempel i hagmarker och parker.

I det fragmenterade landskapet ger naturvårdsavsättningar, miljöhänsyn och en fungerande grön infrastruktur möjlighet att bevara artmångfald och arternas genetiska mångfald. Ett fragmenterat landskap kan dock inte bevara ekosystemmångfald i form av intakta naturskogslandskap med en mångfald av intakta ekosystem och mer eller mindre intakta naturliga landskapsomfattande processer som övervämmning, stormar och skogsbränder.¹

Om den gröna infrastrukturen inte är tillräckligt väl utvecklad i ett fragmenterat landskap så riskeras artbevarande och den genetiska mångfalden genom att enskilda populationer av arter isoleras och utarmas genetiskt eller helt enkelt försvinna genom antingen slumpmässiga faktorer eller så kallad inavelsdepression. Detta medför i förlängningen risk för lokala och regionala artutdöenden som är svåra att kompensera för senare. Forskning visar att 3–8 procent av skogsmarken i Sverige nedanför den fjällnära gränsen utgörs av värdekärnor i en fungerande grön infrastruktur.² Risken för lokala och regionala

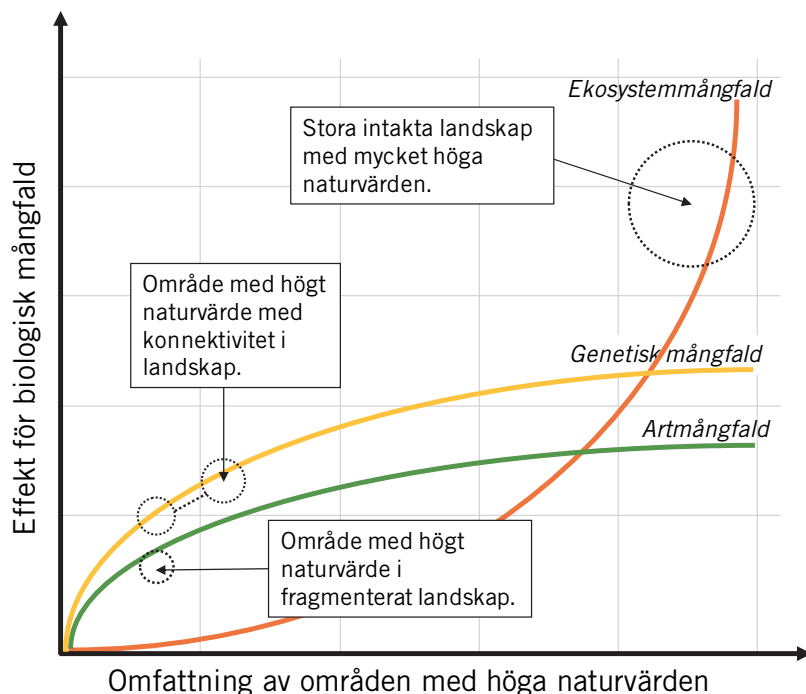
¹ Angelstam P., m.fl. 2004: *Targets for boreal forest biodiversity conservation – a rationale for macroecological research and adaptive management*. Ecological bulletins 51, s. 491.

² Angelstam P., m.fl. 2020: *Sweden does not meet agreed national and international forest biodiversity targets: A call for adaptive landscape planning*. Landscape and Urban Planning 202.

artutdöenden och/eller genetisk utarmning finns därför för många hotade arter nedanför den fjällnära skogen.

Figur 16.2 Relationen mellan omfattning av områden med höga naturvärden och effekter för biologisk mångfald

Schematiska antaganden i relativ skala.



Figuren bygger på naturvetenskapliga antaganden om relationen mellan storlek av skogar med höga naturvärden och dess effekt för de olika nivåerna av biologisk mångfald. Till skillnad mot för artbevarande och bevarande av genetisk mångfald är marginalnyttan av områdes storlek ökande för bevarande av ekosystemmångfald.

16.1.1 Värdet av de stora intakta sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden riskeras av fragmentering

De kvarvarande stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ovan, och i anslutning till den fjällnära gränsen, har en karaktär av orörd naturskogsartad skog med en stor mängd mycket gamla träd och död ved vilket gör att utredningen bedömer att dessa naturvärden inte går att kombinera med rationellt skogsbruk.

Ett rationellt skogsbruk innebär att skogsbilvägar byggs och att avverkningar utförs. Om nya vägar skulle dras in och/eller skogsbruk bedrivs i de stora sammanhängande naturskogarna så skulle skogarna fragmenteras och värdet som sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden förloras.

Nedan visas en flygbildsanalys av ett fjällskogsområdes fragmentering från att ha utgjort ett intakt landskap fram till mitten av 1900-talet till att i dag till stora delar ha förlorat värdet som stort och sammanhängande naturskogsområde.

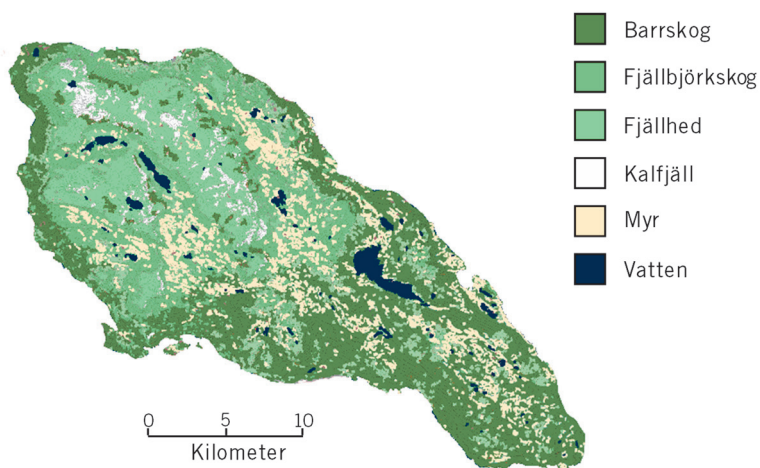
Som visas i figur 16.4 har redan avverkningar av små ytor påverkat områdets värde som stort sammanhängande naturskogslandskap i en betydligt större utsträckning än enbart de enskilda avverkningarnas ytor. En fragmentering av området har påbörjats. Fragmenteringen förstärktes av att skogsbilvägar byggdes en bit in i området, så som normalt är fallet, och avverkningarna gjordes alltså inte i områdets kanter.

Som framgår av figur 16.5 och 16.6 har en påbörjad fragmentering också en tendens att fortsätta genom ytterligare avverkningar, då investeringar i skogsbilvägar redan är gjorda.

I figur 16.6 kan ses att naturskogarna i området i dag i stora delar har fragmenterats och i dessa delar helt förlorat sina värden som ett stort och sammanhängande intakt naturskogslandskap. Denna förlust kan i princip betraktas som irreversibel och inte möjlig att återställa.

Figur 16.3 Exempel på fragmentering

Ursprunglig natur cirka 1950

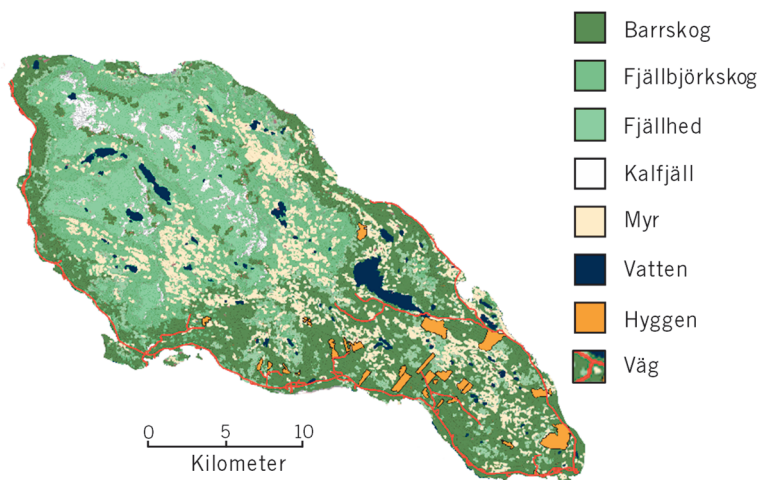


Grafik och flygbildsanalys: Jon Andersson ©

Området utgör ett stort sammanhängande intakt naturskogsområde som inte påverkats av vägdragning eller trakthyggesbruk.

Figur 16.4 Exempel på fragmentering

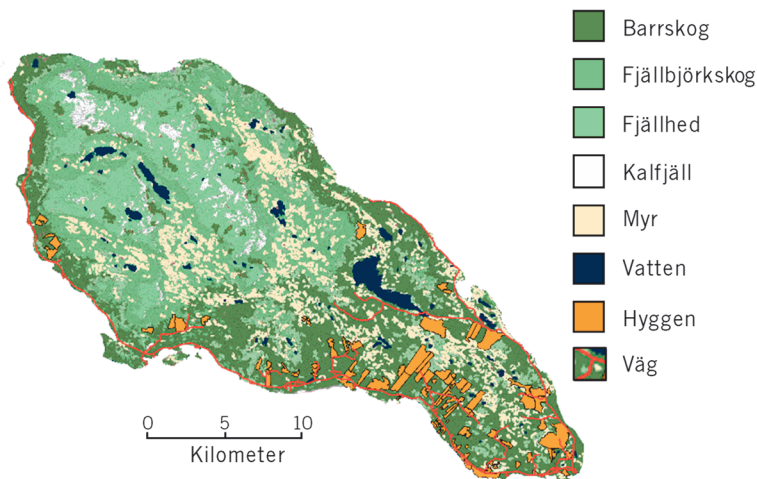
Avverkningar och vägar 1960–1980



Under åren 1960–1980 drogs skogsbilvägar in i området och några avverkningar gjordes. Redan i detta skede påverkades värdet som stort sammanhängande naturskogsområde. Observera att de avverkningar som gjordes påverkade värdet som stort sammanhängande naturskogsområde i en betydligt större utsträckning än de enskilda avverkningarnas yta.

Figur 16.5 Exempel på fragmentering

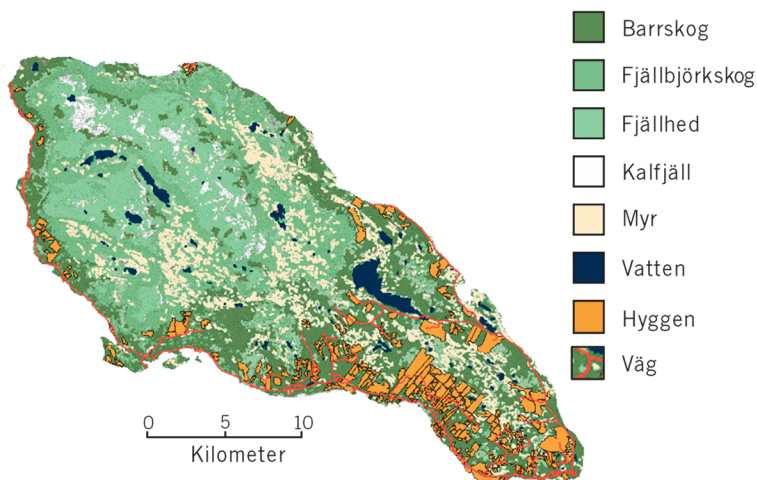
Avverkningar och vägar 1960–2000



Avverkningarna under slutet av 1900-talet fortsatte i anslutning till skogsbilvägarna. Kartan visar de sammanlagda avverkningar som gjordes 1960–2000. Naturskogarna i området har nu i betydande delar fragmenterats och i dessa delar förlorat sina värden som ett stort och sammanhängande intakt naturskogslandskap.

Figur 16.6 Exempel på fragmentering

Avverkningar och vägar 1960–2020



Allt fler mindre hyggen tas upp under början av 2000-talet. Kartan visar de sammanlagda avverkningar som gjordes 1960–2020. Naturskogarna i området har nu till stora delar fragmenterats och i dessa delar helt förlorat sina värden som ett stort och sammanhängande intakt naturskogslandskap.

I stort sett i hela Europa har skogarna under lång tid brukats på ett sätt som har gjort att de ursprungliga naturskogarna antingen helt har försvunnit, eller ersatts av skogar av en annan typ som saknar mycket av naturskogarnas strukturer och funktioner. Uttryckt på ett annat sätt har naturskogarna fragmenterats och i dag återstår små arealer spridda över landskapet. Denna fragmentering har gjort att många av naturskogens specialiserade arter blivit trängda och har svårt att överleva långsiktigt. Detta eftersom det blivit långt mellan de specialiserade arternas livsmiljöer så möjligheten till utbyte mellan olika populationer är begränsad. Även det genetiska utbytet upphör då och ett långsamt artutdöende riskeras. Denna situation har inneburit att ett arbete för att återskapa landskapets funktion för hotade arter nu pågår. I Sverige kartläggs och avsätts områden med höga naturvärden och en grön infrastruktur eftersträvas mellan dessa områden, i syfte att försöka återskapa förutsättningarna för de arter som annars hotas av utrotning.

Det unika med de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden i utredningens förslag, är att de är funktionella landskapstäckande för den biologiska mångfalden i det närmaste helt intakta ekosystem. Här är strukturer och funktioner mer eller mindre intakta, till skillnad från merparten av resten av Europa, där ett återskapande av funktionalitet i ett fragmenterat landskap genom till exempel arbete med grön infrastruktur behövs. Utredningen bedömer därför att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden bör bevaras i sin helhet och fragmentering av detta intakta landskap undvikas. Att bevara så mycket som möjligt av dessa återstående ekosystem medför naturvårdsnytta som inte med rimliga medel kan uppnås i det fragmenterade landskapet.

Efter att skyddet av dessa stora sammanhängande naturskogor med mycket höga naturvärden har genomförts bedömer utredningen att behovet av att formellt skydda ytterligare skogar av samma skogstyp är litet. Detta eftersom en så stor andel av den fjällnära skogen, och skogen strax nedanför den fjällnära gränsen, kommer att vara formellt skyddad och bevarandet av fjällskogarnas flora och fauna, genetiska mångfald och ekosystemmångfald kan anses vara långsiktigt säkerställt.

*Nekat tillstånd till avverkning av de fjällnära naturskogarna
skyddar inte mot fragmentering*

Skälet till de stora sammanhängande naturskogarnas höga naturvärden är i stor utsträckning att rationellt skogsbruk inte bedrivits där i modern tid. Genom den praxis för när tillstånd till avverkning ska avslås av Skogsstyrelsen tillsammans med den ersättningsrätt som numera följer vid nekat tillstånd, kan emellertid skogens värden realiseras redan genom en ansökan om tillstånd.

De stora sammanhängande naturskogarna utgörs delvis av så kallade nyckelbiotoper. Nuvarande praxis för när tillstånd inte medges är för naturvärden på beståndsnivå som uppfyller naturvärden som nyckelbiotop. Om nuvarande praxis består även fortsättningsvis kommer avverkning därmed tillåtas för de delar av de stora sammanhängande naturskogarna som inte på beståndsnivå uppnår denna naturvärdeskvalitet.

Dessa skogars utgörs enligt länsstyrelsernas bedömning till cirka 95 procent av skogsbiologisk värdekärna. Naturvärdena i förhållande till ekosystemmångfald består dock av behandlingsenhetens del av en betydligt större enhet. Tillståndsplikten är därför inte ett lämpligt sett att hantera den sistnämnda aspekten då blicken måste lyftas från den behandlingsenhet som är föremål för prövning. Ett långsiktigt bevarande av ekosystemmångfald kan endast ske genom ett områdeskydd med syfte att uppnå stora sammanhängande områden med höga naturvärden.

Av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden som återfinns inom gränsen för fjällnära skog uppskattas cirka 315 000 hektar produktiv skogsmark finnas utanför formellt skydd. De statliga myndigheterna och Sveaskog förväntas inte kräva ersättning vid nekat tillstånd till avverkning. Inte heller storskogsbruket bedöms söka tillstånd för att avverka skog inom de frivilliga avsättningarna. Det kvarstår dock närmare 200 000 hektar produktiv skogsmark inom dessa områden där tillstånd till avverkning kan förväntas sökas, antingen i syfte att faktiskt avverka skogen eller för att utlösa den ersättningsrätt som markägare har rätt till. Om tillstånd nekas för 70 procent av dessa skogar skulle det innebära en kostnad för staten på uppemot 6,5 miljarder kronor.

Trots denna betydande kostnad skulle skogarna, genom den avverkning som tillåts, fragmenteras på ett sätt som i många fall skulle förta

naturvärdena på ekosystemnivå. Med hänsyn till att stora arealer redan är formellt skyddade skulle marginalnyttan med att de ersätta arealerna undantas från skogsbruk inte alltid kunna motivera kostnaden om områden i närheten avverkas och skogslandskapet fragmenteras. Det är framför allt i mycket stora icke fragmenterade landskap som nyttan med ytterligare naturvårdsavsättningar kan motiveras, i syfte att uppnå ekosystemmångfald. För att uppnå detta är det lämpligare och mer kostnadseffektivt att skapa områdesskydd.

16.1.2 Fjällskogen och Sveriges internationella åtaganden

Utredningen bedömer att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden inom och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog har synnerligen höga värden för biologisk mångfald och är i det närmaste unika i ett västeuropeiskt, och mycket skyddsvärda i ett globalt perspektiv.

Dessa skogar, inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen, utgör ett av de få kvarvarande i sitt slag i Västeuropa vilket gör att ett bevarande av dessa områden skulle bli ett betydande bidrag till bevarande av intakta skogsekosystem såväl nationellt som globalt och är därmed helt i linje med vad världens länder kommit överens om inom ramen för CBD. Bevarandet av dessa stora sammanhängande naturskogar ska ses som ett bevarande av biologisk mångfald på den högsta nivån – ekosystemnivån – vilket innebär bevarande av intakta landskap där naturliga processer kan råda.

Utredningen bedömer att ett utökat bevarande av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden fullt ut kan ingå vid beräkning av Sveriges bidrag till såväl CBD som till art- och habitatdirektivet. Av de stora sammanhängande naturskogarna bedöms cirka 316 000 hektar uppfylla naturtypsklassen taiga i alpin region och cirka 209 000 hektar naturtypen taiga i boreal region.

Bevarandet skulle också på ett betydande sätt bidra till att skapa ett representativt skydd av taiga, dominerad av tall (*Pinus silvestris*) och gran (*Picea abies*), på global nivå. Taigan i Nordamerika och öster om Uralbergen domineras av andra trädslag med annan biologisk mångfald än den europeiska taigan väster om Uralbergen. Den fjällnära barrskogen har stora ekologiska likheter med övrig taiga i norra

Sverige och bidrar därmed på ett betydande sätt även till ett ekologiskt representativt skydd av skogstypen taiga i norra Sverige.

Ny forskning visar att fjällskogen nu är i en brytpunkt som innebär att om de stora sammanhängande naturskogarna ytterligare fragmenteras genom avverkningar eller vägar, riskerar naturvärdet i form av stora relativt orörda områden att förloras.³ Det unika värdet med dessa skogar är som nämnts ovan att de är stora sammanhängande naturskogar. Då storleken på dessa områden i sig är det som är unikt och värdefullt på europeisk nivå finns även ett stort värde i att hela området bevaras så intakt som möjligt. Stora och sammanhängande naturskogsområden med mycket höga naturvärden, som de som återfinns i nordvästra Sverige, kommer inte på mycket lång tid att kunna återskapas om de fragmenteras på så sätt att dess unika egenskaper går förlorade. Att restaurera dessa till deras nuvarande mycket höga naturvärden skulle ta många hundra år och är därför i praktiken ogörligt.

Betydelsen av att bevara dessa områden så intakta som möjligt skulle alltså inte bara ha en avgörande betydelse för den biologiska mångfalden i denna region, utan även handla om dess stora betydelse på europeisk nivå. Uttryckt på ett annat sätt skulle ett bevarande av dess områden så intakta som möjligt bidra till att bevara en ekosystemmångfald i stora intakta skogsområden såväl nationellt som på europeisk nivå.

Att tillåta att dessa skogar fragmenteras och därmed tappar sin betydelse för biologisk mångfald i dessa stora för den biologiska mångfalden i det närmaste helt intakta landskap skulle kunna skada Sveriges trovärdighet i de internationella sammanhangen. Att inte staten bevarar de skogar som har högst naturvärden i Sverige och Västeuropa kan medföra att Sveriges anseende i dessa sammanhang sjunker. Det kan i förlängningen även påverka Sveriges internationella inflytande.

16.1.3 Långsiktigt bevarad natur kan bidra till landsbygdsutveckling i den fjällnära regionen

Besöksnäringen är den snabbast växande näringen i världen och potentialen i framtiden för friluftsliv och naturturism i den fjällnära regionen bedöms som stor. För svensk besöksnäring är fjällskogsområdet

³ Jonsson B.G. m.fl., *European Union's Last Intact Forest Landscapes are at A Value Chain Crossroad between Multiple Use and Intensified Wood Production*, Forests 2019, 10, 564.

världsunik och kan utgöra en viktig reseanledning framöver. Ett besök i fjällskogsområdena kombineras även regelmässigt med besök i någon av våra storstäder eller någon norrländsk kuststad. Det unika i det svenska fjällskogsområdet ligger även i resans karaktär där besökaren kan välja att följa naturens skiftningar från kust till fjäll. Ett besök kan innebära start och slut vid någon av kuststäderna med hög servicenivå och sevärdheter som en säregen kust, skärgård och ett landskap som fortfarande reser sig ur havet. Nästan alla vägar från kusten mot fjällområdena följer stora älvdalar med allt glesare bebyggelse och serviceplatser i mindre tätorter. Avståndet från kust till fjäll kan med bil eller buss genomföras på mindre än en dags resande.

Alperna och Nordamerikas högre bergsområden har ofta en mycket smal zon mellan ett brukat skogslandskap och kalfjäll. I Sverige erbjuds en bred zon av naturskogar med mycket höga naturvärden mellan det mer brukade landskapet och kalfjällen. Mycket talar för att de svenska fjällskogsområdena därför har en hög turistisk potential för att kunna skapa nya besöksmål och därmed viktiga nya arbetstillfällen.

Drygt hälften av arealen med stora sammanhängande områden av kontinuitetsskog ingår i riksintresse för friluftsliv. Dessa områden har stor betydelse för landskapsbilden och ger möjlighet till en upplevelse av vildmark, orördhet och tystnad.

Nationalpark är ett starkt varumärke, betydligt starkare än naturreservat, och ofta en av reseanledningarna för friluftsliv och turism, inte minst internationellt. Samtidigt finns ibland ett lokalt motstånd mot nationalparksbildning, bland annat då det kan öka besöksströmmarna och konflikter mellan till exempel besöksnäring och renskötsel kan uppstå. Det kan även finnas en oro att lokalbefolkningens möjligheter till exempel jakt, fiske och skoterkörning ska begränsas i nationalparken. En nationalpark, liksom naturreservat, ger dock möjligheter till zonerings och kanalisering av olika verksamheter vilket gör att intressebegränsningarna kan minimeras. I ytmässigt stora nationalparker och naturreservat finns större möjligheter att kanalisera besökare vilket kan minska konflikterna. En klokt utformad nationalpark kan därmed bidra till att minska även befintliga konflikter mellan andra intressen samtidigt som värdefulla skogar får ett skydd och området blir en möjlighet för turistnäringen. Även naturreservat kan och bör utformas så att de bidrar till utveckling av naturturism och lokalsamhälle. För att infria potentialen när det gäller be-

söksnäring och turism krävs även satsningar på bland annat besöksanordningar för att underlätta detta.

Fjällen är även ett kulturlandskap och de naturskogsartade skogarna är präglade av renbete och bär spår av renskötsel, samisk kultur och ibland av annan mänsklig aktivitet. I det fjällnära området har fåboddrift med kreatursbete i vissa delar skapat biologiskt och kulturhistoriskt värdefulla betespräglade skogar. Dessa kulturspår och det biologiska kulturarvet påverkas negativt av dagens skogsbruk. Ett bevarande av de fjällnära sammanhängande skogar med mycket höga naturvärden som utredningen föreslår, bedöms därför också bidra till bevarandet av viktiga värden för den samiska kulturen och för andra kulturmiljövärden och som även är viktiga för besökare och lokalsamhället.

Utredningen bedömer att med en lokal förankringsprocess i utformandet av föreskrifter för det skyddade området, med kanalisering och zonerings för olika verksamheter och utan större inskränkningar än vad som krävs för att nå skyddets syften, finns goda förutsättningar att bevarandet kan få stor betydelse för såväl lokalsamhället, inklusive renskötseln, som besökare.

En modern, och icke mer än nödvändigt inskränkande zonerings och kanalisering vid områdesskydd bör enligt utredningen i många fall kunna gynna såväl rennäring, jakt, fiske, lokalsamhälle som friluftsliv, natur- och kulturmiljöer och naturturism. Det kan till exempel ske genom att skilja områden och flyttleder som är viktiga för renskötseln från verksamhet som kan uppfattas som störande för renen. Konflikter som kan uppstå mellan andra verksamheter bör i stor utsträckning kunna förebyggas med lokala processer för zonerings och kanalisering. Formellt skydd i form av naturreservat och nationalparker ger också möjligheter till en statlig satsning till en uppbyggnad av en infrastruktur för friluftsliv och turism i form av exempelvis Naturum, parkeringsplatser, leder, rastplatser och övernattningsstugor.

16.1.4 Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapporter om stora sammanhängande fjällnära naturskogar

Naturvårdsverket bedömer att det fjällnära områdets fortsatta förvaltning har en betydande inverkan på bevarandet av biologisk mångfald i Sverige.⁴ I Skogsstyrelsens fördjupade utvärdering av Levande skogar, 2019, anges att nordvästra Sveriges kontinuitetsskogar bör fortsatt förvaltas på ett sätt som bevarar områdets betydelse för naturvården.⁵ Myndigheterna anser följaktligen att det fjällnära området har stora värden för den biologiska mångfalden.

Utredningen har beställt en analys av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen för att beräkna omfattningen av bland annat stora sammanhängande naturskogar med dokumenterat höga naturvärden inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen.⁶

Rapporten som publicerades i februari 2020 visade att kunskapen var bristfällig om naturvärdena i vissa skogar. Länsstyrelserna i fjälllänen har på uppdrag av Naturvårdsverket under sommaren 2020 genomfört inventeringar av de skogar som tidigare hade okända naturvärden. Naturvårdsverket har därefter till utredningen redovisat uppdaterad statistik över områden med dokumenterat höga naturvärden.⁷ Den uppdaterade sammanställningen visar att det finns cirka 525 000 hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd med mycket höga naturvärden. Av dessa skogar ligger cirka 316 000 hektar inom den fjällnära gränsen och cirka 209 000 hektar utanför den fjällnära gränsen. Cirka 95 procent av den totala arealen i de sammanhängande områdena uppfyller enligt länsstyrelsernas inventeringar kriterierna för skogsbiologisk värdekärna.

⁴ Naturvårdsverket, *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2019 – Med fokus på statliga insatser*, rapport 6890 (reviderad version).

⁵ Skogsstyrelsen, *Fördjupad utvärdering av Levande skogar 2019*, rapport 2019/2.

⁶ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Kunskapssammanställning fjällnära skog. Redovisning av kunskapsunderlag till Skogsutredningen 2019*.

⁷ Naturvårdsverket, *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020.

Tabell 16.1 Mängden skogsbiologisk värdekärna i de stora sammanhängande naturskogarna

Redovisning från respektive länsstyrelses inventering
(produktiv skogsmark utanför formellt skydd, hektar)

Län	Inventerade områden			Varav skogsbiologisk värdekärna	
	Fjällnära gräns		Totalt		
	Ovan	Nedan		Areal	Andel
Norrbottens län	46 080	42 843	88 923	76 474	86 %
Västerbottens län	99 395	38 827	138 222	128 546	93 %
Jämtlands län	162 007	122 511	284 518	278 828	98 %
Dalarnas län	9 043	4 663	13 706	12 335	95 %
Totalt	316 526	208 843	525 369	496 183	95 %

Källa: Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

Sammanställningen visar också att det finns cirka 240 000 hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd ovanför den fjällnära gränsen som inte innehåller dokumenterade naturvärden som stora sammanhängande naturskogar. Utredningens bedömning är att dessa från naturvårdssynpunkt bör kunna brukas på samma sätt som skog utan dokumenterade naturvärden utanför den fjällnära gränsen.

Den produktiva skogsmarken med dokumenterat höga naturvärden förekommer blandad med improduktiv barrskog och myrar med höga naturvärden, med ofta opåverkade sjöar och vattendrag liksom med fjällbjörkskog och kalfjäll på högre höjd över havet. Dessa intakta naturtyper sammantaget skapar en sammanhängande ekosystemmångfald i mycket stora intakta renbetespräglade landskap.

Tabell 16.2 Stora sammanhängande naturskogar med höga naturvärden

Produktiv skogsmark utanför formellt skydd inom och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog (hektar, avrundat)

	Totalt	Inom kända frivilliga avsättningar	Utanför kända frivilliga avsättningar
Inom fjällnära gränsen	316 500	89 500	227 000
Utanför men i nära anslutning till fjällnära gränsen	208 800	74 500	134 300
Summa	525 300	164 000	361 300

Källa: Naturvårdsverket *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020. Arealerna för frivilliga avsättningar är uppdaterade efter information från Sveaskog och Statens fastighetsverk.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen konstaterar i sin rapport att de stora arealerna sammanhängande kontinuitetsskogar med dokumenterade naturvärden i och i nära anslutning till den fjällnära skogen representerar ett unikt landskap med sin sammansättning av stora naturskogar med mycket höga naturvärden. Utanför denna region finns enligt myndigheterna knappast några motsvarigheter.

Myndigheterna redovisar även den fjällnära kontinuitetsskogens betydelse för renskötseln och dess kultur, för friluftslivet och naturturism samt för skogsbruket. För rennäringen är dessa områden bland annat viktiga genom att de ingår i samebyarnas kärnområden för viktiga betesmarker och som innefattar lång samisk kulturhistoria, där renens vandringsmönster fortfarande kan ske på ett naturligt sätt.

För friluftsliv och naturturism redovisar myndigheterna att den fjällnära kontinuitetsskogen är viktig framför allt för landskapsbilden och möjligheten till upplevelse av vildmark, orördhet och tystnad. Den fjällnära kontinuitetsskogen utgör en stor del av attraktionskraften för besöksnäringen och friluftslivet i regionen. För skogsnäringen varierar betydelsen av den fjällnära skogen mellan olika ägare enligt redovisningen. Enskilda ägare kan ha hela sitt innehav i detta område medan skogsbolagen har en mindre del av sitt innehav i det fjällnära området.

Avverkningsnivån i den fjällnära skogen omfattar i dag cirka 0,5 miljoner skogskubikmeter per år vilket motsvarar cirka två procent av avverkningsvolymen i Norrland. Den teoretiska potentialen för avverkning i detta område är högre än vad som nyttjas i dag men är i dagsläget i praktiken inte tillgänglig bland annat med hänsyn till certifieringssystemens kriterier.

16.2 En statlig satsning för bevarande och utveckling av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden

Förslag: De stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden med angränsande improduktiva skogar, myrar och fjäll, bör långsiktigt avsättas för naturvård.

Sammanlagt cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark omfattas av förslaget. Alla beräkningar av kostnader och konsekvenser utgår dock från 525 000 hektar.

Regeringen bör ge i uppdrag till Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser att i samråd med Skogsstyrelsen detaljavgränsa de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden inom, och i nära anslutning till, den fjällnära skogen. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2021.

Regeringen bör genom styrning av berörda myndigheter, och efter riksdagens godkännande statliga bolag, säkerställa att identifierade skogar med höga naturvärden inte avverkas innan områdena har fått ett formellt skydd. Statliga bolag och myndigheter ska därefter instrueras att avstå områdena för formellt skydd, i vissa fall genom överlåtelse till Naturvårdsverket.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser i uppdrag att efter samråd med Skogsstyrelsen identifiera vilka privata markägare som har innehav inom de avgränsade stora sammanhängande områdena med mycket höga naturvärden. I den utsträckning områdena är aktuella för formellt skydd ska markägarna erbjudas köpeskilling eller intrångsersättning och i vissa fall ersättningsmark.

Inom det avgränsade området bör tillstånd till avverkning inte medges. I normalfallet bör inte heller nya skogsbilvägar tillåtas. Markägare som ansöker om tillstånd till avverkning bör underättas om att området är avsett för formellt skydd och informeras om att ytterligare ersättning för skogsbruksrestriktioner inte utgår för den skog där tillstånd inte kunnat ges. Markägaren bör även informeras om att ersättningsmark endast är aktuell i en områdesskyddsprocess där ersättning för skogsbruksrestriktioner inte har betalats.

Regeringen bör föreslå riksdagen att Sveaskog ska utöka det nuvarande markförsäljningsprogrammet till att omfatta totalt cirka 60 000 hektar produktiv skog som ska kunna användas som ersättningsmark i samband med formellt skydd av sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden.

Markförsäljningsprogrammet ska i första hand användas för att allmänningsskogar, besparingsskogar och enskilda markägare ska kunna fortsätta att bedriva skogsbruk i regionen.

Sveaskog bör – i samråd med Naturvårdsverket, Sametinget och berörda samebyar samt de markägare som kan omfattas av markförsäljningsprogrammet – välja ut och reservera skogsmark ovan och i anslutning till den fjällnära gränsen för försäljning inom programmet. Marken ska väljas ut på ett sätt som är så gynnsamt för mottagarna som möjligt och med hänsyn till samiska markrättigheter.

Naturvårdsverket ska ersätta Sveaskog för värdet av den mark som genom markförsäljningsprogrammet överförs från bolaget.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att efter samråd med Skogsstyrelsen genomföra en dialog med de privata skogsbolagen angående hur de områden som i dag är avsatta frivilligt och övriga områden inom de avgränsade områdena bör hanteras för att säkra deras naturvärden kopplade till stora sammanhängande områden med mycket höga naturvärden.

Målet med dialogen är att komma fram till vilka av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden som de privata skogsbolagen är villiga att delvis eller i sin helhet bevara som frivilliga avsättningar. De delar som endast delvis eller inte alls kan bevaras som frivilliga avsättningar bör ges formellt skydd. För de områden som ges formellt skydd är målet med dialogen att komma fram till ersättnings- och skyddsform.

Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att, efter samråd med berörda länsstyrelser och Skogsstyrelsen och i dialog med berörda markägare, samebyar, kommuner och andra sakägare analysera vilka formella skyddsformer som är lämpliga för att bevara de avgränsade stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att inleda lokalt förankrade processer för eventuell nationalparksbildning när förhållandena för detta är lämpliga och förutsättningarna för detta bedöms goda av lokalsamhället.

I vissa fall kan naturreservat bildas i ett första steg och en process för eventuellt bildande av nationalpark utgöra ett andra steg. Regeringen bör ge Naturvårdsverket uppdrag att se över myndighetens långsiktiga nationalparksplan utifrån hur fjällskogsområden uppfyller kvalitetskriterierna för nationalparker och hur förutsättningarna ser ut i lokalsamhället.

Nationalparker och naturreservat bör utformas så att andra intressen såsom rennäring, friluftsliv och naturturism kan utvecklas utan att områdenas naturvärden äventyras. Zonering och kanalisering ska genomföras i dialog med berörda intressenter. För de områden som ges ett formellt skydd med syfte att bevara de sammanhängande värdefulla skogarna bör föreskrifterna begränsas till att uppnå det syftet och inte utan starka skäl i det enskilda fallet inskränka annat nyttjande som jakt, fiske eller skoteråkning.

Utredningen vill här understryka att en tillräcklig budget och en snabb hantering från myndigheternas sida tillsammans med en god dialog med berörda markägare är nödvändiga förutsättningar för att genomföra satsningen.

I avsnittet ovan redovisas Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets analyser av den fjällnära skogen och skogen i nära anslutning till den fjällnära gränsen. Utredningen bedömer att de oskyddade skogar som dokumenterats av myndigheterna och som utgör stora sammanhängande naturskogor med mycket höga naturvärden inom och i anslutning till den fjällnära gränsen bör avsättas för naturvård. De skogar som dokumenterats av myndigheterna innehåller cirka 525 000 hektar produktiv skogsmark, cirka 316 000 hektar inom den fjällnära gränsen och cirka 209 000 hektar utanför.

En mindre del av de skogar som redovisas i myndigheternas rapporter bedöms av utredningen ligga utanför de stora sammanhängande naturskogarna. Den exakta omfattningen av de skogar som ligger utanför de stora sammanhängande områdena är svår att bedöma innan myndigheterna gjort detaljavgränsningen av områdena och då vägt in förekomsten av omgivande myrar, fjäll och improduktiv skogsmark. Utredningen bedömer dock att det rör sig om mindre än 25 000 hektar.

Utredningens bedömer alltså att de stora sammanhängande naturskogarna som bör skyddas utgörs av 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark.

Genom att avsätta dessa områden för naturvård kan de på ett bra sätt bidra till utvecklingen för naturturism, renskötsel, friluftsliv, jakt, fiske och lokalsamhället i övrigt. Skogsbruk i dessa stora unika naturskogar med mycket höga naturvärden bedöms inte samhälls-ekonomiskt försvarbart i förhållande till de tungt vägande motstående allmänna intressena.

Efter att de stora sammanhängande naturskogarna avsatts för naturvård återstår cirka 240 000 hektar produktiv skogsmark ovanför den fjällnära gränsen som saknar dokumenterade naturvärden. Skogsbruk i fjällkommunerna bör därför fortsättningsvis fokuseras till dessa arealer och till skogar utan höga naturvärden i de cirka 4,2 miljoner hektar produktiv skogsmark utanför formellt skydd som finns i kommunerna nedan den fjällnära gränsen.

Då de stora sammanhängande områdena avgränsats bör en samlad analys göras av vilken skyddsform ett enskilt område bör få och hur zoner, kanalisering och föreskrifter för att bevara områdenas naturvärden ska utformas för att även kunna utveckla områdena för naturturism, renskötsel, friluftsliv och lokalsamhället i övrigt.

16.2.1 Sveriges storslagna fjällnatur bevaras som ett intakt landskap

Skogen i den fjällnära regionen binder samman en mängd intakta ekosystem för den biologiska mångfalden. I de fall denna skog avverkas skapas ekologiska hål i landskapet som får betydligt större påverkan på landskapet än den avverkade ytan. Genom fragmentering av naturskogarna skulle möjligheten till ekosystemmångfald i intakta landskap gå förlorad.

För att bevara biologisk mångfald av den högsta nivån, ekosystemmångfald, krävs stora intakta landskap där naturliga störningsregimer får råda. För den produktiva skogsmarken i den fjällnära regionen utgör skogsbruk den pågående markanvändningen. Om skogsbruk bedrivs i de intakta naturskogarna sker oundvikligen en fragmentering som får stora konsekvenser för ekosystemmångfalden.

Att skydda den del av den produktiva skogsmarken som ingår i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden är därmed avgörande för att kunna bevara dessa skogar som stora och sammanhängande landskap med intakt ekosystemmångfald.

Tabell 16.3 Produktiva naturskogar utanför formellt skydd

Områden av naturskog inom och i nära anslutning till fjällnära gränsen som uppfyller kravet på minst 70 procent skogsbiologisk värdekärna (produktiv skogsmark, hektar)

Storlek	Antal	Produktiv skogsmark
>10 000	26	317 402
5 000–10 000	20	48 775
1 000–4 999	86	91 343
200–999	221	57 867
<200	226	9 982
Summa	579	525 369

Källa: Naturvårdsverket, Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning, 2020.

Genom att bevara cirka 580 områden om sammanlagt cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark skapas, tillsammans med de existerande områdesskydden i dessa regioner, mycket stora sammanhängande områden av skyddad intakt natur.

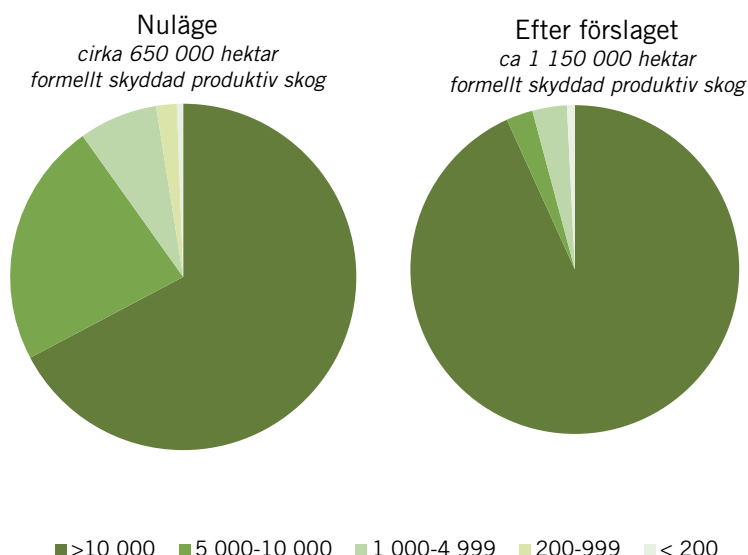
I dagsläget är mycket stora arealer fjällnatur skyddad. Cirka 4,3 miljoner hektar fjällnatur omfattas av någon form av formellt skydd. Av denna areal utgör cirka 1,4 miljoner hektar skogsmark varav 550 000 hektar produktiv skogsmark. Cirka 56,5 procent av skogsmarken är formellt skyddad. För den produktiva skogsmarken är motsvarande siffra cirka 52,7 procent.⁸

Naturvårdsverket har analyserat effekterna av att skydda de återstående naturskogarna genom att skapa sammanhängande kluster av befintliga områdesskydd och tillkommande. Genom att skydda dessa skogar binds nuvarande områdesskydd effektivt ihop till större kluster. Effekten blir därmed inte endast att cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark tillförs. Strukturen av skyddad natur förbättras även avsevärt.

⁸ SCB, *Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark 2019*, statistiskt meddelande MI 41 SM 1902.

Figur 16.7 Storleksanalys av befintligt områdesskydd och förslagens påverkan

Områdesskydd indelat i kluster av sammanhängande områden före och efter förslagens genomförande (produktiv skogsmark i nom kluster fördelat på storleksklasser, hektar)



Källa och GIS-analys: Naturvårdsverket 2020.

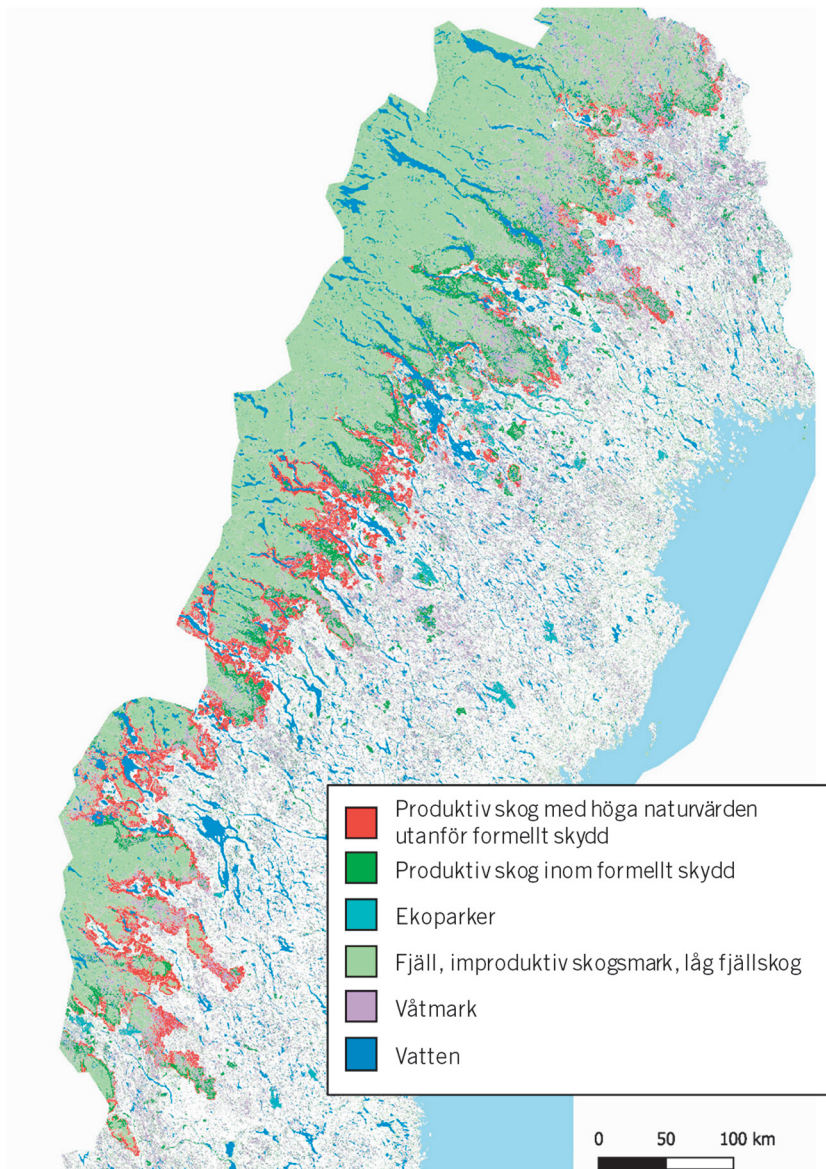
Storleksklasser avser sammanhängande kluster av formellt skydd, angivna i hektar produktiv skogsmark. Förslaget innebär i praktiken att de flesta områdesskydd i och i anslutning till den fjällnära regionen sammanförs till ett fåtal mycket stora områden främst avgränsade av älvar och sjöar.

Som framgår av figur 16.7 kommer de tillkommande 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark binda samman det formella skyddet i anslutning till fjällkedjan. Ett fåtal mycket stora sammanhängande områden kommer därmed att utgöra ett cirka 1 000 km långt område i nordvästra Sverige i ett i stort sett obrutet intakt landskap.

Effekten av detta blir att ekosystemmångfalden bevaras långsiktigt i ett för den biologiska mångfalden intakt landskap på ett sätt som är i princip omöjligt att uppnå någon annanstans i Sverige eller i Västeuropa. Sammanhängande områden med naturskogar av den här storleken där naturliga störningsregimer får råda och där skogsbruk inte riskerar att fragmentera landskapet är mycket ovanligt i vår del av världen. Att skydda denna rest av ett naturligt landskap är praktiskt taget det enda sättet att i Västeuropa bevara ett intakt landskap med biologisk mångfald på ekosystemnivå.

Figur 16.8 Sammanhängande naturskogar inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen

Produktiv skogsmark med höga naturvärden

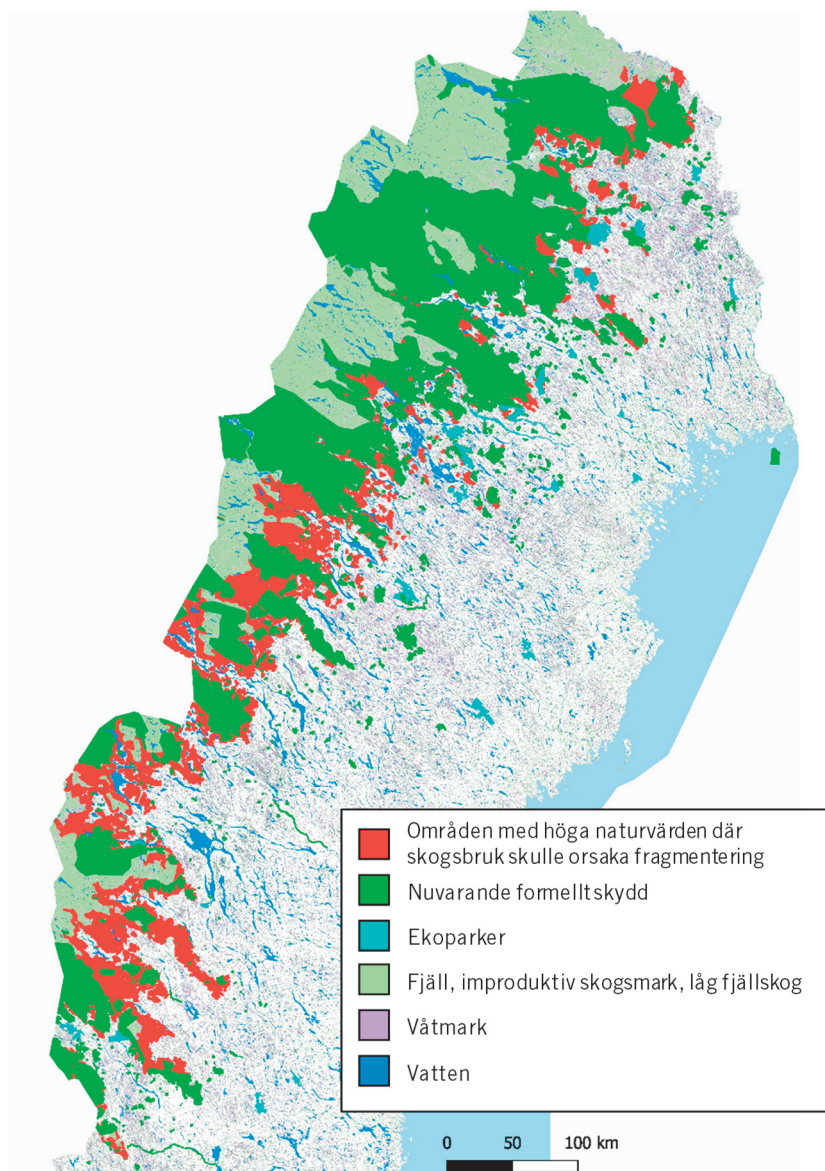


Produktiv skogsmark utanför formellt skydd med dokumenterat höga naturvärden.

Källa: Naturvårdsverket, Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning, 2020.

Figur 16.9 Stora sammanhängande naturskogar inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen

Områden med höga naturvärden där skogsbruk skulle orsaka fragmentering



Områden utanför formellt skydd med dokumenterat höga naturvärden, inklusive myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden. Om skogsbruk bedrivs i dessa områden skulle fragmentering ske av stora sammanhängande intakta naturskogslandskap med ekosystemmångfald.

Källa: Naturvårdsverket, Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning, 2020.

Fjällskogen och gränsen för fjällnära skog

Det huvudsakliga motivet för den stora naturvårdssatsning som föreslås är att de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden har mycket stor betydelse för bevarande av biologisk mångfald.

De övergripande och långsiktiga målen för de internationella åtagandena enligt CBD och naturvårdsdirektiven är bevarande av biologisk mångfald. Utredningens bedömning är att dessa internationella åtaganden i första hand bör tolkas så att natur av mycket stor betydelse för biologisk mångfald ur ett globalt perspektiv bör prioriteras av Sverige vid genomförandet. De stora intakta landskapen i fjällen utgör sådan natur, som är unik för vårt land och inte kan bevaras på andra platser. Enligt utredningens bedömning vilar därför ett tungt ansvar på Sverige för att bevara de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden.

Gränsen för fjällnära skog har tillkommit i syfte att bland annat tydliggöra att andra avvägningar mellan naturvård och skogsbruk bör göras i denna region. De stora sammanhängande naturskogarna som utredningen adresserar i detta förslag bedöms vara det huvudsakliga skälet till gränsens tillblivelse. Av de cirka 525 000 hektar naturskog som identifierats återfinns cirka 316 000 hektar inom den fjällnära gränsen. Utredningens uppfattning är att den absoluta merparten av dessa skogar har sådana naturvärden, även på beståndsnivå, att tillstånd till avverkning inte kan förväntas. De markägare som väljer att söka tillstånd till avverkning kan därför i många fall kompenseras genom den ersättningsrätt som enligt praxis följer av skogsvårdslagens bestämmelser, även om något områdesskydd inte aktualiseras.

För den del av de sammanhängande skogarna som återfinns utanför den fjällnära gränsen förutsätts samma avvägningar mellan skogsbruk och naturvård göras som i övriga landet. Det innebär att naturvärdena vid avverkning ska beaktas genom generell hänsyn enligt skogsvårdslagen, förbud eller föreläggande enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller områdesskydd. Rätten till ersättning är därmed inte alls lika tydlig för de avverkningar som inte kräver tillstånd. Oavsett vilket rättsligt instrument myndigheterna väljer att tillämpa för att beakta naturvärdena vid en avverkning bedöms dock de marknadsstyrda certifieringsreglerna kraftigt begränsa möjligheten till skogsbruk i

dessas skogar, som utgörs till cirka 95 procent av skogsbiologisk värdekärna.

Den fjällnära gränsen är inte naturvårdsbiologiskt motiverad utan har utgjort en praktisk avgränsning vid regelgivning. Konsekvensen av att endast skydda den del av dessa unika naturskogar som återfinns inom den fjällnära gränsen skulle vara att markägare utanför gränsen skulle riskera att behöva bära ett tungt ekonomiskt ansvar för bevarande. Då skogarna enligt utredningens bedömning utgör ett särskilt angeläget allmänt intresse bör ansvaret för bevarande i första hand åvila staten oavsett om de är belägna inom gränsen för fjällnära skog eller i nära anslutning till denna gräns. Det är inte rimligt att över 7 300, ofta enskilda, markägare ska ansvara för att själva bevara det landskap som är av särskild betydelse för att uppnå Sveriges nationella mål och internationella åtaganden.

Utredningens uppfattning är därför att skogarnas avgränsning ska vara skogsbiologiskt motiverade och inte följa gränsen för fjällnära skog. På så vis löses problemen dels med den otympliga hanteringen av ersättningsfrågan vid nekat tillstånd till avverkning ovan den fjällnära gränsen och de äganderättsliga problemen som uppkommer för de så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheterna som ligger strax utanför den fjällnära gränsen. De sammanhängande skogar som ibland klyvs av den fjällnära gränsen bör därför bevaras som intakta landskap.

16.2.2 Avgränsning av stora sammanhängande områden med mycket höga naturvärden

Utifrån det underlag som Naturvårdsverket tagit fram går det inte att i detalj avgränsa vilka områden som bör skyddas formellt för att uppnå ett långsiktigt bevarande av stora sammanhängande naturskogsområden med mycket höga naturvärden. Regeringen bör därför ge Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser i uppdrag att i samråd med Skogsstyrelsen utföra en detaljavgränsning av de stora sammanhängande naturskogarna med dokumenterat mycket höga naturvärden för formellt skydd.

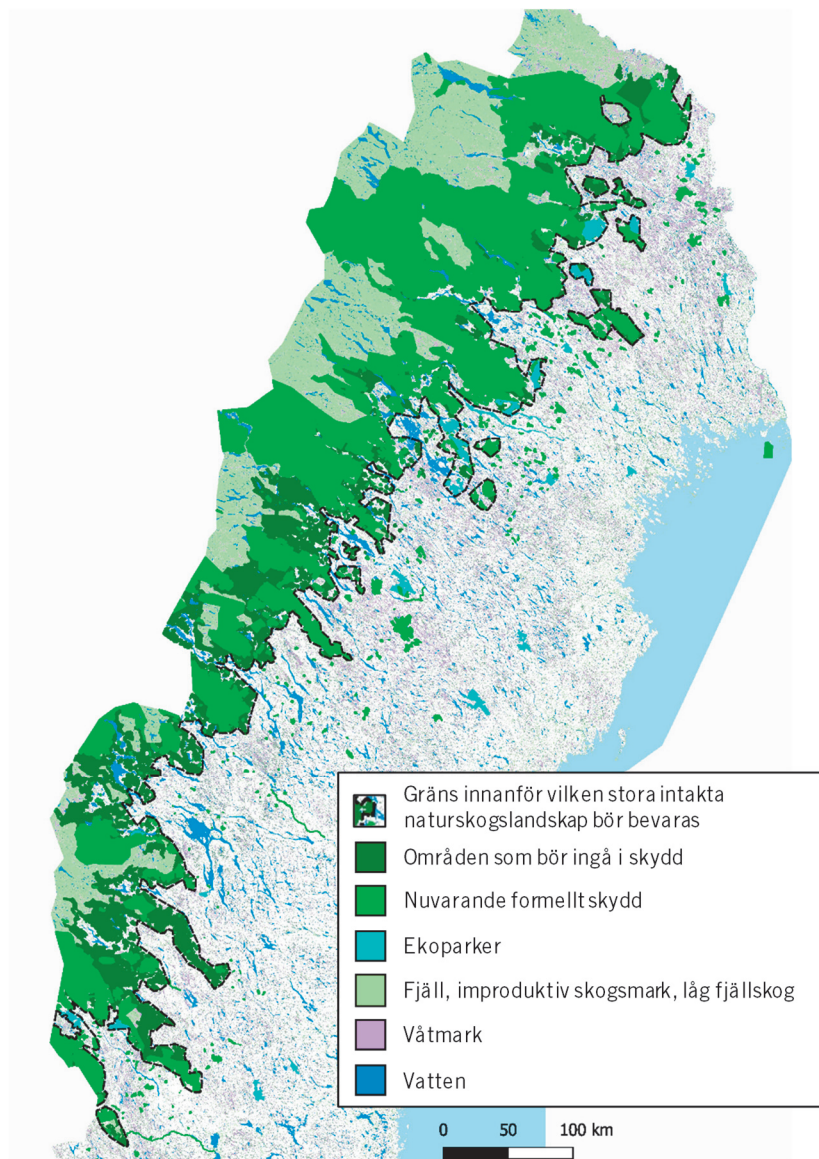
Minst 70 procent av varje enskilt tillkommande område bör normalt utgöras av skogsbiologisk värdekärna och sammantaget bör värdekärnor utgöra minst cirka 90 procent av det tillkommande skyddet.

Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets redovisningar till utredningen bör användas som underlag för avgränsningen.

Syftet med uppdraget är att den avgränsning som görs ska leda till att dessa områden avsätts för naturvård. Det är därför av stor vikt att regeringen, redan vid uppdragets lämnande, har en plan över hur dessa områden ska hanteras och att resurser för detta säkerställs.

Det är viktigt att avgränsningsarbetet färdigställs så snart som möjligt. Den osäkerhet om vad som gäller för den fjällnära skogen har anförts som ett starkt argument mot den rådande ordningen och är konflikt drivande. Genom att skyndsamt ta fram den avgränsning som ska gälla och föra en dialog med berörda markägare om det fortsatta arbetet kommer de markägare som berörs inte att hamna i en situation av osäkerhet under längre tid än nödvändigt.

Figur 16.10 Utredningens förslag till bevarande av stora intakta naturskogslandskap



Innanför den svarta, streckade gränsen ligger de områden som skulle bevaras genom utredningens förslag. Dessa områden är markerade med mörkgrön färg och utgörs av produktiv skogsmark med dokumenterat höga naturvärden samt vissa myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden. Observera att produktiv skogsmark utan dokumenterat höga naturvärden innanför den svarta gränsen, markerat i vitt på kartan, inte ingår i utredningens förslag. Observera också att en detalj-avgränsning av områdena föreslås göras av myndigheterna utifrån övrig förekomst av omgivande myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden.

Egen bearbetning efter Naturvårdsverket, *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020.

I figur 16.10 finns en gräns markerad. Enligt utredningens bedömning bör de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden innanför denna gräns, tillsammans med omgivande myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden, utgöra naturskogar med ekosystemmångfald som bör bevaras. Dessa skogar bör därför detaljavgränsas av myndigheterna för formellt skydd.

Det är viktigt att notera att det innanför det av utredningen avgränsade området på kartan även finns en betydande areal med skog utan dokumenterat höga naturvärden. Denna skog bör inte ingå i formellt skydd mer än i en mycket begränsad utsträckning, för att få ändamålsenliga gränser för de områden som skyddas. Dessa skogar bör alltså kunna brukas enligt markägarens egna mål.

Förutom det nästan 100 mil långa, i stort sett sammanhängande området längst Sveriges fjällkedja, ingår även några mycket stora friliggande enklaver i utredningens förslag. De allra flesta av dessa enklaver utgörs till delar av skog som ligger inom gränsen för fjällnära skog. Dessa enklaver består av stora enskilda områden eller kluster av områden och är 5 000–100 000 hektar stora. Dessa skogar är av samma karaktär som de inom det stora sammanhängande området och ligger också i ett sammanhang med myrar, fjäll och improduktiv skog med höga naturvärden. De bedöms därför också på ett påtagligt sätt bidra till ekosystemmångfalden i nordvästra Sverige. Även dessa enklaver ska avgränsas av myndigheterna på motsvarande sätt som huvudområdet.

Utredningen har inte tillgång till underlag som kan ligga till grund för en bedömning om hur de av myndigheterna inventerade områdena med dokumenterade höga naturvärden förhåller sig till omgivande myrar, fjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden. Det har därför visat sig svårt att med säkerhet bestämma vilka enklaver som uppfyller storlekskriteriet på 5 000 hektar. Det kan därför vid detaljavgränsningen visa sig att någon enklav faller bort eller tillkommer beroende på de faktiska förhållandena vad gäller möjligheterna till ekosystemmångfald med sammanhängande naturskogar, myrar och fjäll.

Utredningen bedömer att det i myndigheternas inventeringar även finns inventerade områden med dokumenterat höga naturvärden på beståndsnivå som inte ligger inom de stora sammanhängande naturskogarna med ekosystemmångfald. Dessa friliggande områden kan

enligt utredningens bedömning inte anses tillhöra de stora sammanhängande områdena med ekosystemmångfald.

Dessa friliggande och mindre områden har dokumenterat höga naturvärden, kan vara flera hundra hektar stora och ligga på så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheter. Det kan följaktligen finnas skäl till att även dessa friliggande områden bevaras. I vilken utsträckning detta bör eller ska ske med formellt skydd får vara ett beslut som tas politiskt inom handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen som beskrivs i kapitel 9.11. De bedöms dock inte motiverat att utifrån de skäl som utredningen anfört låta dessa områden ingå i det systematiska genomförda och omfattande områdesskydd som detta förslag innebär.

Arealen av de av myndigheterna inventerade områdena med höga naturvärden som inte ingår i utredningens förslag om skydd av stora sammanhängande naturskogar kan inte fastställas förrän detaljavgränsning är gjord men bedöms vara mindre än 25 000 hektar. De stora sammanhängande naturskogarna i utredningens förslag består följaktligen av cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark. För att inte riskera att underskatta konsekvenserna av utredningens förslag i denna del har dock alla beräkningar utgått från det underlag som tillhandahållits för hela den inventerade arealen om cirka 525 000 hektar.

16.2.3 Statens innehav skyddas formellt i ett första skede

De stora sammanhängande naturskogarna med höga naturvärden utanför formellt skyddade områden uppgår enligt myndigheternas underlagsrapport till cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark. Av denna produktiva skogsmark äger Statens fastighetsverk cirka 91 000 hektar och Sveaskog cirka 49 000 hektar och övriga statliga ägare äger cirka 2 500 hektar.⁹

⁹ Arealen produktiv skogsmark kommer från Naturvårdsverkets rapport och baserar sig på Nationella Marktäckedata (NMD) vilket skiljer sig något från Statens fastighetsverks och Sveaskogs egna uppgifter. Det kan vara svårt att skilja på lågproduktiv och improduktiv skogsmark i fjällnära skog.

Tabell 16.4 Statens innehav av stora sammanhängande naturskogar ovan och i anslutning till den fjällnära gränsen

Produktiv skogsmark (hektar, avrundat)

	Areal utanför formellt skydd	Varav inom frivilliga avsättningar	Varav utanför frivilliga avsättningar
Statens fastighetsverk	91 000*	46 600**	44 400**
Sveaskog AB	49 000*	36 800***	12 200***
Övriga statliga ägare	2 500	-	2 500
Summa	142 500	83 400	59 100

Källa: Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

* Arealen produktiv skogsmark kommer från Naturvårdsverkets rapport och baserar sig på Nationella Marktäckedata (NMD) vilket skiljer sig något från Statens fastighetsverks och Sveaskogs egna uppgifter. Det kan vara svårt att skilja på lågproduktiv och improduktiv fjällnära skogsmark.

** Arealen uträknad efter uppgift från Statens Fastighetsverk i november 2020 att andelen frivilliga avsättningar i områdena med dokumenterat höga naturvärden är 51 procent

*** Arealen uträknad efter uppgift från Sveaskog i november 2020 att andelen frivilliga avsättningar i områdena med dokumenterat höga naturvärden är 75 procent.

Att avsätta dessa skogar för naturvård bör ses som ett allmänt intresse. Det är rimligt att i första hand skydda de områden med höga naturvärden som är i statlig ägo eftersom det bidrar till att uppnå de internationella åtaganden som staten Sverige ingått. De aktuella områdena bör därför säkerställas för att utgöra grunden i arbetet med ett omfattande områdesskydd och i de fall bildande av nationalpark är aktuellt överförs till Naturvårdsverket. I nästa steg bör de skyddas, tillsammans med andra marker inom de stora sammanhängande naturskogarna som antingen naturreservat eller som nationalpark.

Enligt myndigheternas rapporter och uppgifter från Statens fastighetsverks och Sveaskogs ingår i den identifierade arealen cirka 46 600 hektar av Statens fastighetsverks frivilliga avsättningar och cirka 36 800 hektar av Sveaskogs frivilliga avsättningar. Övriga statliga markägare innehar ytterligare cirka 2 500 hektar produktiv skogsmark inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden. Inom dessa naturskogar bör tills vidare inget skogsbruk bedrivas oavsett om de är frivilligt avsatta eller inte.

För att säkerställa de fördelar som utredningen ser med ett formellt skydd för renskötsel, turism och lokalsamhälle om föreskrifter, zonering och kanalisering görs i lokala dialogprocesser, och som beskrivs ovan, bör det formella skyddet genomföras så snart som möjligt. Genom att staten går före och skyddar dessa områden för-

med, bevaras cirka 27 procent av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden varaktigt.

16.2.4 Det privata ägandet i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden

De stora sammanhängande naturskogarna med dokumenterat mycket höga naturvärden ägs förutom av Statens fastighetsverk och Sveaskog även i stor utsträckning av skogsbolag, allmänningar och enskilda ägare.

Tabell 16.5 Stora sammanhängande naturskogar ovan och i anslutning till den fjällnära gränsen

Privata markägares och kommuners innehav, produktiv skogsmark (hektar, avrundat)

	Areal utanför formellt skydd	Varav inom frivilliga avsättningar	Varav utanför frivilliga avsättningar
Bolag	138 700	77 500	61 200
Allmänningar etc.	48 300	-	-
Enskilda	179 500	-	-
Övriga (HB, KB, gemensamhetsskogar)	8 700	-	-
Svenska kyrkan	5 500	2 400	3 100
Kommuner	2 500	-	-
Summa	383 200	79 900	64 300

Källa: Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

Av tabellen ovan framgår att de stora privata skogsbolagen¹⁰ har avsatt betydande arealer av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden som frivilliga avsättningar. Dessa bolag har på frivillig väg avsatt cirka två tredjedelar av det totala innehavet av produktiv skogsmark för naturvård.

I likhet med frivilliga avsättningar i övriga skogslandet är dessa dock spridda över bruksenheter. Avsättningarnas betydelse för de stora sammanhängande naturskogarna minskar betydligt om mellanliggande skogar brukas för virkesproduktion. Då uppstår en

¹⁰ Holmen skog AB, Billerud-Korsnäs AB, SCA och tidigare Bergvik Skog.

fragmentering, och det går då inte längre tala om stora sammanhängande naturskogsområden.

Utredningen har inte tillgång till det övriga skogsbrukets frivilliga avsättningar som finns i området, men det finns anledning att tro att även dessa är utpekade på i princip samma sätt som hos skogsbolagen vilket innebär att de är utspridda över brukningsenheterna.

Det enskilda skogsbrukets ägande av produktiv skogsmark i de stora sammanhängande naturskogarna består av cirka 7 300 fastigheter, som ägs av en eller flera privatpersoner som taxerar för mindre än 1 000 hektar skog. Ovan den fjällnära gränsen berörs därmed cirka 18 procent av alla privatägda fastigheter med produktiv skog av förslaget. Det har i stor utsträckning varit dessa markägare som haft svårt att få ekonomisk utkomst av sitt skogsinnehav på grund av att skogen bedömts ha mycket höga naturvärden (nyckelbiotoper).

I norra Sverige finns ett antal allmännings- och besparingsskogar som inom sitt innehav har relativ stor andel sammanhängande naturskog med mycket höga naturvärden. Ovan den fjällnära gränsen berörs cirka 60 procent av allmännings- och besparingsskogarnas totala innehav av förslaget om att skydda dessa skogar. Nedan den fjällnära gränsen är motsvarande siffra fyra procent.

16.2.5 Ett omfattande markbytespaket möjliggör för enskilda markägare att fortsatt bedriva skogsbruk i området

Sveaskogs innehav ger möjlighet till ett fortsatt aktivt lokalt skogsbruk

Sveaskog äger skogsmark i och i anslutning till det fjällnära området som på grund av tidigare brukande inte har höga naturvärden. Det är lämpligt att dessa statliga marker används som ersättningsmark till allmänningsskogar, besparingsskogar och enskilda privata markägare som äger mark med mycket höga naturvärden inom de stora sammanhängande naturskogarna, som ska skyddas formellt. På så sätt kan ett aktivt privat skogsbruk av stor betydelse för lokalsamhället fortsätta trots att stora områden skyddas. Ersättningsmarken bör i huvudsak kunna genereras inom ramen för Sveaskogs markförsäljningsprogram.

Markförsäljningsprogrammet har pågått sedan 2002 enligt beslut i riksdagen om att Sveaskog genom försäljning av mark ska förstärka

enskilt jord- och skogsbruk, framför allt i glesbygd. Försäljningarna ska enligt riksdagens beslut fortgå till dess att tio procent av det markinnehav Sveaskog hade vid dess bildande 2002 är avyttrat. När uppdraget påbörjades bestämdes att Sveaskog skulle sälja tio procent i varje skogsregion. I dagsläget återstår det cirka 27 300 hektar att sälja i Norrbotten, Västerbotten och Dalarna.

Hösten 2018 användes markförsäljningsprogrammet vid en reservatsbildning på Jokkmokks Allmännings mark då allmänningen fick köpa mark av Sveaskog som kompensation för marken som gick till reservatsbildning. Affären upplevdes som en framgång för samtliga inblandade. Naturvårdsverket fick möjlighet att lösa in områden med höga naturvärden. Allmänningen förvärvade ny mark med högre bonitet och mer varierad åldersstruktur från Sveaskog och Sveaskog fick marknadsmässig ersättning för marken.

Med ett utökat syfte och en utökning i omfattning kan markförsäljningsprogrammet användas för försäljning av mark till enskilda markägare och allmännings- och besparingsskogar som får mark inlöst i samband med reservatsbildning. Syftet med att erbjuda markägare ersättningsmark vid reservatsbildning är detsamma som Sveaskogs nuvarande markförsäljningsprogram; att ge människor bättre förutsättningar till att leva och verka i glesbygd.

Allmänning- och besparingsskogarna har enligt det regelverk som styr verksamheterna, inte möjlighet att minska sitt markinnehav. Många av allmännings- och besparingsskogarna spelar en betydande roll för lokalsamhället. Bland annat betalas bidrag ut till skogsvårdsåtgärder på delägarnas enskilt ägda fastigheter. Bidrag lämnas också ofta till lokala projekt och aktiviteter. Några allmänningsskogar har kontantutdelning i stället för bidragssystem, vilken ofta investeras i bygden. För allmännings- och besparingsskogar finns en lång tradition av att arbeta med lokal arbetskraft. Det skogsbruk som bedrivs är också viktigt för andra näringar. Till exempel bidrar ett omfattande och väl underhållet vägnät till att skogar och vatten blir tillgängliga för jakt- och fisketurism. Även renskötsel samt bär- och svampplockning är sådant som kan dra nytta av vägnätet.

Sveaskogs markförsäljningsprogram bör därför även användas för att bolagets skogar som har låga naturvärden kan fungera som ersättningsmark till de allmännings- och besparingsskogar som har mycket av sitt innehav inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden.

Det tidigare så kallade ESAB-programmet har konsekvensanalyserats av SLU. De övergripande fördelarna med markbyte ansågs vara den administrativa förenklingen för Naturvårdsverket, de lägre transaktionskostnaderna och tidsvinsterna. Dessutom noterades att skogsbolagen, som deltog i ESAB-programmet, fick ökade vinster till följd av markbytet samt att ersättningsmark föredrogs framför motsvarande ersättning i pengar. De nackdelar som framför allt lyftes fram var att ESAB-metoden begränsas av den markportfölj som är tillgänglig, vilket innebär att markbyten framför allt är aktuella i norra Sverige där majoriteten av Sveaskogs innehav finns. Vidare framhölls att transparensen för den samhällsekonomiska kostnaden blir lägre genom att prioriteringen inte sker via statsbudget. Dessutom noterades att Sveaskogs utdelningsmöjligheter till statskassan minskade. Ersättningsmark har i många avseenden bedömts vara samhällsekonomiskt effektivt även om det också finns nackdelar vad avser till exempel virkesbalanser.

Utredningen föreslår att Sveaskogs mark används som ersättningsmark, men att detta sker inom ramen för ett markförsäljningsprogram. Detta förslag medför att fördelarna med ersättningsmark erhålls tillsammans med en ökad transparens jämfört med tidigare ESAB-paket samtidigt som nackdelarna med ESAB-paketet till största delen undviks. Naturvårdsverket får därmed stå för kostnaden för formellt skydd av skog genom utnyttjandet av det anslag som tilldelas för detta syfte. Samtidigt får enskilda skogsbrukare i glesbygd och allmännings- och besparingsskogarna möjlighet att i stället för intrångsersättning få välskött skogsmark att bruka i utbyte mot mark som har höga naturvärden. Den ersättning som Sveaskog får för marken som avyttras kan, i enlighet med de ägardirektiv som beslutas, användas av bolaget för köp av annan mark eller för att ge ökad utdelning till staten.

Utredningen bedömer att det statliga innehavet i de unika naturskogarna som återfinns i den fjällnära regionen gör störst samhällsekonomisk nytta genom att direkt avsättas för naturvård. Innehavet av den skog som finns i relativ närhet till dessa skogar bedöms göra störst samhällsekonomisk nytta genom att bidra till det föreslagna områdesskyddet genom att användas inom markförsäljningsprogrammet.

Sveaskogs markförsäljningsprogram bör därför utökas från nuvarande cirka 27 300 hektar och ges ett kompletterande naturvårdssyfte.

Ett markförsäljningsprogram kommer av naturliga skäl endast kunna bidra i de regioner där Sveaskog äger skog.

Tabell 16.6 Tillgång till ersättningsmark i fjällkommunerna och enskildas samt allmännings- och besparingsskogarnas ägande i de stora naturskogarna

Produktiv skogsmark, hektar

Kommun	Skog utan dokumenterade naturvärden	Stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden	
	<i>Sveaskogs innehav</i>	<i>Enskilda markägares innehav</i>	<i>Allmännings- och besparingsskogars innehav</i>
Arjeplog	30 542	3 874	517
Arvidsjaur	222 769	484	115
Berg	2 558	10 240	0
Dorotea	2 676	1 349	1 596
Gällivare	128 276	1 478	418
Härjedalen	50 248	32 673	0
Jokkmokk	94 150	1 532	1 950
Kiruna	3 146	12 408	1 656
Krokom	0	18 960	0
Malung-Sälen	0	876	1 167
Pajala	137 456	236	0
Sorsele	77 230	9 218	7 808
Storuman	64 243	16 162	14 250
Strömsund	12 878	14 023	0
Vilhelmina	17 858	16 345	18 828
Åre	1 392	37 166	0
Älvdalen	60 552	2 466	14
Summa	905 972	179 490	48 320

Egen bearbetning efter Naturvårdsverket, *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*, 2020.

Av tabellen framgår att Sveaskog har ett omfattande markinnehav inom de berörda fjällkommunerna. Bolagets innehav är dock inte jämt fördelat och i kommuner med stort enskilt ägande, främst i Jämtland och Dalarna finns inte motsvarande bolagsmark tillgänglig.

Det är svårt att beräkna behovet av ersättningsmark eftersom intresset för detta varierar mellan olika ägare. Utredningen bedömer att allmännings- och besparingsskogarna i första hand är intresserade

av ersättningsmark. Där tillgång till sådan finns inom kommunen bör därför ersättningsmark inom markförsäljningsprogrammet erbjudas. När det gäller de enskilda ägarna är det mycket svårt att beräkna intresset för detta. Tidigare erfarenheter visar att intresset ofta är relativt lågt, särskilt om inte mark i direkt anslutning till den egna fastigheten kan erbjudas. Ofta kan den jakt- och fiskerätt som följer av äganderätten till fastigheten väga väl så tungt som möjligheten att bedriva aktivt skogsbruk. Att ersättas enligt markförsäljningsprogrammet innebär att fastigheten överläts till skillnad från den intrångsersättning som blir aktuell vid brukanderestriktioner.

Utredningen har beräknat att cirka 25 procent av den enskilt ägda skogen kan komma att bli aktuell för ersättningsmark när sådan finns tillgänglig i närområdet. Utredningen har, i sina kostnadsberäkningar, antagit att den som tidigare ägt mark ovan gränsen för fjällnära skog i respektive kommun endast är intresserad av skog som ligger inom denna region. Nedan den fjällnära gränsen har antagandet varit att ersättningsmark som finns tillgänglig inom hela denna del av kommunen är av intresse för dessa 25 procent.

Med utgångspunkt i dessa antaganden har utredningen uppskattat att ett markförsäljningsprogram om sammanlagt cirka 60 000 hektar produktiv skog kan motsvara behoven för de kommuner där det finns sådan mark tillgänglig i Sveaskogs innehav. Som framgår av tabellen ovan är det främst i Norr- och Västerbotten som ersättningsmark kan fungera som alternativ till intrångsersättning.

Regeringen har aviserat att ”ett nytt Sveaskogsprogram ska genomföras”¹¹ under mandatperioden. Den närmare innebörden av detta är dock okänd för utredningen. Ett alternativ till ett program, liknande det tidigare ESAB-paketet, skulle kunna vara ett markförsäljningsprogram av den typ som här föreslås.

I arbetet med ersättningsmark bör även möjligheterna till trepartsbyten användas när så är möjligt och ändamålsenligt. Med trepartsbyten menas att även en tredje parts skogsmark används för att kunna erbjuda lämplig ersättningsmark till den privata markägaren som har mark med höga naturvärden. Den tredje parten skulle då i sin tur erbjudas ersättningsmark från Sveaskog. En sådan tredje part som skulle kunna vara aktuell är Svenska kyrkan. Utredningen har dock inte haft möjlighet att utreda hur stora de praktiska möjligheterna

¹¹ *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*, punkt 27.

till trepartsbyten är. Det bör dock vara en möjlighet att utnyttja när så är lämpligt i det enskilda fallet.

Ersättningsmark inom markförsäljningsprogrammet måste väljas med omsorg och de samiska markerättigheterna klargöras

Vid försäljning av mark som ersättningsmark ska det säkerställas att områden med höga natur- eller kulturvärden inte ingår mer än i mycket begränsad utsträckning. Likaså bör områden av stor betydelse för renskötelsen undvikas. För att säkerställa detta behöver erforderliga inventeringar genomföras innan ersättningsmarken väljs ut. Om mindre områden med höga naturvärden ingår i ersättningsmarken bör dessa säkerställas genom biotopskydd eller naturvårdsavtal utan ersättning, på samma sätt som skedde inom ESAB-paketet.

Renskötselområdet, som utgör det område i Sverige där renskötelse får bedrivas, sträcker sig från Dalarnas län i söder till Norrbottens län i norr. Området är indelat i tre viktiga huvudområden inom vilka olika rättigheter gäller; året-runt-markerna, vinterbetesmarkerna och områden för koncessionsrenskötsel. Rättigheterna gäller både på statlig mark och privat/enskilt ägd mark. Starkast är rättigheterna som historiskt härleds till så kallad kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition, samt på renbetesfjällen. Detta befästs i förarbetena till den nu gällande rennäringslagen där det anges att sådan mark i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk.¹² I det fjällnära området är generellt renskötselrätten stark och staten har ett särskilt ansvar att på sina marker respektera denna rätt.

Högsta domstolens har i den så kallade Girjasdomen¹³ slagit fast att den av samer genom urminneshävd upparbetade rätten till småviltsjakt och fiske inom ett visst område tillfaller respektive sameby. Staten har därmed, i områden där denna urminnes hävd kan göras gällande av samebyn, inte någon rätt till småviltsjakt- och fiske som kan överlåtas genom till exempel markbyte. Domstolen uttalade vidare, vilket kan ha betydelse för statens möjlighet att fritt disponera vissa markområden:

¹² Prop. 1971:51, s. 132.

¹³ NJA 2020 s. 3.

Som riksdagen flera gånger har uttalat utgör samerna ett urfolk (se t.ex. KrU 1976/77:43 s. 4). Enligt artikel 8.1 i ILO:s konvention nr 16923 ska vid tillämpningen av nationell lagstiftning vederbörlig hänsyn tas till urfolks sedvänjor och sedvanerätt. Konventionen har inte ratificerats av Sverige men får i denna del anses ge uttryck för en allmän folkrättslig princip. En tillämpning av denna princip vid lösandet av tvister med koppling till markrättigheter som berör samer medför alltså att en samisk sedvana som har konstaterats ska beaktas.

Enligt artikel 26 i FN:s deklaration om urfolks rättigheter har ett urfolk rätt till de land, territorier och resurser som det traditionellt har ägt, besittit eller på annat sätt använt eller förvärvat. Frågan behandlas också i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter artikel 25. Av artikel 27 följer att medlemmar av minoritetsgrupper har rätt att utöva sin kultur. Om det utgör en förutsättning för vidmakthållandet av kulturen, kan det därför vara nödvändigt att tillförsäkra dem fortsatt tillgång till mark som de traditionellt har brukat. I internationell praxis har sedvanerättsliga principer tillmätts särskild betydelse vid fastställandet av sådana markrättigheter. Även detta medför att den sedvana som har tillämpats vid samernas utnyttjande av lappmarkerna måste beaktas.

För att statens mark ska kunna utgå som ersättningsmark inom renskötselns året-runt-marker krävs att alla de rättigheter som ingår i renskötselrätten bibehålls på markerna. Den sammanlagda arealen i statens innehav kommer troligen att utökas genom att statliga skogar med låga natur- och kulturvärden byts mot mark i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden och att intrångsersättning utges för mark som tas i anspråk utan byte. Icke desto mindre kan renskötselrätten komma att försvagas i det enskilda fallet då statens mark inom en sameby privatiseras samtidigt som privatägd mark inom en annan sameby kan komma att förstärkas. Att det finns samiska anspråk som endast görs gällande mot staten och inte mot enskilda riskerar i dessa fall att skapa en orättvisa mellan samebyarna och vissa samebyars rättigheter kan komma att försvagas.

Oavsett om markbyte kan lösas i varje enskilt fall genom det samrådsförfarande som föreslås bör rättsläget utredas och lagstiftaren ta ställning i frågan i ett bredare sammanhang. Både de fastigheter som staten förvärvat i modern tid och där staten hävdar äganderätt på annan grund bör i dessa områden kunna behandlas på ett likartat sätt och utgå från vilka de ursprungliga samiska rättigheterna varit, snarare än rättsliga implikationer av sentida ägarbyten. Att denna fråga utreds i

ett sammanhang då staten avser att formellt skydda mycket stora landarealer inom viktiga områden för renskötseln kan vara en fördel.

Den framtida förvaltningen av de stora områden som avsätts för naturvård bör kunna återspegla lagstiftarens tolkning av vad Högsta domstolens ovan refererade uttalande innebär beträffande samiska markrättigheter. Det är i detta sammanhang mycket otillfredsställande att de samiska markrättigheterna till dessa marker är outredda.

16.2.6 Modellen med frivilligt skydd bedöms inte lämplig i detta mycket speciella fall

Utredningen har övervägt möjligheten att skyddet av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden skulle göras med samma modell som utredningen föreslår ska bli den huvudsakliga modellen för skydd av skog på enskilda markägares mark i övriga delar av landet; ett frivilligt skydd utan möjligheten för myndigheterna att i sista hand skydda ett område med tvång.

Utredningen ser, som beskrivs i kapitel 10.2, stora fördelar med det frivilliga skyddet. Förutom att det innebär en förstärkning av äganderätten att själv kunna välja målen med ägandet bedömer utredningen även att det bland annat bidrar till en mer positiv syn på naturvärden och naturvård. Detta kan bli ett incitament för många markägare att bevara och utveckla naturvärden på sin fastighet.

Trots de sammantaget positiva effekterna av frivilligt formellt skydd bedömer utredningen att det i detta mycket speciella fall, när det gäller skyddet av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen, är en mindre lämplig modell. Utredningen gör den bedömningen av följande skäl:

- Enstaka avverkningar innanför de stora sammanhängande naturskogarna innebär en fragmentering och påverkan på ett betydligt större område än den enskilda avverkningen i sig. Det stora värdet med områdena är just att de är stora sammanhängande intakta landskap med ekosystemmångfald. Enstaka avverkningar riskerar att på ett mycket negativt sätt påverka detta värde, se kapitel 16.1.1.

- Tillstånd till avverkning inom de stora sammanhängande naturskogarna kommer sannolikt nekas i stor utsträckning vid en eventuell ansökan. Någon frihet att avverka denna skog finns därmed de facto inte i dessa fall.
- Det enda realistiska sättet att genomföra en reform av denna storleksordning, med så många markägare (cirka 7 300 enskilt ägda fastigheter) är på ett samlat och planerat sätt. Att skydda områden utifrån enskilda markägares önskemål, och utifrån den ordning som markägare anmäler intresse, skulle göra arbetet mycket långdraget och administrativt kostnadskrävande. Svårigheterna att planera och budgetera för formellt skydd skulle även medföra en påtaglig risk för att anslag saknas för den markägare som efter en tid ändrar uppfattning och vill ha ersättning för den inskränkning som de facto finns på fastigheten. Detta kan skapa problem efter till exempel ett generationsskifte, då fokus för statens naturvårdssatsningar kan ha flyttats.
- Möjligheten att med statliga medel utveckla de skyddade områdena för friluftsliv och naturturism, inom ramen för områdesskydd och förvaltningen av skyddade områden, finns inte förrän ett lite större område i sin helhet är skyddat formellt. Anläggande av ledsystem, övernattningsstugor, Naturum, besöksentréer och så vidare är mycket svåra att genomföra om områdesskyddet är splittrat eller inte genomförs.
- Den markägare som får intrångsersättning för brukanderestriktioner, utifrån utredningens syn på hur skyddet bör utformas, kommer i mycket hög utsträckning att behålla rätten till exempelvis jakt, fiske och skoteråkning, även efter ett områdesskydd.

Sammantaget bedömer utredningen att det mest fördelaktiga alternativet, för att skydda de för Sverige helt unika stora sammanhängande skogarna, är att genomföra en samlad insats där de enskilda markägarna i möjligaste mån får välja mellan intrångsersättning, köpeskilling och ersättningsmark.

Utredningen har även uppfattat att de allra flesta markägare vill ha intrångsersättning, köpeskilling eller ersättningsmark då även marknadens certifieringssystem gör skogen svår att bruka och virket svårt att sälja. Det kan dock hos många enskilda markägare finnas en oro att ett områdesskydd ska begränsa möjligheterna till exempelvis jakt

och fiske. Utredningens bedömning är, som nämnts ovan, att någon sådan begränsning, förutom eventuellt i enstaka fall, inte kommer att vara befogad. Förslaget går ut på att skog där inte rationellt skogsbruk bedrivits i modern tid ska undantas även från framtida skogsbruk.

Utredningen vill här understryka att en tillräcklig budget och en snabb hantering från myndigheternas sida tillsammans med en god dialog med berörda markägare är nödvändiga förutsättningar för att genomföra satsningen.

16.2.7 Statens fastighetsverks skogsinnehav bör ses över

Statens fastighetsverk är en stor markägare i nordvästra Sverige med drygt 850 000 hektar produktiv skogsmark. Cirka 583 000 hektar produktiv skog är redan i dag skyddad som naturreservat eller under pågående reservatsbildning. Cirka 282 000 hektar produktiv skogsmark ligger utanför formellt skyddade områden.

Cirka 91 000 hektar av denna oskyddade areal ingår i de stora sammanhängande naturskogarna inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen. Dessa skogar har mycket höga naturvärden. Kriterierna vid urvalet av dessa innebar bland annat att varje enskilt område skulle ha en andel skogsbiologiskvärdekärna på minst 70 procent. Utredningen föreslår, som nämnt ovan, att dessa cirka 91 000 hektar ges ett formellt skydd genom att direkt avsättas för naturvård.

Utöver dessa områden framgår det av länsstyrelsernas inventering att det finns några områden på Statens fastighetsverks mark som har en lägre andel värdekärna än 70 procent, men som skulle vara värdefulla att bevara tack vare sitt läge i landskapet. Det rör sig om ett antal områden i Norrbottens län med en sammanlagd areal på cirka 8 000 hektar skog varav cirka 6 000 hektar produktiv skog. Andelen värdekärna för dessa områden sammantaget är enligt länsstyrelsens inventeringar 43 procent. Dessa områden identifierades i huvudsak redan i samband med inventeringen av skyddsvärda statliga skogar åren 2003–2004.

För dessa områden bedömer utredningen att det finns två alternativ. Antingen kan skogsbruk bedrivas i områdena eller så kan de bevaras och utveckla beståndsvisa naturvärden på sikt även i de delar som inte är värdekärna och ingå i de stora sammanhängande områden som de gränsar till. Skogsbruk i dessa områden som till stor del

är väglösa bedöms som mindre lönsamma än normalt på grund av höga drivningskostnader och behov av vägdragningar. Utredningen bedömer att även dessa områden bör bevaras långsiktigt, trots att de inte har 70 procent värdekärna, då detta bedöms vara den lösning som ger störst nytta för samhället i stort. Denna typ av områden med sammanhängande äldre skog är bland annat viktiga för renskötseln.

Statens fastighetsverk har även ett relativt stort innehav av produktiv skogsmark utan dokumenterat höga naturvärden i nordvästra Sverige. Verket bedriver där ett skogsbruk i enlighet med sin myndighetsinstruktion, i syfte att förvalta statens fastighetsinnehav så att en god hushållning och en hög ekonomisk effektivitet uppnås samt verka för att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås. Enligt uppgift till utredningen innebär Statens fastighetsverks skogsbruk ett tillskott till myndigheten på cirka 10 miljoner kronor per år varav cirka 3–3,5 miljoner kronor per år härrör från skogsbruk i de stora sammanhängande naturskogarna som skulle påverkas av utredningens förslag.

Statens fastighetsverk äger cirka 94 500 hektar produktiv skogsmark utanför formellt skyddade områden ovanför den fjällnära gränsen. Av denna areal ingår därmed cirka två tredjedelar stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden.

Det finns anledning att utreda om Statens fastighetsverks skogsbruk i den fjällnära skogen är samhällsekonomiskt motiverat utifrån den alternativa möjligheten att i stället främja naturvård, rennärning, naturturism och friluftsliv även för den skog som inte i dag har höga naturvärden. Principerna bakom det statliga ägandet bör utredas vidare, till exempel i samband med den aviserade översynen av rennäringslagen till följd av Girjas-domen.

Tabell 16.7 Statens fastighetsverks skogsmarksinnehav ovan och i anslutning till fjällnära gränsen

(Produktiv skogsmark, hektar)

	Inom formellt skydd	Utanför formellt skydd	
		Med dokumenterat höga naturvärden*	Utan dokumenterat höga naturvärden
Ovan fjällnära gränsen	269 642	64 534	31 867
Nedan fjällnära gränsen	12 314	49 227	102 216
Totalt	281 957	96 742	134 084

Källa: Naturvårdsverket och Metria.

* Naturvärden som dokumenterats av länsstyrelserna eller som avsatts frivilligt av Statens fastighetsverk.

16.2.8 Privata skogsbolagens innehav inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden

De privata skogsbolagen i Sverige har åtagit sig ett stort ansvar för naturvården, vilket inte minst visar sig i de stora arealerna frivilligt avsatt skog i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden, liksom i övriga landet. Av de 138 700 hektar som ägs av de privata skogsbolagen inom de stora sammanhängande naturskogarna med dokumenterat mycket höga naturvärden är 77 500 hektar frivilligt avsatta.

Att lösa in de frivilliga avsättningarna eller att rakt av byta dessa mot skog som går att bruka skulle vara att rubba balansen inom den rådande skogspolitiken och medföra en omotiverad konkurrensfördel för dessa bolag. Förstahandsalternativet för dialogen bör därför vara att de aktuella områdena i möjligaste mån kvarstår och bevaras långsiktigt som frivilliga avsättningar inom respektive skogsbolags ansvar. Då avsättningarna i vissa fall ligger som spridda enklaver i större sammanhängande områden kan det dock vara svårt rent praktiskt att utforma ett skydd som inte inkluderar vissa frivilliga avsättningar.

Dialogen bör syfta till att nå samförstånd om bolagens respektive statens ansvar för bevarandet av de skogar som inte är frivilligt avsatta och som omfattas av utredningens förslag. I första hand bör skogsbolagen ersättas genom intrångsersättning, men även ersättningsmark kan vara aktuellt när detta är möjligt och lämpligt.

16.2.9 De sammanhängande naturskogarna har stor betydelse för renskötseln

Den fjällnära skogen är ett unikt område med särskilt höga värden i samisk betydelse, där liten eller ingen påverkan av trakthyggesbruk ägt rum. Bältet av fjällnära skog som sträcker sig från norr till söder innefattar en lång samisk kulturhistoria, där renens vandringar fortfarande kan ske på ett naturligt sätt.

Den fjällnära kontinuitetsskogen är av stor betydelse för renskötseln och dess kultur. Skog nära den fjällnära gränsen, innanför skogssamebyarnas åretruntmarker brukas större delen av året. Området fungerar som kalvningsland för skogssamebyar, och ger samtidigt ett gott skydd

för renarna vid svårare väderleksförhållanden och mot insekter. Den kontinuitetsskog som finns kvar i den fjällnära regionen är livsviktig för renskötseln. Den fjällnära skogen tillhör även delar av samebyarnas kärnområden i fråga om viktiga betesmarker för mark och- häng-lavs-bete.

Sveriges 51 samebyar omfattar sammanlagt cirka 11 miljoner hektar produktiv skogsmark. Renskötselns året-runt-marker omfattar cirka 2 miljoner hektar produktiv skogsmark varav cirka 1,3 miljoner hektar ligger nedanför den fjällnära gränsen.

Förslagets cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark ligger till 98 procent inom någon sameby. Förslaget innebär att ytterligare cirka 230 000 hektar produktiv skogsmark inom året-runt-markerna skyddas formellt, vilket motsvarar över 11 procent av den samlade produktiva skogsmarksarealen. Av den produktiva skogsmark som är utpekad som riksintresse för rennäring skyddas genom förslaget ytterligare cirka 150 000 hektar vilket motsvarar cirka 5 procent. Motsvarande siffra för utpekade kärnområden för rennäring är cirka 135 000 hektar vilket även det motsvarar cirka 5 procent.

Förslaget har störst påverkan för den produktiva skogsmarken ovan den fjällnära gränsen. Genom förslaget skyddas 57 procent av den samlade arealen produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Det innebär att andelen formellt skyddad produktiv skog går från cirka 50 procent till 79 procent ovan den fjällnära gränsen. 155 000 hektar produktiv skogsmark inom året-runt-markerna ovan den fjällnära gränsen skyddas formellt vilket, motsvarar cirka 21 procent av all sådan skog inom dessa marker. För områden som är utpekade som riksintresse för rennäring ovan fjällnära gränsen skyddas ytterligare cirka 92 000 hektar produktiv skogsmark, vilket motsvarar 31 procent av den sammanlagda arealen. För områden som är utpekade som kärnområden för rennäringen skyddas 83 000 hektar produktiv skogsmark eller ytterligare 33 procent av arealen.

Utredningens bedömning är att renskötselns intressen som helhet påverkas mycket positivt av att de föreslagna skogarna inte avverkas. Stora arealer med lavrika skogar som är viktiga för renens bete, kommer med förslaget att bli långsiktigt avsatta för naturvård. Genom förslaget sker även en påtaglig förskjutning av markanvändningen inom året-runt-markerna; från skogsbruk till naturvård. På längre sikt kan detta bidra till att kunna tillgodose eventuella samiska anspråk på denna mark. Renskötsel, jakt och fiske bedöms inte på

något påtagligt sätt innebära en konflikt med förslaget primära syfte att bevara ekosystemmångfald och möjliggöra landsbygdsutveckling inom tjänstesektorn.

16.3 Kostnader för anslag till Naturvårdsverket och länsstyrelserna

Förslag: Naturvårdsverket och länsstyrelserna beviljas riktade anslag, och omfördelar befintliga anslag, för att genomföra markåtkomsten av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden. Förstärkningen sker genom ökade anslag inom utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård fördelat på förvaltningsanslaget Naturvårdsverket (1:1) för administrativt arbete och anslaget Skydd av värdefull natur (1:14) för utbetalning av intrångsersättning eller köpeskilling inklusive kostnaden för ersättningsmark inom Sveaskogs markförsäljningsprogram samt för statsbidrag till kommunerna.

Den totala kostnaden för intrångsersättning, köpeskilling, statsbidrag och administrativt arbete redovisas i tabell 16.8 nedan. Utredningen bedömer att cirka en tredjedel av finansieringsbehovet för intrångsersättning, köpeskilling och statsbidrag kan finansieras genom omfördelning av befintliga anslag utifrån anslagsnivån för anslag 1:1 och 1:14, utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård, i budgetproposition 2021. Naturvårdsverkets anslag föreslås höjas enligt följande:

- 2021–2027: 3,6 miljoner kronor per år för administrativt arbete på Naturvårdsverket på anslag 1:1 (totalt 25 miljoner kronor).
- 2021–2027: 10 miljoner kronor per år för administrativt arbete på länsstyrelserna på anslag 1:14 (totalt 70 miljoner kronor).
- 2021–2027: 10 miljoner kronor till värderings- och förhandlingskonsulter på anslag 1:14 (totalt 70 miljoner kronor).
- 2022–2027: 1 577 miljoner kronor per år för intrångsersättning, köpeskilling och statsbidrag på anslag 1:14 (totalt 9 461 miljoner kronor).

Utredningen har uppskattat de sammanlagda kostnaderna för att genomföra förslaget i detta kapitel enligt följande.

Tabell 16.8 Kostnader för att genomföra förslaget

Översiktlig uppskattning, kronor

	Areal som skyddas	Anslagsfinansiering	Kostnad
Intrångsersättning enskilda och allmänningar	168 000	8 362 000 000	
Intrångsersättning bolag	61 000	3 300 000 000	
Intrångsersättning övriga markägare	12 000	590 000 000	
Markförsäljningsprogram enskilda och allmänningar	60 000	1 884 000 000	
Statsbidrag kommunerna	2 500	56 000 000	56 000 000
Bolagens frivilliga avsättningar	80 000		3 500 000 000
Skydd av statens innehav	142 000		5 700 000 000
Myndigheternas kostnader		165 000 000	
	525 500	14 357 000 000	9 256 000 000

Översiktlig redovisning I kolumnen kostnad återfinns den kostnad i form av marknadsvärdesminskning på grund av skogsbruksrestriktioner som bedöms kunna bäras av respektive markägare utan statlig ersättning.

En närmare beskrivning av hur den sammanlagda kostnaden räknats fram finns i kapitel 17.8.

Utredningen har haft särskilt i uppdrag att utreda och lämna förslag om fjällnära skog. Förslaget adresserar angelägna frågor både avseende biologisk mångfald och stärkt äganderätt. Utredningens uppfattning är därför att det är centralt att anslagen fullt ut motsvarar de faktiska behoven.

17 Konsekvenser av utredningens förslag

17.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag kan få för staten, kommuner, landsting, berörda företag eller andra enskilda. Om betänkandet innehåller förslag till nya och ändrade regler ska konsekvenserna anges på ett sätt som överensstämmer med bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt dessa bestämmelser ska bland annat berörda företags administrativa kostnader redogöras för.

Enligt utredningens direktiv¹ ska utredningen beskriva konsekvenserna av sina förslag ur ett miljömässigt, klimatmässigt, ekonomiskt, företagsmässigt och socialt perspektiv. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som utredaren väljer att lägga fram.

I arbetet med konsekvensutredningen har utredningen tagit hjälp av sina experter som bistått med statistik, uppgifter om kostnader, med mera. Bland experterna finns företrädare för bland andra Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, länsstyrelserna, LRF, Norra Skog och Sveriges Jordägareförbund. Utredningen har även begärt in uppgifter från Sveaskog och Statens fastighetsverk.

¹ Dir. 2019:46.

17.2 Övergripande om utredningens uppdrag

Direktivet består av fyra huvudsakliga delar där utredningen ska lämna förslag:

- Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?
- Se över statens roll när det gäller kunskapsunderlag om naturvärden i skogen och i fråga om nyckelbiotoper
- Hitta nya flexibla skydds- och ersättningsformer
- Finna balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog

Utredningens utgångspunkt har varit att förslagen sammantaget ska stärka äganderätten, bidra till att uppnå internationella åtaganden och nationella mål för biologisk mångfald och främja en växande cirkulär bioekonomi och näringar med bas i skog. Förslag inom ett område har medfört behov av förslag inom ett annat för att utredningens alla områden ska påverkas positivt. Det är därför viktigt att förslagen ses som en helhet. Vid bedömningen av förslagens konsekvenser har utredningen däremot i huvudsak beaktat konsekvenserna för respektive förslag.

17.3 Berörda verksamheter och aktörer

Drygt två tredjedelar av Sveriges totala landyta utgörs av skog, vilket motsvarar cirka 28,1 miljoner hektar. Av den totala arealen skogsmark i Sverige är cirka 23,5 miljoner hektar produktiv skogsmark. Utredningens förslag berör i huvudsak produktiv skogsmark. Begreppet *produktiv skogsmark* avser skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år. Den resterande delen, cirka 4,6 miljoner hektar, består av improduktiv skogsmark. Exempel på improduktiv skogsmark är trädbevuxna myrar och bergimpediment samt stora delar av fjällbjörkskogen.

17.3.1 Företag och enskilda

Skogsägare

Den produktiva skogsmarken ägs till 48 procent av enskilda, privata ägare vilket är fysiska personer, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag. Privatägda aktiebolag äger 24 procent av den produktiva skogsmarken och 13 procent ägs av statsägda aktiebolag som Sveaskog AB, AB Göta kanalbolag och Akademiska Hus AB. Övriga privata ägare, som till exempel Svenska kyrkan, stiftelser, ekonomiska och ideella föreningar, bysamfälligheter, allmänningar och besparingsskogar äger 6 procent av den produktiva skogen. Staten genom till exempel Fastighetsverket, Fortifikationsverket, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, äger 7 procent och de sista 2 procenten ägas av övriga allmänna ägare som till exempel kommuner och landsting.

De enskilda privata skogsägarna består av närmare 320 000 personer. Dessa enskilda privata skogsägare äger tillsammans cirka 225 000 brukningsenheter. Av dessa är 67 procent närboägda, 26 procent utboägda och 7 procent delvis utboägda. Med utboägd avses en fastighet där ägaren bor i en annan kommun än den där brukningsenheten finns. En närboägd fastighet innebär att ägaren bor i samma kommun som brukningsenheten. Medelstorleken på en skogsfastighet är 49 hektar. Antal utländska skogsägare (fysiska personer) år 2017 var 7 290.

17.3.2 Myndigheter och kommuner

Förslagen i detta betänkande berör ett antal myndigheter, i huvudsak Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, länsstyrelserna och SLU. Även kommunerna berörs av utredningens förslag. I vilken utsträckning och på vilket sätt återkommer utredningen till under respektive förslag.

17.4 Förslag om en tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi

17.4.1 Tillsättandet av en nationell samordnare för skogsprogrammet

Det nuvarande nationella skogsprogrammet utgör en plattform för dialog mellan skogens intressenter, myndigheter och regeringen. Programmet är en tydlig arena för diskussioner om frågor centrala för sektorn och ambitionen med den breda och inkluderande ansatsen har varit bra för processen. Det utredningen identifierat som problematiskt i arbetet är att frågor tenderar att bli politiska i ett tidigt skede i en diskussion och att programmets olika aktörer då inte har möjlighet att samverka på ett optimalt sätt. En bidragande orsak till den tidiga polariseringen bedöms vara att skogsprogrammet har sin organisatoriska hemvist i regeringskansliet. Ett annat problem som utredningen identifierat är att det inte heller finns något klart och tydligt sätt för skogsprogrammet att komma till beslut i en fråga som inte regeringen i förväg har adresserat till processen.

Utredningen föreslår därför att ansvaret för dialogprocessen flyttas ut från regeringskansliet och Skogsstyrelsen och att regeringen i stället tillsätter en fristående nationell samordnare. En nationell samordnare bör kunna inleda en lösningsbaserad dialog med engagerade intressenter för att hitta gemensamma lösningar, bidra med underlag till regeringens arbete och bidra till att genomföra den beslutade politiken för att utveckla den ekonomiska, ekologiska och sociala hållbarheten i skogen. Den nationella samordnarens uppdrag kommer att anges i ett direktiv och dialogprocessen kan resultera i konkreta förslag till riksdag och regering. En basfunktion där Skogsstyrelsen fördelar medel, bistår med olika uppdrag, ger stöd till regionalt arbete och genomför möten i skogsprogrammets årscykel bör kvarstå.

Vidare innehåller utredningens förslag en breddad ansats för det nationella skogsprogrammet för att programmet tydligare ska hantera alla frågor som rör skogen integrerat såsom;

- en växande cirkulär bioekonomi som inkluderar alla näringar med bas i skog,
- lönsamhet och konkurrenskraft för skogsägarna och skogsnäringen,

- skogens roll för klimatet,
- skogens roll för biologisk mångfald,
- skogens kulturmiljövärden,
- skogens sociala värden och
- kompetensförsörjning.

Alternativet är att skogsprogrammet fortsätter i den form det har i dag vilket enligt utredningen skulle innebära risk för ett fortsatt politiserat arbetssätt där det är svårt att komma till beslut och där legitimiteten kan ifrågasättas från aktörer som inte varit delaktiga i processen eller vars intressen inte beaktats.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Det nationella skogsprogrammet har hittills finansierats genom att Skogsstyrelsen får ett basanslag för att bistå Regeringskansliet i utvecklingen av programmet. Skogsstyrelsen har även stöttat och fördelat medel till arbetet inom de regionala skogsprogrammen.

Enligt utredningens förslag ska Skogsstyrelsen fortsatt ha ansvar över basfunktionerna inom det nationella skogsprogrammet vad gäller bland annat samordning, olika uppdrag, det regionala arbetet, årskonferens med mera

Skogsstyrelsen anslag har hittills uppgått till 26 miljoner kronor per år mellan 2017–2020. För åren 2021 och 2022 är anslagen budgeterade till 22 miljoner kronor per år.

Kostnaden för en nationell samordnare för skogsprogrammet bör kunna jämföras med kostnaderna för andra nationella samordnare. Anslaget för den nationella samordnaren för Fossilfritt Sverige med sekretariat har uppgått till mellan 5–6 miljoner kronor. Sekretariatet består där av två sekreterare och en kommunikatör. Det kan jämföras med anslaget för den nationella samordnaren för Agenda 2030 som uppgår till 6 miljoner kronor för år 2020 med ett sekretariat bestående av fem sekreterare. Med tanke på att den nationella samordnaren för skogsprogrammets dialogprocess ska överta vissa delar

av det arbete som redan i dag bedrivs genom Skogsstyrelsens basfunktion bör den tillkommande kostnaden inte bli fullt så höga.

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga direkta konsekvenser har identifierats genom förslaget. En bättre dialogprocess bedöms dock på lång sikt gynna företagandet inom skogsnäringen genom att främja ett erfarenhetsutbyte och samverkan.

Det breddade ansatsen för skogsprogrammet som föreslås bedöms gynna företagandet genom att bland annat frågor om lönsamhet, konkurrenskraft och kompetensförsörjning behandlas integrerat med frågor som bland annat rör skogens sociala värden och biologisk mångfald.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

En bättre dialogprocess och en bredare ansats för nationella skogsprogrammet bedöms ha långsiktigt positiva effekter för miljön och för skogens sociala värden, då de föreslås behandlas integrerat med skogsproduktion och andra frågor. Förslaget bedöms inte ha någon direkt påverkan på klimatet, däremot kan den ökade hållbara skogstillväxt som eftersträvas, med ökad möjlighet till substitution av fossila råvaror, indirekt kunna bidra till en minskad klimatpåverkan.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Ett förbättrat samarbetsklimat som kan bli följden av en god dialogprocess bedöms ha långsiktigt positiva samhällsekonomiska effekter. Investeringsviljan både i ekonomiskt lönsamma åtgärder och åtgärder som är positiva för miljön i bred bemärkelse bedöms öka i takt med att konfliktnivån trappas ner. I det nationella skogsprogrammets breddade uppdrag bedöms flera åtgärder kunna lyftas som ökar det samlade värdet av den svenska skogen, både ekonomiskt och för andra allmänna intressen.

17.4.2 Uppdrag till nationella skogsprogrammet att ta fram ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt

Den svenska skogen behöver en ökad hållbar tillväxt för att kunna möta framtidens behov av biomassa. Ökad hållbar tillväxt i skogen behöver ske genom en rad olika åtgärder – både sådana som ligger inom ramen för sektorsansvaret för produktion och sådana som kräver politiska styrmedel.

En uttalad nationell målsättning för skogsproduktion innebär en viktig signal från samhället om att ökad skogstillväxt är viktig för hantering av flera svåra samhällsutmaningar. Genom att formulera en uttalad målsättning kan näringen och övriga intressenter motiveras till att fokusera på behovet av ökad hållbar tillväxt och god skogsskötsel inom ramen för sektorsansvaret. Samtidigt bidrar ett mål om hållbar tillväxt i skogen till ett tydliggörande av vilken råvara som finns tillgänglig för en växande cirkulär bioekonomi, vilket bedöms kunna bidra till att realistiska anspråk ställs på skogens produktionsförmåga.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Inga direkta statsfinansiella kostnader är kopplade till uppdraget. Uppdraget bedöms rymmas inom befintliga och föreslagna anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga direkta konsekvenser för företag och enskilda har kunnat identifieras genom förslaget att ta fram ett mål om ökad hållbar tillväxt i skogen.

Om målsättningen bidrar till att öka tillväxten kommer dock effekter uppstå för företag och enskilda. En ökad hållbar tillväxt i skog genom företagsekonomiskt fördelaktiga åtgärder bidrar till högre lönsamhet för de markägare som vidtar åtgärderna. Om de åtgärder som anges i Skogsstyrelsens rapport *Skogsskötsel med nya möjligheter*² vidtas kan effekten på fastighetsnivå för det mest inten-

² Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 2019:24.

siva scenariot av tillväxthöjande åtgärder på fastighetsnivå innebära ett ökat genomsnittligt nuvärde med cirka 31 procent, ett minskat kassaflöde med cirka 11 procent, en ökad avverkning med cirka 41 procent och en ökad tillväxt med cirka 31 procent i jämförelse med dagens brukande. Tillväxthöjande åtgärder i mer modest skala skulle enligt de beräkningar som utförts i rapporten i stället igenomsnitt innebära ett ökat nuvärde med cirka 23 procent, ett minskat kassaflöde med cirka 8 procent, en ökad avverkning med cirka 11 procent och en ökad tillväxt med cirka 5 procent.

En ökad total tillgång till bioråvara ger förutsättningar för ekonomisk tillväxt för de företag som är beroende av denna resurs.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Inga direkta konsekvenser har kunnat identifieras för miljö eller klimat. Inte heller bedöms det finnas några sociala konsekvenser av förslaget.

Om förslaget att sätta upp mål för ökad hållbar tillväxt i skogen också leder till ökad tillväxt uppstår dock flera konsekvenser.

Hög tillväxt i skogen tar upp koldioxid från atmosfären vilket minskar mängden växthusgaser. Genom att ökad tillgången till träd-biomassa, som kan ersätta fossila bränslen och lagra koldioxid, i långlivade produkter som byggnader, skapas positiva effekter för klimatet. Ökad skoglig tillväxt innebär därmed positiva effekter för klimatet, oavsett om skogen avverkas eller står kvar.

Ökad hållbar tillväxt kan realiseras genom åtgärder som inte innebär negativa effekter för natur- eller kulturmiljön. Det är dock även möjligt att öka tillväxten i skogen på ett sätt som skapar negativa konsekvenser för dessa värden. Om åtgärderna begränsas till de som är angivna i Skogsstyrelsens rapport *Skogsskötsel med nya möjligheter* har flertalet åtgärder för att nå ett tillväxtmål bedömts ha liten eller i vissa fall positiv effekt för biologisk mångfald, kulturmiljön och skogens sociala värden.

För biologisk mångfald kan framför allt en ökad användning av contortatall, dikesrensning, skyddsdikning och skogsgödsling få negativa konsekvenser. Konsekvenserna begränsas av den begränsade utsträckning som dessa åtgärder vidtas för att uppnå ett mål om ökad hållbar tillväxt i skogen. Dessa åtgärder kommer enligt Skogsstyrel-

sens rapport sannolikt inte vidtas i så stor utsträckning att relevanta miljö kvalitetsmål äventyras.

För kulturmiljön och de sociala värdena har de åtgärder som föreslås i *Skogsskötsel med nya möjligheter* bedöms ha övervägande positiva effekter.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Det finns inga direkta samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag. Om förslaget medför ökad hållbar tillväxt i skogen kan de indirekta samhällsekonomiska effekterna dock bli betydande.

Samhällsekoniskt kan betydelsen av en ökad avverkning illustreras med hjälp av så kallade förädlingsvärden. SCB räknar årligen ut förädlingsvärden för samtliga sektorer och hela svenska ekonomin vilket utgör Sveriges BNP. Här berörs kategorierna skogsbruksföretag, industri för trä och varor av trä med mera, samt massa-, pappers- och pappersvaruindustri.

De två senaste åren som det finns beräkningar för är 2015 och 2016. Det totala förädlingsvärdet var då 96 respektive 93 miljarder kronor. Till industrin hade de åren tillförts 72,2 respektive 70,6 miljoner m³fub. Det genomsnittliga förädlingsvärdet i skogsnäringen per kubikmeter tillfört virke blir då 1 324 kronor/m³fub, vilket motsvarar 1 098 kronor/m³sk.

Det finns potential att på sikt öka tillväxten och därmed i förlängningen även avverkningarna med flera tiotals miljoner m³sk årligen. Om förädlingsvärdena i skogsnäringen då ligger på samma nivå som i dag innebär det att bidraget till svensk ekonomi i termer av BNP på lång sikt kan öka med flera tiotals miljarder kronor per år. Det finns dock anledning att tro att förädlingsvärdet för svenska skogsprodukter kan komma att öka i framtiden, genom satsningar på ökad förädlingsgrad, vilket får en exponentiell betydelse för de samhällsekonomiska effekterna av ökad möjlig avverkning.³

³ Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 2019:24, s. 189 f.

17.4.3 Uppdrag om översyn av reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransonering och brukningsenhet bör ses över

Tillväxten i skogen är viktig för den svenska skogsnäringens konkurrenskraft, en förutsättning för en växande cirkulär bioekonomi och avgörande för klimatpolitiken, både genom att den växande skogen utgör en kolsänka och genom att skogsråvaran möjliggör fossilsubstitution. Det finns stora möjligheter att höja produktionen i skogsbruket.

Utredningen bedömer att vissa regelförenklingar behövas för att ta tillvara skogsproduktionens möjligheter. Vissa regler i skogsvårdslagen begränsar skogsbrukets möjligheter till att styra sina avverkningar inom bestånden.

Utredningen har däremot inte haft tid att fullt ut utreda de regelförenklingar som utredningen förordar.

Utredningen har därför föreslagit att regeringen ska ge i uppdrag åt Skogsstyrelsen att göra en översyn av bestämmelserna om lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF), ransoneringsreglerna och brukningsenhet i skogsvårdslagen.

Det är osäkert vilka effekter en förändring av LÅF, ransoneringsreglerna och brukningsenhet i skogsvårdslagen kommer få och hurvida en förändring i praktiken kommer innebära en regelförenkling. Det är därför svårt att bedöma konsekvenserna av att utredningsuppdraget inte lämnas eller av att de förslag som kan komma att lämnas inte genomförs.

Konsekvenser

Utredningen har inte identifierat några direkta konsekvenser av utredningsuppdraget. Däremot kan resultatet av utredningen komma att medföra konsekvenser.

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsens bedömning är att utredningsuppdraget kan göras inom befintligt anslag. Om däremot Skogsstyrelsen får väldigt många utredningsuppdrag samtidigt så kan extra resurser behövas för detta.

Bedömningen är att en miljon kronor och en årsarbetskraft i så fall krävs för utredningarna.

Konsekvenser för företag och enskilda

Utredningens bedömning är att förändringar kan innebära effekter framför allt för storskogsbruket som kan få större flexibilitet att styra om avverkningar inom innehavet genom de föreslagna regelförändringarna och dra nytta av de föreslagna ändringarna av begreppet brukningsenhet. Genom att ta bort regler som hindrat skogsbruket från att avverka viss del av sitt innehav kan lönsamheten öka för de som drar nytta av förslaget då avverkning kan styras mot marknads efterfrågan i större utsträckning än i dag. Förslagen bedöms inte ha annat än marginell påverkan på konkurrensen mellan företag.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Ransoneringsreglerna och reglerna om LÅF bedöms i dagsläget ha en positiv effekt för miljö, rekreation, friluftsliv och rennärning. Om reglerna ändras utan hänsyn till dessa värden kan dessa komma att påverkas negativt.

Reglerna kan samtidigt komma att minska trycket på att avverka skogar med höga naturvärden om avverkning i stället kan styras om till bestånd med lägre naturvärden. Det kan då innebära en positiv effekt för biologisk mångfald.

Det är svårt att avgöra eventuella effekter för klimatet. Det finns klimatpositiva effekter både av att avverka skog och att låta den stå kvar. Hur reglerna påverkar balansen mellan dessa båda alternativ avgör hur konsekvenserna slutligen kan bedömas.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Att möjliggöra ett större uttag av skogsråvara kan bidra till en växande bioekonomi, vilket medför samhällsekonomiska effekter i form av ökad BNP. Förslagets eventuella effekt påverkar hur stor betydelse förslaget har för samhällsekonomin. Om reglerna innebär

en förlust för andra intressen i skogen, som rennärning, rekreation och turism kan effekterna komma att ta ut varandra eller bli negativa.

17.4.4 Uppdrag om avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark

Snabbväxande planterade granskogar på sentida åkermarker har ett obetydligt värde för den biologiska mångfalden och det rörliga friluftslivet. De blir sannolikt också utsatta för ökade risker för stormfällning och skadeangrepp i ett förändrat klimat. Med en enklare hantering för avverkning av monokulturer av granskog på dessa marker skulle betydande volymer biomassa kunna frigöras till nytta för en växande bioekonomi. Skälen för flera av de regler som gäller den produktiva skogsmarken i övrigt bedöms inte vara relevanta för åkermark omlagd till skogsmark.

Det bör därför finnas en möjlighet att särbehandla åkermark som sedan år 1900 planterats med granskog. Detta bör ske på så sätt att Skogsstyrelsen ges möjlighet att i föreskrifter, inom avgränsade geografiska områden som uppfyller dessa kriterier, göra undantag från vissa av skogsvårdslagens bestämmelser. Utredningen har därför föreslagit att Skogsstyrelsen ska ges i uppdrag att utreda om planterad granskog som växer på mark som varit åkermark efter år 1900 kan hanteras på ett enklare sätt till exempel genom att slopa kravet på underrättelse och lägsta ålder för slutavverkning.

Det är osäkert vilka effekter en eventuell avreglering kommer få och huruvida den i praktiken kommer innebära en regelförenkling. Det är därför svårt att bedöma konsekvenserna av att utredningsuppdraget inte lämnas eller av att de förslag som kan komma att lämnas inte genomförs.

Konsekvenser

Utredningen har inte identifierat några direkta konsekvenser av utredningsuppdraget. Däremot kan resultatet av utredningen komma att medföra indirekta konsekvenser.

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsens bedömning är att utredningarna kan göras inom befintligt anslag. Om däremot Skogsstyrelsen får väldigt många utredningsuppdrag samtidigt så kan extra resurser behövas för detta. Bedömningen är att en halv miljon kronor och en halv årsarbetskraft i så fall krävs för utredningarna.

Konsekvenser för företag och enskilda

En avreglering av skogsbruk inom de områden som föreslås kommer medföra mindre administrativa kostnader vilket framför allt kommer att gynna små företag. Ökad lönsamhet för dessa företag kan därför förutses vilket kommer att gynna dessa i konkurrensen med andra företag som inte omfattas av förslaget. Konsekvenserna bedöms dock inte bli stora nog för att innebära någon markant marknadspåverkan annat än lokalt.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Om de föreslagna regeländringarna genomförs bedöms de ha positiva konsekvenser för biologisk mångfald genom ett möjliggöra ett ståndortsanpassat skogsbruk tidigare än vad som annars hade varit fallet. Inga påtagliga konsekvenser för klimatet har identifierats. Att avveckla granskog till förmån för bland- eller lövskog kan vara en konsekvens av genomförandet vilket bedöms ha positiva konsekvenser för skogarnas rekreativvärde.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Regelförändringar bedöms medföra en samhällsekonomisk vinst genom att ineffektivt skogsbruk kan komma att effektiviseras i snabbare takt än vad som är möjligt inom befintligt regelverk.

17.4.5 Uppdrag om rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket

För att sprida kunskap om vilka åtgärder som är relevanta för ökad kvalitet vid skogsproduktion, vid naturvårdsåtgärder och för klimatanpassning behövs kunskapshöjande insatser, exempelvis för skogsägare och skogliga aktörer på lokal nivå. Riktad rådgivning är ett effektivt sätt att sprida kunskap och visa på vikten av att produktionshöjande och naturvårdande åtgärder genomförs.

Utredningen har därför föreslagit att regeringen ska ge Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra en omfattande rådgivningskampanj för ökad skogsproduktion, ökad naturvårdande skötsel, effektivare miljöhänsyn och ökad klimatanpassning i skogen.

Därutöver har utredningen föreslagit att regeringen bör ge Skogsstyrelsen i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket ta fram rekommendationer och rådgivning om naturvårdande skötsel och restaurering i frivilligt avsatta områden, samt utarbeta förslag för att stimulera naturvårdande skötsel och restaurering, i de frivilligt avsatta områdena.

Förslaget kan kopplas samman med ett pågående arbete med att ta fram en strategi för natur- och kulturmiljövårdande skötsel som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket genomför. Under åren 2020–2022 tar Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, i bred samverkan med skogliga aktörer, fram en strategi för natur- och kulturvårdande skötsel av områden som förvaltas med naturvårdsmål, det vill säga frivilliga avsättningar samt områden som är formellt skyddade. Strategin talar om *var* i landskapet olika åtgärder bör prioriteras och utgör därmed en viktig del i de gemensamma rekommendationer och råd som efterfrågas i utredningens förslag.

Beräknad tidsåtgång inom projektet är 1,5 årsarbetskrafter per myndighet för år 2021 resp. 2022, totalt sex årsarbetskrafter. Beslut om detta arbete finns redan. Strategin kommer i första hand att behandla områden med befintliga naturvärden. För att omhänderta utredningens förslag fullt ut behöver arbetet med skötselstrategin utvidgas att även innefatta *var* i landskapet restaurering av utvecklingsmark bör ske. Restaureringsåtgärder görs i första hand för att bidra till den gröna infrastrukturen genom att stärka befintliga områden och konnektiviteten mellan dessa. Vi kan utgå ifrån att det finns mindre tillgängligt underlag av restaureringsbehoven, men att lokaliseringen i landskapet i stort kommer att följa det som gäller för

naturvårdande skötsel. Beräknad tidsåtgång för utvidgning är en halv årsarbetskraft för Skogsstyrelsen. Detta är tidsåtgången för myndighetens arbete inom samverkansprocessen. Kostnader för externa konsulter, framför allt för analysarbete, kan tillkomma.

Utöver skötselstrategin behövs myndighetsgemensamma rekommendationer och råd om *hur* naturvårdande skötsel och restaurering ska genomföras, det vill säga vilka åtgärder som bör väljas i olika skogsmiljöer och i olika situationer samt hur åtgärderna bäst genomförs i praktiken. Att rätt val av åtgärder görs i varje enskilt område och att utförandet anpassas för rådande förhållanden är av största vikt för önskad effekt av den naturvårdande skötseln. Kunskaps-sammanställning samt förankrade och accepterade rekommendationer och råd om hur skötsel ska planeras och genomföras saknas i dagsläget och behöver därför tas fram. Kunskapssammanställning kan tas fram med hjälp av SLU, SkogForsk med flera.

Konsekvenser

Rådgivningskampanjer är skalbara

Rådgivningssatsningar är i hög grad skalbara. Med detta menas att vilket genomslag de får står i proportion till hur stor insatsen är. Det finns förstås en övre gräns för hur stor andel av skogsägarna man kan nå. Alla har inte möjlighet eller intresse för att delta. I *Grönare skog*-kampanjen som bedrevs 1999–2001 deltog 122 000 personer ur den primära målgruppen (skogsägare och yrkesverksamma i skogsbruket). Av dessa var det 63 000 som fick utbildning på minst 10 timmar. Kostnaden för det var cirka 200 miljoner kronor i den tidens penningvärde.

Det har gått 20 år sedan Grönare skog och jämförelser är svåra. Då byggde arbetssättet mycket på lokalt engagemang i studie-cirklar. Förutsättningarna för att bedriva utbildning är annorlunda nu med en alltmer urbaniserad skogsägarkår. Digitaliseringen har gjort att det nu finns helt nya informationskanaler och utbildnings-former att jobba med. Skogsägarna har fått tillgång till digitala besluts- och planeringsstöd. Förändringarna kan göra det både lättare och svårare att få brett genomslag för en satsning av den omfattning som Grönare Skog hade.

Grönare skog var en bred kampanj ämnesmässigt, men i grunden var det ett ganska enhetligt paket baserat på en kursbok som erbjöds

deltagarna. Antagligen låg kampanjen ganska nära den övre gräns för hur många som kan nås med en specifik kurs.

Den kampanj som förslås i utredningen kommer att vara bred och innehålla många olika typer av rådgivningsaktiviteter och då blir det lättare att nå många deltagare. Som jämförelse kan nämnas den verksamhet som bedrevs av Skogsstyrelsen i ett antal fristående rådgivningsprojekt inom Landsbygdsprogrammet 2009–2014. Den totala budgeten låg på 315 miljoner kronor, fördelat på sex år och man nådde drygt 130 000 deltagare. Många deltog i flera olika aktiviteter, så antalet unika individer var lägre.

Rådgivning, speciellt kurser och andra gruppaktiviteter, syftar till att öka kunskapen och påverka attityder hos mottagarna. Detta ska i sin tur leda till ett förändrat agerande vilket i förlängningen ska få genomslag på skogstillståndet. Skogsstyrelsen har gjort ett flertal effektutvärderingar som visar att den påverkanskedjan fungerar. Det är dock många faktorer som spelar in på skogsbrukarnas beslutsprocesser och alla deltagare genomför inte åtgärder direkt. Därför är det inte så vanligt att man ser en omedelbar och kraftig effekt i skogen av kunskapshöjande åtgärder. Det är alltså svårt att i förväg bedöma vilka konkreta effekter i skogen en satsning kommer att ge, och det är också svårt att i efterhand härleda hur mycket av observerade förändringar som är direkt orsakade av rådgivningen. Men glidningar i attityder och förhållningssätt kan vara relativt varaktiga, så större rådgivningssatsningar kan få stor betydelse för de långsiktiga trenderna i skogsbruket.

Det gjordes ingen egentlig effektutvärdering av Grönare skog. En svårighet härvidlag var att budskapet var så brett att det var svårt att peka ut en speciell effekt som skulle kunna avläsas i förhållande till andra trender. En central del av budskapet var målklassning som ett sätt att balansera produktion och miljö på fastighets- och landskapsnivå, och det är ju något som sedan dess tillämpas brett i skogsbruket. Man kunde också visa att de attityd- och kunskapsmål som sattes för kampanjen uppnåddes. En dominerande del av deltagarna uppgav att man hade för avsikt att tillämpa de erhållna kunskaperna i sin skogsskötsel.

En viktig faktor för att få god effekt hos den del av den föreslagna kampanjen som handlar om att öka aktiviteten i skogsskötseln är att man är framgångsrik i att rikta den till rätt målgrupp. Det gäller att hitta de skogsägare som har en stor potential att bli mer aktiva, men

också intresse och förutsättningar att både delta i rådgivningen och sen gå till handling. Erfarenheter från tidigare satsningar visar att kunskaper som gör skogsägarna mer trygga i rollen som beställare är uppskattade och ger förutsättningar för ett mer aktivt brukande.

När det gäller den del som handlar om att öka den naturvårdande skötseln i frivilla avsättningar är det delvis andra förutsättningar. Här finns goda erfarenheter av individuell rådgivning kopplat till ekonomiska stöd. Det handlar dels om det kontinuerliga NOKÅS-stödet och de tidsbegränsade satsningar som gjorts inom ramen för EU:s Landsbygdsprogram. Den senaste av dessa, *Skogens miljövärden*, har pågått sedan 2016 och avslutas i år. Där har knappt 4 400 rådgivningar genomförts med drygt 6 200 personer. Det har resulterat i 3 095 ansökningar till stödet Skogens miljövärden och detta har i sin tur lett fram till att stöd hittills beviljats för naturvårdande skötsel på 12 255 hektar. Rådgivningen har kostat 35 miljoner kronor och arealstödet 113 miljoner kronor. Bedömningen är att stödet i de flesta fall är en förutsättning för att åtgärderna ska bli genomförda, i alla fall hos enskilda skogsägare. Men en del av medlen har också gått till skogsbolag för åtgärder som ingår i åtaganden som följer med miljöcertifieringen.

Att rådgivningen är kopplat till ett stöd ger goda förutsättningar för att de åtgärder man föreslår ska bli genomförda. Intresset för rådgivningen och därtill kopplat stöd har varit stort och verksamheten skulle kunna växlas upp om mer resurser tillförs. Ett problem kopplat till finansieringen via landsbygdsprogrammet är att det inte blir en kontinuitet i verksamheten då det blir ett glapp mellan programperioderna. Mycket resurser går till uppbyggnads- och utvecklingsarbete, och arbetet löper oftast som bäst när det är dags att avsluta.

En annan åtgärd för ökad skötsel av naturvärden i frivilliga avsättningar kan vara utbildningsinsatser för maskinförare och andra yrkesverksamma i skogsbruket. I sådana kurser kan även ingå aktiva åtgärder för att öka naturvärden i hänsynsytor, kantzoner och andra delar av den brukade skogen.

Sammanfattningsvis kan man säga att en större rådgivningssatsning med det föreslagna innehåller har goda förutsättningar att ge långsiktigt positiva effekter. Kostnaden för kampanjen kan som sagt anpassas efter behov. Förhållandet mellan insats och effekt kan antas vara ganska likartat inom ett ganska stort intervall. En satsning måste

förstås upp i en viss kritisk massa för att överhuvudtaget kunna drivas i kampanjform och med stor volym kommer effektivitetsvinster, bland annat genom att man kan ta fram högkvalitativt informations- och utbildningsmaterial som får stor användning.

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

En kampanj i enlighet med utredningens förslag skulle kunna få brett genomslag och ge önskade effekter med en storlek på 75 till 130 miljoner kronor årligen och pågå i 3–5 år.

I den uppskattningen ingår endast kostnader för själva rådgivnings- och utbildningsinsatserna, inte för ett arealstöd kopplat till rådgivningen om naturvårdande skötsel. En satsning av den storleken kan inte rymmas inom ordinarie anslag utan kräver att Skogsstyrelsen tillförs riktade anslagsmedel.

När det gäller att ta fram råd och rekommendationer för naturvårdande skötsel i de frivilliga avsättningarna kan förslaget med fördel kopplas samman med det pågående arbete med att ta fram en strategi för natur- och kulturmiljövårdande skötsel som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket för närvarande genomför. De kostnadsuppskattningar som görs här avser endast ökade insatser och kostnader för Skogsstyrelsens i förhållande till det som redan är planerat. Beräknad tidsåtgång för Skogsstyrelsen som sammankallande i arbetet är 1 årsarbetskraft. Beräkningen bygger på att Skogsstyrelsen delar genomförandet med Naturvårdsverket.

Sammantaget medför utvidgningen av det pågående arbetet att det tillkommer 1,5 årsarbetskrafter (motsvarande 1,5 miljon kronor) utöver de tre årsarbetskrafter som redan är inplanerade inom Skogsstyrelsen för det samlade arbetet med skötselstrategin. Detta är tidsåtgången för Skogsstyrelsen, utöver det kan kostnad för externa konsulter tillkomma, framför allt för analysarbete.

En översyn av befintliga styrmedel/ekonomiska stöd bör syfta till att ta fram förslag till hur dessa kan göras mer attraktiva och mer effektiva samt i större utsträckning inbegripa relevant utvecklingsmark. I denna översyn ingår också kostnadsberäkningar för ekonomiska stöd till de frivilliga avsättningarna för att nå olika nivåer av önskad effekt i skogen. Beräknad tidsåtgång är en halv årsarbetskraft för Skogsstyrelsen.

En översyn av olika möjligheter till finansiering bör innefatta Landsbygdsprogrammets miljöersättningar. Viss samverkan med Naturvårdsverket krävs. Beräknad tidsåtgång är 0,25 årsarbetskraft för Skogsstyrelsen (tre månader).

Uppskattad tidsåtgång är totalt 0,75 årsarbetskraft vilket ger en kostnad på cirka 0,75 miljoner kronor (där en halv årsarbetskraft avser översyn samt förbättringsförslag av befintliga styrmedel och 0,25 årsarbetskraft avser översyn av Landsbygdsprogrammets miljöersättningar samt samverkan med Naturvårdsverket).

Konsekvenser för företag och enskilda

Förslaget bedöms ha positiva effekter för företagandet inom sektorn då staten bekostar utbildning som annars hade fått köpas in. Förslaget bedöms gynna små och medelstora företag i större utsträckning än stora företag, som generellt redan har kompetens och vidtar interna utbildningsinsatser.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Att integrera produktionshöjande åtgärder och åtgärder för miljö bedöms överlag ha stor positiv effekt för biologisk mångfald.

En aktiv skogsskötsel med vitalare och mer produktiva skogar som mål har en positiv effekt för klimatet då tillväxten i skogen bedöms öka. Inga sociala konsekvenser har identifierats, men om rådgivningen leder till mer välskötta skogar kan rekreationsvärdet öka i dessa.

Effekterna blir såklart beroende av den föreslagna kampanjens genomslag.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Den samhällsekonomiska konsekvensen av en kampanj är svår att bedöma på förhand. De samhällsekonomiska kostnaderna för kampanjen kan komma att överstiga vinsten om genomslaget inte blir stort nog. Det bedöms dock finnas en stor potential i att samhälls-

ekonomin gynnas av en mer effektiv skogsskötsel som ger vinst både i ökad tillväxt och förbättrade naturvärden.

17.4.6 Rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för ökade fodermängder samt uppdrag om att utreda möjligheterna till olika incitament, regelförändringar och -förenklings

Ett hållbart skogsbruk och ökad hållbar tillväxt behöver en viltpopulation i balans med fodertillgången. För att nå balans mellan hjortviltstammarna och fodertillgången i syfte att minska skogsskadorna krävs en kraftfull minskning av populationerna i närtid och en skogsskötsel som ökar foderresurserna. Även antalet trafikolyckor orsakade av hjortvilt är fortsatt mycket stort.

Skogsstyrelsen har i rapporten *Skogsskötsel med nya möjligheter*⁴ gjort en översiktlig uppskattning av viltskadornas samhällsekonomiska betydelse.

Årligen inträffar närmare 6 000 älgolyckor på landets vägar. Det innebär en älgolycka var nittionde minut. Varje olycka kostar samhället i genomsnitt 278 000 kronor. Mörkertalen är stora då många olyckor aldrig rapporteras. För älg ligger korrektionssiffran på 1,72 gånger det rapporterade olyckstalet vilket ger en bedömd årlig totalkostnad på cirka 4,3–5,2 miljarder kronor. Tillkommer gör kostnader för viltstängsel och viltövergångar av olika slag.

Samhällets samlade kostnader per genomsnittlig älgpåkörning av ett modernt persontåg uppgår enligt preliminära beräkningar till cirka en miljon kronor. Den totala årliga samhällskostnaden för viltpåkörningar på järnväg ligger uppskattningsvis på omkring 1–1,5 miljarder kronor.

För skogsbruket skadar älgen, genom sitt bete av bland annat unga tallars toppar, värdet på den nedersta delen av stammen som normalt går till sågverksindustrin. En annan, och mindre uppmärksammas, skada är att älgarna äter stora mängder gröna barr och löv som annars skulle bidra till fotosyntesen och trädens tillväxt, vilket även har negativ inverkan på skogens kolinbindning. Drivkrafter att använda bästa möjliga material med dyra plantor sprungna ur förädlad frö minskas. Förluster i tillväxt till följd av ståndortsmässigt oriktigt val

⁴ Skogsstyrelsen, *Skogsskötsel med nya möjligheter*, rapport 2019:24.

av trädslag är svåra att beräkna. Dessa består av rena tillväxtförluster men även av ökad risk för andra skador. Betesskador orsakar behov av omplanteringar av ungskog. Även skötseln av plant- och ungskog påverkas av förekomsten av betesskador. En betydande del av ungskogen röjs vid högre medelhöjd än vad som är optimalt från ekonomisk- och produktionssynpunkt. Det sänker trädens vitalitet och ökar risken för skador. Det är också vanligt att skogsägare lämnar fler stammar per hektar som "försäkring" mot betesskador. Det innebär en extra röjning eller onödigt långsam dimensionsutveckling, något som följer med genom hela omloppstiden och försämrar ekonomin. Uppskattningarna av dessa kostnader är osäkra, men de kan vara betydande.

Äbin (Älgbetesinventeringen) visar att den genomsnittliga skadenivån i Sverige för närvarande är cirka 13 procent årligt uppkomna skador på tall. Varannan ung tall har gamla viltbetesskador. Inventeringen fångar inte upp de tallar som redan dött av viltbete vid inventeringstillfället. Riksskogstaxeringen visar en genomsnittlig nivå för riket på cirka 13 procent andel tallstammar med årsfärska älgbetesskador i glidande treårsmedelvärde. Sveaskog har i en analys funnit en tillväxtförlust på 19 procent i tallskogen. Mängden gamla skador har närmast ett linjärt samband med tillväxtreduktioner. En bedömning anger att volymproduktionen nedsätts till följd av viltbete och uppgår uppskattningsvis till 5–7 miljoner m³sk per år. En motsvarande sänkning av avverkningsnivån leder då till en förlust i förädlingsledet på mellan 5,5–7,7 miljarder kronor (baserat på förädlingsvärdet 1 098 kronor per m³sk). I en rapport från Skogsstyrelsen skattas det samhällsekonomiska värdet av reducerad skogsproduktion på grund av klövviltbete till 7,2 miljarder kronor.

Ett samlat närmevärde för samhällets totala kostnader beroende av en överstor klövviltstam blir därmed cirka 12–14 miljarder kronor årligen. Tillkommer gör produktionsförluster i jordbruket, viltstängsel och viltövergångar längs vägar, tvingande negativa anpassningar av skogsskötseln och risk för försenad måluppfyllning för de nationella klimatmålen liksom nedklassning av timmerkvaliteter.

Kostnaderna minskar i stort sett linjärt med minskade viltstammar eftersom både antalet olyckor och skogsskadorna är proportionella mot viltstammarnas storlek.

Det finns även positiva effekter av en stor klövviltsstam i form av köttvärde och upplevelsevärden, där upplevelsevärden dock inte anses minska linjärt om klövviltstammar reduceras.

Det finns aktiva åtgärder som går att genomföra inom befintligt regelverk med relativ enkla medel. Ett samlat krafttag för att få ner klövviltsskadorna inom skogsbruket bör därför genomföras av Skogsstyrelsen tillsammans med skogsbruket och jägarorganisationerna. Regeringen bör därför ge Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram rådgivningsbudskap och genomföra rådgivning om klövviltförvaltning och skogsskötselprogram för hållbar skogsskötsel, minskade skador på skog och ökade fodermängder i hela landet. Samverkan bör ske med skogsnäringen och jägarorganisationerna och syftet ska vara att uppnå målen med den adaptiva förvaltningen och balans mellan viltstammar och fodermängd.

Om rådgivningskampanjen inte genomförs bör utgångspunkten vara att skogsskadorna nationellt inte kommer att minska i samma takt och eventuellt helt utebli. En nationell kampanj har fördelen av att många skogsägare samtidigt genomför insatser i skogen. Det är särskilt betydelsefullt då man uppmanar att plantera mer tall. Om endast ett fåtal markägare gör insatser för att öka tall i landskapet ökar risken att dessa markägare drabbas av orimligt höga kostnader för viltskador eftersom älgen kommer att leta upp tallbestånden som därefter drabbas av viltskador. För att minska risken att de råd som Skogsstyrelsen lämnar snarare leder till att fler markägare drabbas av viltskador behöver många markägare göra samma sak och samtidigt behöver jägarna ta ett extra ansvar för viltstammarna.

Detsamma gäller även andra råd som anpassad röjning för att bevara foder. Om en enskild markägare sparar attraktivt foder i ett skogsbestånd visar forskning att det kan öka risken för betesskador på produktionsträden. Detta gäller om anpassad röjning förekommer som enskilda öar i landskapet. En genomarbetad rådgivningsinsats får effekten att många markägare gör samma sak och det är en viktig beståndsdel för att nå framgång vad gäller minskade viltskador. Effekten riskerar att utebli om kampanjen inte genomförs.

Regeringen bör även ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna till olika incitament samt, bland annat regelförändringar inom ramen för bland annat skogsvårdslagstiftningen och regelförenklingar inom viltförvaltningen för att minska skadenivåerna. Syftet med utredningen bör vara att föreslå

regelförändringar som kan ge en samhällsekonomisk vinst i form av minskade betesskador och färre viltolyckor. För att öka möjligheterna att nå tolerabla viltskador i skogen finns behov av ett samlat grepp om incitament som avser att å ena sidan uppnå avskjutningsmål och å andra sidan främja skogliga skötselåtgärder som bidrar till minskade skador och ökade fodermängder. Såväl jägare som markägare berörs av uppdraget. Markägare har en central roll inte minst när det gäller att öka mängden tall, och att mer generellt öka fodermängden i grandominerade landskap.

Om utredningsuppdraget inte genomförs kommer relevanta åtgärder mot skogsskador orsakade av klövvilt dröja ytterligare en tid och kanske utan att få brett genomslag. Åtgärderna bidrar till att öka tillväxt i skogen, förebygga virkesbrist i framtiden, stärka den biologiska mångfalden och öka landskapets variation och därmed motståndskraft mot bland annat skogsskadegörare och bränder.

Konsekvenser

Konsekvenserna av det utredningsuppdrag om incitament och regelförändringar för att minska skadenivåerna och uppnå en samhällsekonomisk vinst är helt beroende på vilka förslag som lämnas. Eventuella konsekvenser av att uppdraget lämnas begränsas därför här till kostnaderna för utförandet av uppdraget.

Effekterna av en rådgivningskampanj förväntas bli att jakten inriktas mot att minska klövviltsstammarna genom att reducera de arter som förekommer i för högt antal. Samtidigt förväntas markägare fortsätta att öka andelen tall på lämpliga marker. På så sätt tillkommer mer foder i skogen. Sammantaget kommer det leda till minskade viltskador i skogen. Till dessa positiva konsekvenser ska läggas att ytterligare steg tas mot en flerartsförvaltning där jakten på hjortdjur samordnas.

För att underlätta flerartsförvaltning kan det finnas behov av att stärka underlag vad gäller förekomst av andra hjortdjur än älg. Ett arbete med att minska antalet hjortdjur i kombination med att öka fodermängderna via mera tall och lövträd ger en sorts multiplikatoreffekt där en snabb och stor minskning av viltskadorna är möjlig. Mer tallungskog innebär inte bara ökade fodermängder i ungskog utan även på sikt mer foder i markskiktet eftersom blåbärsris och

annan vegetation har bättre förutsättningar i tallskogar som växer i Sveriges södra halva jämfört mot de mörkare granskogarna. Fodermängderna ökar därmed med stor kraft och på ett långsiktigt sätt om mer tall används i föryngringen. De åtgärder som kan vidtas utöver detta är mer av en marginell art även om de inte ska ringaktas. En mer ingripande skötsel för att i första hand gynna foder kan innebära en mållkonflikt gentemot skoglig produktion. Röjning och gallring har potential att skapa glesare bestånd med lägre skoglig produktion samtidigt som de medger ökade fodermängder för det vilda. Denna mållkonflikt måste beaktas.

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har gjort en bedömning av vad den föreslagna kampanjen kan kosta. Kampanjen är beräknad att pågå i tre år varav en förberedelsetid framtagande av material och internutbildning på tolv månader. Förberedelsetiden innefattar förankring med jägarnas och markägarnas organisationer.

Kampanjen beräknas kosta 57 miljoner kronor fördelat på tre år. Kampanjen innehåller utbildningsinsatser, aktiviteter på älgförvaltningsnivå samt älgskötselområdesnivå samt framtagande av stödmaterial/broschyr.

I Äbin finns aktuell statistik som kan användas som utgångspunkt för diskussion om viltskador i skogen. För ett bättre underlag skulle Äbin behöva utföras i hela landet. I kostnaden för en rådgivning bör det därför ingå en kostnadspost för Äbin på åtta miljoner kronor årligen i tre år. En sådant ekonomiskt tillskott möjliggör att Äbin kan utföras i hela landet årligen under rådgivningsinsatsen i stället för halva landet årligen som nuvarande finansiering medger.

I beräkningen ingår följande kostnader:

- Utbildning av distriktspersonal på Skogsstyrelsen år 1, viltansvariga på distrikt (0,55 miljoner kronor).
- Utbildning för skogliga tjänstemän och entreprenörer på lokal nivå, år 1–3 (två miljoner kronor i arbetstid för Skogsstyrelsens personal).

- Resursförstärkning av regionala viltstamordnare samt nationell skötselspecialist med inriktning på viltanpassad skogsskötsel, år 1–3 (2,7 miljoner kronor i arbetstid för Skogsstyrelsens personal).
- Möten med älgförvaltningsområden samt älgskötselområden i hela landet, år 1–3 (21 miljoner kronor i arbetstid för Skogsstyrelsens personal samt övriga kostnader).
- Framtagande av stödmateriel (informationsmateriel/film websida) om skogsskötsel och klövviltsförvaltning, inklusive samverkan med forskare samt förankring med övriga avnämare (6,75 miljoner kronor). Framtagande inkluderar 2,3 miljoner kronor för Naturvårdsverkets medverkan.
- Utökning av Äbin till att omfatta hela landet under tre års tid (24 miljoner kronor)

En satsning av den storleken kan inte rymmas inom ordinarie anslag utan kräver att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket tillförs extra resurser.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har även gjort en uppskattning av vad det utredningsuppdrag som föreslås kommer att kosta. Ett regeringsuppdrag kräver i regel att tre till fyra personer, var av en är projektledare, under cirka sex månader arbetar heltid med uppdraget. Kostnaden styrs därför till del av vilken av myndigheterna som står för en projektledare. Den totala kostnaden beräknas till fyra miljoner kronor. I beräkningen ingår följande kostnader:

- 1,5 årsarbetskraft, Naturvårdsverket
- 1,5 årsarbetskraft, Skogsstyrelsen
- 0,5 årsarbetskraft för projektledare.

Förändringar av regelverk är en tidskrävandeprocess där samråd med berörda parter är viktigt. Samråden genomförs del löpande som referensgruppsmöten men också som särskilt remissomgång. Processen bedöms behöva två år för att genomföras.

Konsekvenser för företag och enskilda

Konsekvenserna för skogsbruksföretag bedöms överlag vara mycket positiva av de båda förslagen eftersom viltskador kan innebära stora kostnader i verksamheten. Den ökade tillväxt i skogen som förslagen kan medföra bidrar även till tillväxt inom hela bioekonomi som är beroende av skoglig råvara. Den svenska skogsnärings samlade konkurrenskraft internationellt bedöms öka om en stor kostnad i form av klövviltskador kan minska över hela landet.

Kostnader för betesskador måste dock ställas i relation till de intäkter och den sysselsättning som viltbruket skapar med bas i jaktturism och försäljning av viltkött, inklusive hotell- och restaurangtjänster, catering, resor och andra kringtjänster. Även många skogsägare bedriver aktivt viltbruk på affärsmässiga grunder och har betydande inkomster från dessa verksamheter. För dessa företagarna kommer lönsamheten gå ner något om förslagen leder till minskad tillgång till jaktvilt.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Minskade viltskador bedöms generellt ha positiva effekter för de arter som är beroende av tall- och lövskogar. För biologisk mångfald bedöms därför effekterna överlag vara goda. Minskat antal klövvilt kan dock i viss mån ha negativa effekter för den svenska rovdjursstammen då tillgången till bytesdjur minskar. De svenska rovdjursstammarna begränsas dock i dagsläget i första hand genom jakt.

För klimaten bedöms de föreslagna åtgärderna ha positiva effekter eftersom de främjar skoglig tillväxt som innebär både kolsänka och möjliggör substitution.

Det finns negativa sociala konsekvenser då jägarkåren och de som vill se vilda djur kan få minskade upplevelsevärden då tillgången till klövvilt minskar. De upplevelsevärden som klövviltsstammen medför bedöms dock inte minska linjärt med en reduktion av stammen. Stammen är dock så hög i dag att en minskning till balanserade nivåer fortfarande innebär att det finns goda möjligheter till jakt och att se vilda hjorddjur.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Ett samlat närmevärde för samhällets totala kostnader beroende av en överstor klövviltstam har ovan uppskattats till mer än 12–14 miljarder kronor årligen. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör därför åtgärder som kan sänka stammarna av klövvilt ge stora positiva samhällsekonomiska effekter.

De samhällsekonomiska värdena av klövviltsstammen bedöms minska i betydligt mindre omfattning än vad kostnaderna, som en alltför stor stam medför sjunker.

17.4.7 Inrättande av skogsskadecenter

Omfattande skogsskador bland annat till följd av ett förändrat klimat kan komma att äventyra förutsättningarna för den svenska bioekonomin. Risken för skador ökar genom ett förändrat klimat, som både kan medföra att nya skadegörare får fäste och innebära ökade problem till följd av allt fler extrema väderhändelser. Att bruka och sköta skogen för hög vitalitet, resiliens och ståndortsanpassning är viktiga åtgärder för att minska risker för skador. Att ha beredskap för och bekämpa skadegörare är andra viktiga åtgärder i framtidens skogsbruk.

Genom att inrätta ett skogsskadecenter ges möjlighet att hantera frågorna fokuserat och samlat. Ett sådant center bör ges i uppgift att ta fram handlingsalternativ vid skadeutbrott samt ha en aktiv skadeövervakning. Att etablera samarbeten med skogsbruket i grannländer för övervakning av nya skadegörare och kompetensuppbyggnad är en annan uppgift för ett sådant center.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

I budgetpropositionen för 2021 har regeringen föreslagit att SLU ska tilldelas 30 miljoner kronor permanent för inrättande av ett skogsskadecentrum inklusive bland annat riskvärdering för skogsskadegörare. Förslaget bedöms inte medföra några ytterligare statsfinansiella kostnader.

Konsekvenser för företag och enskilda

Genom att forskning och utveckling för bland annat bekämpande av skadegörare finansieras av staten kan företag dra nytta av kunskapen utan att behöva stå för kostnaden för att ta fram den. Det bedöms som en positiv effekt för alla företag som kan komma att påverkas av skogsskador. Särskilt små och medelstora företag bedöms få en positiv effekt då dessa företag sällan själva har resurser att bedriva forskning och utveckling.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Skogsskador hotar tillväxten i skogen. Om ett skogsskadecenter kan bidra till att minska skogsskadorna kommer det kunna leda till en bibehållen eller ökad tillväxt i framtiden. Ökad skoglig hållbar tillväxt bedöms vara positivt för klimatet genom att skogen binder koldioxid och skoglig råvara kan användas till att lagra kol i långlivade produkter och möjliggöra substitution av fossila produkter.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Skogsskador kan få betydande samhällsekonomiska konsekvenser. Den förhållandevis marginella samhällsekonomiska kostnad som ett skogsskadecenter innebär bedöms vara en långsiktig god samhällsekonomisk investering.

17.4.8 Uppdrag till Statistiska Centralbyrån och Tillväxtanalys att ta fram aktuell nationell och regional statistik för bioekonomin.

I dag finns ingen officiell definition av vad som utgör en cirkulär bioekonomi. För att kunna utvärdera och göra uppföljningar bör det vara tydligt hur denna del av ekonomin definieras, vilka näringar som omfattas och hur deras andel av den totala ekonomin beräknas. Tillväxtanalys och SCB har gjort beräkningar av den svenska bioekonomin i dag, se kapitel 7.5. Statistiken är dock behäftad med stora osäkerheter och utgörs av bedömningar av bioekonomins andel av olika näringar.

För att kunna mäta och följa upp effekterna av ett strategiskt nationellt arbete för en växande bioekonomi behövs överenskomna definitioner och korrekt statistik. SCB och Tillväxtanalys bör därför få i uppdrag av regeringen att ta fram tillförlitligt underlag och statistik om bland annat förädlingsvärde och sysselsättning för den svenska bioekonomin.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Att ta fram definitioner och korrekt statistik för bioekonomin bedöms inrymmas i SCB:s ordinarie anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Att synliggöra bioekonomins utveckling möjliggör prognoser för framtiden vilken bedöms påverka investeringsviljan. Företag inom bioekonomisektorn bedöms därför kunna gynnas av en bättre statistikuppgift.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Inga konsekvenser har identifierats.

Samhällsekonomiska konsekvenser

En förbättrad statistikuppgift kan bidra till att utvärdera insatser och rikta in åtgärder mot det som visar sig ge effekt. Det finns därför en förmodad samhällsekonomisk vinst i att ta fram en statistikuppgift som på ett lämpligt sätt återspeglar de stora insatser som redan aviserats och som föreslås genom denna utredning.

17.4.9 Inrättande av ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald

För utredningen har det blivit uppenbart att det inte råder samsyn mellan myndigheter och delar av skogsnäringen om tillståndet för den biologiska mångfalden i skogen och vilka åtgärder som är effektiva för den biologiska mångfaldens bevarande. För att skapa legitimitet åt den politik som förs inom detta område kan ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen bidra. Ett sådant oberoende, vetenskapligt råd kan bidra till att utvärdera rådande politik och föreslagna styrmedel, men även bidra till den kunskap som behövs för att föreslå nya åtgärder och analysera framtida behov.

Utredningen har därför föreslagit att regeringen ska tillsätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen, som bland annat kan stödja i bedömning om tillståndet för biologisk mångfald och vilka skogliga naturtyper och naturvärden som bör prioriteras för formellt skydd och andra naturvårdsåtgärder. Rådet bör bestå av ledamöter som har en hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdet skoglig naturvårdsbiologi.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Förslaget om att tillsätta ett vetenskapligt råd berör de statsfinansiella resurserna genom en kostnad. För att rådet ska vara funktionellt är det viktigt att regeringen också säkerställer nödvändig finansiering särskilt med avseende på forskarnas deltagande (arbetstid). Vill man säkra ett seriöst och allsidigt deltagande i rådet är det nödvändigt att forskarna ersätts till fullo för nedlagt arbete.

För att bedöma kostnaderna för tillsättande av ett sådant råd har utredningen jämfört med det *Klimatpolitiska rådet*. Rådet är en myndighet i form av ett oberoende tvärvetenskapligt expertorgan som utvärderar hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Enligt rådets instruktion ska det finnas ledamöter som har en hög vetenskaplig kompetens inom ämnesområdena klimat, klimatpolitik, nationalekonomi, samhällsvetenskap och beteendevetenskap. Rådet finansieras genom Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhälls-

byggande (Formas). Enligt Formas senaste regleringsbrev avsätts cirka tio miljoner kronor per år för finansiering av rådet.

Det vetenskapliga råd som utredningen föreslagit bör rimligen ha ungefär samma antal ledamöter som det Klimatpolitiska rådet med hög vetenskaplig kompetens. Däremot bedömer utredningen att det föreslagna rådet och därmed dess ledamöter kommer att ha ett mer begränsat uppdrag än det Klimatpolitiska rådet.

De årliga kostnaderna för det föreslagna rådet antas kunna stanna vid cirka hälften av kostnaderna för det Klimatpolitiska rådet, cirka fem miljoner kronor.

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga direkta konsekvenser har identifierats.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Generellt bedöms det finnas stora positiva effekter för biologisk mångfald genom att det vetenskapliga rådet kan bidra till att prioritera statliga och frivilliga insatser till de åtgärder och områden som har störst betydelse.

Rådet kan även bistå i att utvärdera olika insatsers effekter för den biologiska mångfalden vilket bedöms som positivt.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Biologisk mångfald har i sig ett samhällsekonomiskt värde som dock är mycket svårt att kvantifiera i generella termer. Det bedöms vara av betydelse att den naturvetenskapliga bedömningen av vad som krävs för att uppnå biologisk mångfald belyses och att åtgärder därför kan inriktas på insatser som är effektiva för bevarandet.

17.4.10 Uppdrag om konnektivitet och representativitet

För att uppnå en mångfald i bevarandet av arter och livsmiljöer behövs att bevarandet av områden sker med ekologiskt representativa system. De bevarade områdena måste även ingå i väl förbundna system (konnektivitet).

I dag saknas kunskap om hur representativiteten ser ut i det svenska områdesskyddet och hur de områden som är avsatta för naturvård är förbundna med varandra. Utredningen har därför lämnat förslag om att regeringen ger Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna och SLU, analysera representativiteten och konnektiviteten för områden avsatta för naturvård och utifrån denna analys föreslå åtgärder för att förbättra representativiteten i naturvårdsavsättningar och konnektiviteten i landskapet.

Konsekvenser

Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets bedömning är att uppdraget kräver avancerade analyser och därmed expertkunskap både vad gäller ämnesområdet i stort (skoglig naturvårdsbiologi inklusive arternas spridning) samt moderna analysmetoder, särskilt med avseende på konnektivitet. Därför skulle det troligen vara nödvändigt att anlita externa konsulter i form av universitetsforskare inom ämnesområdet för genomförande av analyserna och tolkning av resultaten.

Beroende på de tillgängliga forskarnas expertis kan det röra sig om två olika personer: en för representativitet och en annan för konnektivitet. Arbetet skulle ske i tätt samarbete med ett antal tjänstepersoner hos Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Dessa skulle ansvara för projektledning, bistå forskaren/ forskarna i analysernas planering och genomförande, samt föreslå åtgärder för att förbättra representativiteten och konnektiviteten.

Beroende på analysernas omfattning är det troligt att det även skulle behövas insatser från GIS-/fjärranalyspecialister (interna GIS-expertyper/externa konsulter och eventuellt GIS-expert hos skogsägarföreningarna i fråga om privatskogsbrukets frivilliga avsättningar) samt analyser av andra typer av skogliga data (till exempel Riksskogstaxeringen).

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Nedan presenteras en preliminär uppskattning från Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket av kostnaderna. Detta bör ses som en grov uppskattning; de verkliga kostnaderna beror på uppdragets innehåll och avgränsning.

Uppdraget bedöms inte kunna genomföras inom myndigheternas befintliga anslag. En förstärkning med riktade anslagsmedel behövs för detta samlade åtgärds paket inom naturvårdsarbetet.

Tabell 17.1 Uppskattning av kostnader för att genomföra uppdrag om konnektivitet och representativitet

Enligt uppgift från Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket

Resurs	Dagar	Kostnad (kr)
Tjänsteperson(er) på Skogsstyrelsen	100	500 000
Tjänsteperson(er) på Naturvårdsverket	100	500 000
Tjänsteperson(er) på länsstyrelserna	10	50 000
Forskare	100+100*	1 500 000
GIS-/fjärranalys specialister	30	270 000
Analytiker för skogliga data, t.ex. riksskogstaxeringen	10	60 000
Resor	--	20 000
Summa kostnad		2 900 000

* Preliminär uppskattning 100 arbetsdagar vardera för representativitet och konnektivitet (inklusive datasammanställning, analyser och skrivande av underlagsrapport).

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga direkta konsekvenser har identifierats.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Beroende på vad utredningen kommer fram till kan effekter för bevarande av biologisk mångfald uppkomma. Åtgärder för att förbättra representativiteten i naturvårdsavsättningar och konnektiviteten i landskapet har generellt stor positiv påverkan på bevarandet av biologisk mångfald. Effekterna blir därmed i stor utsträckning beroende på om de föreslagna åtgärderna genomförs eller inte.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen och förslagen bedöms inte ha några direkta samhällsekonomiska effekter. Om åtgärderna vidtas kan bevarandet av biologisk mångfald bli mer effektivt än i dag, vilket innebär en samhällsekonomisk vinst. En mer effektiv naturvård innebär att den skogliga resursen inte behöver prioriteras i lika stor utsträckning mellan naturvårdsavsättningar och virkesförsörjning. Det bedöms generellt vara en samhällsekonomisk vinst med effektiv naturvård och effektiv virkesproduktion.

17.4.11 Uppdrag om naturvärden på improduktiv skogsmark

Vad gäller improduktiv skogsmark kan dessa hysa höga naturvärden. Förekomst av improduktiv skogsmark med höga naturvärden bör således innebära att produktiv skogsmark av liknande naturtyp behöver bevaras i mindre utsträckning. En förutsättning för detta är dock att det finns kunskap om vilka naturvärden som finns inom den improduktiva skogsmarken. Denna kunskap är bristfällig i dagsläget vilket inte ger förutsättningar att bedöma hur improduktiv skog bidrar till bevarandet av biologisk mångfald och konnektiviteten i landskapet eller för ett ställningstagande om hur den kan anses bidra till Sveriges mål och åtaganden om biologisk mångfald.

Utredningen föreslår därför att regeringen bör ge SLU Artdatabanken och Riksskogstaxeringen i uppdrag att analysera förekomst av höga naturvärden på improduktiv skogsmark och analysera den improduktiva skogsmarkens betydelse för bevarande av biologisk mångfald.

Konsekvenser*Finansiella konsekvenser för myndigheterna*

SLU Artdatabanken och Riksskogstaxeringen bör kunna utföra uppdraget inom befintliga anslag.

17.4.12 Uppdrag om uppföljning av miljöhänsyn

Miljöhänsynen enligt 30 § skogsvårdslagen utgör en integrerad del av arbetet med effektiv naturvård och utgör ett verksamt komplement till frivilliga avsättningar och formellt skydd. För planeringen av dessa områdesbaserade skydd behövs därför kunskap om lämnad miljöhänsyn vid avverkningar. Det görs i dag ingen uppföljning av hur länge den lämnade miljöhänsynen finns kvar, vilket kan ses som en brist eftersom detta har stor betydelse för bedömningen av hänsynens långsiktiga nytta för biologisk mångfald. I redovisningen av skyddad skogsmark⁵ anges en ackumulerad areal av så kallade hänsynsytor. Det finns dock ingen samlad kunskap om hänsynsyornas varaktighet över tid. Det innebär att inget avdrag gjorts för hänsynsytor som eventuellt försvunnit under den statistiska tidseriens gång, vilket troligtvis bidrar till att överskatta arealen hänsynsmark.

Med utgångspunkt från dagens kunskapsläge finns stora behov av ytterligare kunskap och information över den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning samt att följa varaktigheten av lämnad hänsyn och naturvårdskvalitéer. I nuläget följer Skogsstyrelsen upp miljöhänsyn vid föryngringsavverkning genom inventeringen *Hänsynsuppföljning* (HU). Den påbörjade sina mätningar år 2015/16 och från och med år 2021 planeras en statistikpublikation. Under år 2019 uppmärksammade Skogsstyrelsen metodologiska svårigheter i Hänsynsuppföljningen och påbörjade därför utvecklingen av *HU 2.0*. Den behovskartläggning som låg till grund för utvecklingen av hänsynsuppföljningen kvarstår i huvudsak i *HU 2.0*. Nya behov har framför allt uppstått genom ökade krav på redovisning av areal skog som undantas från virkesproduktion. *HU 2.0* möjliggör även separata uppföljningar i form av kampanjer, bland annat varaktighet av lämnad hänsyn. Detta mått har hög relevans för utvärdering av miljömålen. I hänsynsuppföljningen inventerades samma objekt före och efter avverkning till och med år 2019. Det var en förutsättning för att mäta hur stor andel av det av hänsynsarealerna som sparades efter avverkning. Detta mått har dock i kontrollinventeringen visat sig omöjligt att använda för statistikproduktion och därför kommer inventeringen i *HU 2.0* före och efter avverkning utföras i separata stickprov. En genomgång av tillgängliga metoder visar att det finns stor potential

⁵ SCB Statistisk meddelande MI 41 SM 2002, *Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark 2019*.

att effektivisera mätningarna med hjälp av fjärranalys och drönare, och att ännu större möjligheter är under utveckling.

Utredningen har lämnat förslag om att regeringen bör ge Skogsstyrelsen i uppdrag att utveckla systemet för uppföljning av den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning med avseende på naturvårdskvalitet och långsiktighet. Resurserna hos Skogsstyrelsen, såväl ekonomiska som tillgången till behörig och utbildad personal är begränsade, det är därför viktigt att väga kostnaderna för datainsamling mot nytta och användbarheten.

Även om inget uttryckligt uppdrag lämnas till myndigheten bedöms en utveckling av hänsynsuppföljningen genom HU 2.0 alltjämt ske inom Skogsstyrelsen. Effekterna av att uppdraget inte lämnas bedöms därför framför allt bestå i redovisning av utvecklingsarbetet och prioritering av myndighetens resurser.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Förslaget bedöms rymmas inom Skogsstyrelsens befintliga anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga direkta konsekvenser har identifierats.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Utredningen har i många sammanhang lyft den generella hänsynens betydelse för att uppnå konnektivitet i landskap. För att göra välgrundade bedömningar av det framtida behovet av naturvårdsavsättningar bedöms därför en tillförlitlig uppföljning av lämnad hänsynskvalitet och långsiktighet vara av stor betydelse. Framtida åtgärder för bevarande av biologisk mångfald bedöms därför kunna få större effekt om denna kunskap finns tillgänglig.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Uppdraget till Skogsstyrelsen har till syfte att bidra till effektiv naturvård. Det bedöms sammantaget vara av stor samhällsekonomisk betydelse om naturvården bidrar till att bevara biologisk mångfald på ett så effektivt sätt som möjligt. Konkurrensen mellan naturvårds-avsättningar och virkesproduktion bedöms minska om naturvården är effektiv, vilket långsiktigt kan bidra positivt till samhällsekonomin.

17.4.13 Uppdrag om en bristanalys för biologisk mångfald

Den första bristanalysen för att utröna behov av avsättningar av skog för naturvård i Sverige gjordes 1997 och låg sedan till grund för ett politiskt beslut om etappmål för skydd av skogsmark under perioden 1998–2010. En uppföljning av bristanalysen gjordes inom den fördjupade utvärderingen av Levande skogar 2007. Dessa bristanalysen var betydelsefulla för att börja förstå hur stora avsättningar för naturvård som behövdes för att faktiskt bevara den biologiska mångfalden i skogen.

Utredningen har gjort bedömningen att det är dags att göra en förnyad bristanalys utifrån ny skogsekologisk forskning, ny kunskap om tillståndet för den biologiska mångfalden, landskapets utseende och med beaktande av den kunskap som genereras från utredningens förslag ovan.

Utredningen har följaktligen föreslagit att regeringen bör ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen, utföra en bristanalys för biologisk mångfald i skogen. Analysen bör utgå från den samlade vedertagna kunskapen på området. Analysen bör även innehålla en uppskattning av vad som krävs för att åtgärda de eventuella bristerna och de samhällsekonomiska kostnaderna för detta.

Arbetet med bristanalysen bör givetvis samordnas med de övriga uppdrag om kunskapsinhämtning som föreslagits och utgöra en sammanfattande analys av vad som redan varit känt och som framkommit. Det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen kommer i detta avseende få en stor roll i värdering av kunskap och analys.

Om en ny bristanalys inte genomförs bedömer utredningen att det är svårt att fatta ett informerat beslut om vilka ytterligare naturvårdsavsättningar som är nödvändiga för att uppnå internationella

åtaganden och nationella mål om biologisk mångfald i skogen. Om en naturvetenskaplig bristanalys inte genomförs kan den biologiska mångfaldens faktiska behov komma att sammanblandas med vad som följer av dessa åtaganden och mål.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Bristanalysen är tänkt att ta vid och utgöra en sammanfattande analys av den nya kunskap som inhämtas genom förslag om andra uppdrag till myndigheterna. Till stor del bedöms därför bristanalysen redan vara finansierad genom övriga förslag, tillsammans med de resurser som tilldelas det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen.

Uppdraget bedöms därför inrymmas inom befintliga och föreslagna anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga särskilda konsekvenser har identifierats.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Inga särskilda konsekvenser har identifierats.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Inga särskilda konsekvenser har identifierats.

17.4.14 Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen

Utredningen har enligt utredningsdirektivet sammanställt de internationella åtaganden och de EU-rättsliga förpliktelser som berör biologisk mångfald i skogen. Att helt uppfylla de ambitiösa mål som

följer av vissa av dessa åtaganden och förpliktelser, på det sätt som de uttolkats av uppföljande myndigheter, skulle innebära stora direkta kostnader för att undanta tillräckliga arealer skog från virkesproduktion. Därutöver tillkommer kostnaden för att restaurera skogar i syfte att uppnå en sådan naturskogsliknande eller hävdpräglad livsmiljö som många hotade skogslevande arter är beroende av.

CBD innehåller en lång rad åtaganden och rekommendationer om i vilka former som skyddsarbetet ska bedrivas och hur. Politiken för hur dessa åtaganden ska uppfyllas är dock otydlig. I stället för en samsyn om behovet av biologisk mångfald och en realistisk väg framåt har denna otydliga politik bidragit till konflikt om hur stora arealer som i dagsläget ska avsättas för naturvård.

Naturvårdsdirektiven ställer krav på Sverige. Sverige har uppfyllt EU:s krav på att avsätta stora arealer skogsmark till Natura 2000-nätverket. Samtidigt finns det förväntningar från EU om livskraftiga stammar av arter och bevarande av deras livsmiljöer även utanför det nuvarande nätverket. Den svenska miljöpolitiken är inte tydlig i hur Sverige uttolkar sina EU-rättsliga åtaganden i dessa avseenden. Detta försvårar förståelsen för miljöarbetet och ger intrycket av att inget naturvårdsarbete är tillräckligt. Ett tydligare ställningstagande från Sverige i förhållande till EU bör kunna stärka legitimiteten för naturvårdsarbetet.

Utredningen har därför lämnat som förslag att regeringen bör besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär och ställa upp ett långsiktigt mål för hur dessa åtaganden ska uppfyllas i skogen. Regeringens beslut bör innehålla ett tydligt ställningstagande om vilka arealer och vilka skogstyper som bör avsättas för naturvård, för att på kort, respektive lång sikt bidra till uppfyllande av Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald.

Om inte regeringen gör dessa bedömningar kommer uttolkningen av åtaganden och förpliktelser att i stället läggas på myndigheter och medborgarna.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Statens kostnad för att regeringen ska besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär och ställa upp ett långsiktigt mål för hur dessa åtaganden ska uppfyllas i skogen beror på hur regeringen väljer att utföra uppdraget. Regeringen kan låta uppdraget utföras inom Regeringskansliet eller genom att lägga det på utredning inom kommittéväsendet. Om regeringen väljer att en kommitté eller särskild utredare närmare granska frågan bedöms kostnaden bli cirka 2–5 miljoner kronor per år under två år, beroende på vilka personalresurser som tilldelas.

Att leva upp till de internationella åtagandena i form av CBD och att efterleva förpliktelserna som följer av bland annat art- och habitatdirektivet innebär en kostnad för staten. Kostnaden för att följa dessa åtaganden och förpliktelser är något som staten redan åtagit sig i samband med att dessa åtaganden ingicks och förpliktelserna trädde i kraft.

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga direkta konsekvenser har identifierats.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Konsekvenserna för miljön uppkommer inte genom utredningens förslag. Genom regeringens beslut kan dock konsekvenser för biologisk mångfald uppstå beroende på hur regeringen väljer att tolka internationella åtaganden.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Inga direkta konsekvenser har identifierats.

17.4.15 Uppdrag om att utforma ett nationellt program för biologisk mångfald i skogen

För att politiska målsättningar och ställningstagande om Sveriges politik för bevarande av biologisk mångfald i skogen inte ska stanna i svepande formuleringar utan göra verklig skillnad krävs en handlingsplan för genomförandet.

Alltför höga och diffusa mål upplevs inte som motiverande utan omöjliga att uppnå för både myndigheter och skogsnäringen. Att ställa förväntningar att näringen ska ta sitt sektorsansvar för miljön utifrån sådana mål kan undergräva den långsiktiga viljan att genomföra den svenska skogspolitiken. De naturvårdande myndigheterna tvingas i dag till mycket strikta prioriteringar för att på bästa sätt utnyttja de årliga anslagen för skydd av skog.

Att skogsnäringen och myndigheterna ska arbeta gemensamt mot realistiska delmål bör vara en väg mot större förtroende och ge möjlighet till en samsyn i miljöarbetet som kan gynna den biologiska mångfalden. Det är inte lämpligt att en strävan efter biologisk mångfald ses som en motsättning till aktivt skogsbruk, som är en förutsättning för att nå andra viktiga samhällsmål, inte minst arbetet för att begränsa klimatförändringarna.

Utredningen har kommit till slutsatsen att det behövs ett politiskt beslutat *nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen*. I programmet bör de samlade insatserna för biologisk mångfald i skogen anges genom:

- formellt skydd,
- frivilliga avsättningar,
- naturvårdande skötsel,
- miljöhänsyn för en effektiv grön infrastruktur samt
- behov av inventeringar av skogar med höga naturvärden.

Regeringen bör fastställa handlingsprogrammet för att säkerställa att detta står i överensstämmelse med det politiska ställningstagandet om vad Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald innebär, hur naturvårdsarbetet bör prioriteras och andra politiska mål som exempelvis en växande cirkulär bioekonomi. Tillräckliga

medel bör anslås för genomförandet av handlingsprogrammets mål inom beslutad tidsram.

Utredningen har därför föreslagit att regeringen bör uppdra åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att, i samråd med det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen samt länsstyrelserna, föreslå till regeringen hur ett nationellt program för biologisk mångfald i skogen ska utformas.

Utifrån det förslag som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tar fram bör Regeringen fastställa ett tidsbegränsat nationellt program för biologisk mångfald i skogen. Programmets ambition bör utgå från kunskap om vad som krävs av Sverige i arbetet för biologisk mångfald, de faktiska förhållandena i skogen samt inom vilken budgetram arbetet ska bedrivas. På så sätt kommer åtgärderna vara realistiska att genomföra inom överskådlig tid och på ett överblickbart sätt bidra till uppfyllande av miljökvalitetsmål och etappmål samt Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald. Programmet kommer till sitt innehåll att utgöra myndighetsstyrning avseende arbetet med biologisk mångfald i skogen samt utgöra ett viktigt underlag för budgetprocessen.

Programmet bör även ange vilket arbetssätt som ska tillämpas vid formellt skydd av skog. Det bör utgå från att ett arbetssätt som bygger på frivillighet och initiativ till skydd tas av markägare. I programmet bör de skogstyper och naturvärden, där samtycke inte är en förutsättning vid bildande av formellt skydd, särskilt anges genom att dessa utpekas som särskilt angelägna allmänna intressen.

Handlingsprogrammet bör göra ersättningsmark till en naturlig del av områdesskyddets ersättningssystem och regeringen bör därför verka för att riksdagen ska besluta om ett nytt markförsäljningsprogram för Sveaskog, i syfte att främja skogsbruk i glesbygd och naturvård. Vid sidan av åtgärder för naturvårdsavsättningar bör programmet även behandla åtgärder för naturvårdande skötsel, miljöhänsyn för en grön infrastruktur och inventeringar av skogar med höga naturvärden.

Om utredningens förslag inte genomförs kommer myndigheternas arbete med formellt skydd, grön infrastruktur och naturvårdande skötsel att ske på samma sätt som förut. Eventuella vinster med att samordna de statliga och frivilliga insatserna kommer då inte att realiseras. Arbetssättet frivilligt formellt skydd som utredningen före-

slår i andra delar ingår i den myndighetsstyrning som programmet utgör. Om detta ska realiseras måste det därför ske i annan ordning.

Konsekvenser

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har tagit fram en uppskattning av vad det inledande uppdraget att ta fram ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen skulle kunna kosta.

Enligt myndigheterna är det ett omfattande arbete vilket det inte går ta fram säkra siffror för. Ett förankrat program kräver omfattande samverkan vilket innebär att det även kan behövas ersättning för deltagare bland intressenter. Förslaget är även beroende på om andra delar av de förslag som lämnas i detta betänkande genomförs, exempelvis förslaget om ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen. Det är också svårt att uppskatta kostnader med tanke på att uppdragets omfattning beror på hur den politiska uttolkningen av Sveriges internationella åtaganden och nationella mål görs av regeringen och vilka tillgängliga anslagsmedel som föreslås i handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen. Om regeringen väljer att avsätta lite medel i anslagen behövs inte något särskilt omfattande program.

Arbetet med att ta fram en samverkansmodell är också svårt att överblicka när det gäller att avgränsa utvecklingsarbetet från genomförandet.

Följande avgränsningar och beroenden har identifierats vid konsekvensanalysen:

- Kostnadsbedömningarna avser framtagande av förslag till handlingsprogram. I detta ingår utvecklingsarbete vad gäller bland annat samverkansmodellen. Insatser för genomförandet av programmet tillkommer i nästa skede efter att det beslutats av regeringen.
- Uttolkningar av åtaganden om biologisk mångfald samt målsättningar om arealer med mera beslutas först av regeringen.
- Utredning om representativitet och konnektivitet genomförs som särskilt uppdrag.
- Beslut om arbetssätt vid formellt skydd.

- Revidering av strategi för formellt skydd sker efter att programmet fastställts av regeringen.

Ansatsen med programmet kan liknas vid arbetet med att ta fram den första versionen av nationell strategi för formellt skydd från 2005. Utveckling av ett sådant program blir dock bredare och omfattar fler områden för att skapa en helhet i naturvårdsarbetet. En av de riktigt stora utmaningarna kommer troligen att bli samverkan med berörda intressenter under utvecklingsarbetet.

Uppdraget bör genomföras under en period om minst 18 månader för att ge utrymme för den process med samverkan som förslaget bygger på.

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har uppskattat vilka kostnader genomförandet av uppdraget att lämna förslag på ett nationellt handlingsprogram kan medföra.

Vid skattningen av kostnader i tabellen nedan har först en större arbetsinsats planerats in för själva utformningen av handlingsprogrammet där samtliga ingående teman ingår. Därefter har mer specifika insatser som omnämns i texten till förslaget lagts till.

Det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen får en viktig funktion för bland annat kvalitetssäkring och förankring. Specifika uppdrag att ta fram underlag eller utlåtanden bör kunna ges till forskare, antingen inom rådet eller utanför rådet beroende på vilken roll som rådet ska ha.

Nedan presenteras en preliminär uppskattning av kostnaderna för att ta fram ett program för biologiska mångfald i skogen. Arbetsinsats är bedömd i årsarbetskrafter som omräknas till kostnad med 1 miljon kronor/årsarbetskraft. Detta bör ses som en mycket grov uppskattning; de verkliga kostnaderna beror på uppdragets innehåll och avgränsning.

Tabell 17.2 Beräknad kostnad för att ta fram förslag på ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

Uppskattningar från Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket

Arbetsinsats	Årsarbetskrafter				Kostnad Totalt (mnkr)
	Totalt	SKS	NVV	LST	
Utformning av programmet:	6	2,5	2,5	1	6
Förslag om skogar av särskilt angelägna allmänna intressen m.m.	2	0,5	0,5	1	2
Samordning med sektorsansvaret för miljön	0,25	0,25			0,25
Utveckling av samverkansmodell	2,5	0,5	0,5	1,5	2,5
Utveckling av metod för inventering och kunskapsinhämtning	1	0,25	0,25	0,5	1
Samråd med intressenter och sektor	2	0,75	0,75	0,5	2
Köp av GIS-tjänster					0,5
Summa	13,75	4,75	4,5	4,5	14,25

Kostnaden för att ta fram ett handlingsprogram är helt beroende av de direktiv som regeringen anger. Tabellen måste därför betraktas som en mycket grov uppskattning. Det finns mycket stora osäkerheter i bedömningarna, både vad gäller de olika delarnas omfattning och fördelning mellan myndigheterna.

Ett uppdrag om att föreslå hur ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen ska utformas bedöms inte kunna genomföras inom myndigheternas befintliga anslag. En förstärkning med riktade anslagsmedel skulle behövas för detta samlade åtgärds paket inom naturvårdsarbetet.

Konsekvenser för företag och enskilda

Att utforma handlingsprogrammet har små direkta effekter för enskilda eller företag. För de företag och ideella organisationer som ingår i den samverkansmodell som förordas kommer kostnader initialt kunna uppstå genom deltagandet i processen.

För stora företag bedöms inriktningen för planerade naturvårdsinsatser i vissa fall behöva revideras för att stå i överensstämmelse med handlingsprogrammets intentioner vilket innebär en kostnad.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Det föreslagna handlingsprogrammet utgörs av de samlade åtgärderna för naturvården i skogen och bedöms därför kunna ha mycket stor påverkan för miljön beroende på hur programmet utformas. Konsekvenserna avgörs av den ambition som kommer till uttryck i regeringens direktiv till myndigheterna vid utformandet av programmet och av hur regeringen slutligen fastställer detta.

Generellt bedömer utredningen att ansatsen att samla naturvårdsåtgärder i ett gemensamt projekt för stat och skogsnäring kan ha positiva effekter för biologisk mångfald. Det eftersträlvade landskapsperspektivet bedöms som viktigt för den biologiska mångfalden.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Om naturvården blir mer effektiv genom handlingsprogrammet har det positiva samhällsekonomiska effekter. Om viktiga åtgärder uteblir trots att handlingsprogrammet beslutas kommer kostnaderna för att upprätta handlingsprogrammet kunna överstiga nyttan.

17.5 Uppdraget om nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer

17.5.1 Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog

Utredningen har som redogjorts för ovan föreslagit att den skogliga naturvården bör bedrivas genom ett tydligt ställningstagande om mål och medel samt i enlighet med ett politiskt beslutat program för biologisk mångfald i skogen. I programmet bör bland annat det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd av skog anges. Utredningen har föreslagit ett arbetssätt som bygger på frivilligt formellt skydd. Frivilligt formellt skydd innebär ett arbetssätt där markägaren tar initiativ till att formellt skydda sin skog och där en överenskommelse mellan markägare och myndighet är en förutsättning för beslut. Endast för sådan skog som regeringen pekat ut som av särskilt angeläget allmänt intresse, i ett nationellt program för biologisk mångfald i skogen, bör myndigheterna ha möjlighet att använda tvång i skyddet. Förslaget förutsätter ingen författningsreglering.

Utredningen har inte föreslagit exakt hur arbetet bör bedrivas. Ramen för skyddsarbetets bedrivande ska i stället anges av regeringen i det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen som utredningen har föreslagit att regeringen ska besluta om. Detaljerna i arbetssättets utförande bör utarbetas av myndigheter i dialog med skogens aktörer i skogsskyddsstrategin. Utredningen har i kapitel 10.2 beskrivit en möjlig utformning av arbetssättet.

Ett arbetssätt som bygger på markägarinitiativ ger markägaren stora möjligheter att föreslå skyddsform, gränser och de föreskrifter som i huvudsak ska gälla för området samt det namn området ska få. Arbetssättet förutsätter även att områdesskydd endast kan bildas efter samtycke från markägaren. Det innebär att markägarens möjlighet att styra över hur den egna skogen används ökar.

Genom detta arbetssätt skapas även incitament för markägare att bedriva naturvård samt att bevara och skapa naturvärden. Naturvärden kan på så sätt gå från att, i vissa fall, betraktas som en risk till att ses som en tillgång. Oron för att ett område som har, eller kan utveckla, höga naturvärden ska skyddas av myndigheterna med tvång bör givetvis minska om frivillighet är en förutsättning för formellt skydd. Det bör medföra att metoden, som ibland förekommer i dag, att avverkningsanmäla områden med höga naturvärden, som ett sätt

för markägare att initiera formellt skydd, inte längre ska behöva förekomma. Denna metod har tidigare skapat bekymmer för flera parter i den fortsatta hanteringen, som blir av akut karaktär i stället för planerad och strategisk.

En förutsättning för att ett arbetssätt som bygger på frivillighet och markägarinitiativ ska bli framgångsrikt är att skogsnäringens och markägarnas organisationer bejakar modellen och tar ett stort ansvar för att bidra till dess genomförande. Arbetssättet förutsätter således ett omfattande arbete från bland annat skogsägarorganisationer.

Konsekvenser

Av redovisningen av Kometprogrammet framgår att kostnaderna för arealen formellt skydd av skog som skyddades under åren införandet av metoden skedde ökade med nära 50 procent för Skogsstyrelsen. En viktig orsak till ökningen var att andelen skyddad areal biotop-skyddsområde och naturreservat ökade i förhållande till hur mycket areal med naturvårdsavtal som skyddades. Ersättningsnivån per hektar är omkring tre gånger så hög för de två förstnämnda skyddsformerna jämfört med naturvårdsavtal.

I andra delar av utredningen föreslås att naturvårdsavtal ska omfattas av en gynnsammare beskattningsmodell vilket i viss mån neutraliserar den ekonomiska skillnaden mellan de olika skyddsformerna. Det är därför svårt att avgöra vilken skyddsform som kommer att föredras av markägare vid frivilligt formellt skydd.

Handläggarkostnaderna för hantering av frivilligt formellt skydd på markägarinitiativ bedöms öka, då myndigheterna i större utsträckning kommer behöva behandla ärenden som rör skog med otillräckliga naturvärden för formellt skydd.

Naturvårdsverket konstaterar att de ökade handläggningskostnaderna för bildande av områdesskydd huvudsakligen kommer att landa på länsstyrelserna. Vid införandet av Nya Komet år 2017 fick länsstyrelserna medel för fördyrat arbete på 9,5 miljoner kronor. Införandet av ett frivilligt skydd i enlighet med förslaget bedömer Naturvårdsverket är en betydligt större förändring som kommer att kräva avsevärt större resursförstärkningar hos länsstyrelserna.

Handläggarstödet Skogsstyrelsen har utvecklat för ett arbetssätt med Komet som ett kompletterande arbetssätt bedöms förhållande-

vis enkelt och med låga tillkommande utvecklingskostnader kunna hantera en större omfattning av intresseanmälningar från markägare. Främst behövs utvecklingsinsatser för att förbättra handläggarsstödet för att hantera intresseanmälningar som inkommer till en länsstyrelse men som överförs till Skogsstyrelsen och vice versa. Utvecklingskostnader av Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas handläggarsstöd VIC Natur kan behöva utvecklas med utvecklad funktionalitet.

Interna utbildningsinsatser bedöms nödvändiga både för Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Externa informationskampanjer bedöms som nödvändiga för att arbetssättet ska kunna bli effektivt. Omfattande informations- och utbildningsinsatser för att förmedla arbetssättet och möjligheten för markägare och andra verksamma i skogsbruket att stötta arbetet har genomförts sedan försöksperioden med Komet inleddes. Personliga brev till markägare, artiklar i lokal- och fackpress, informationsmöten i samverkan med virkesköpande organisationer har genomförts. Men uppföljningar har visat att kännedomen om arbetssättet bland markägare ändå är enbart någon procent.

Ytterligare insatser, både av tidigare slag men även nya bedöms behövas. En bilaga i Skogseko tillsammans med information och utbildning för cirka tio procent av tjänstemännen inom skogsbruket bedöms nödvändig för att beskriva arbetssättet. Ytterligare informationsmaterial om arbetssättet behöver tas fram för att användas i olika sammanhang. Därutöver bedöms markägarorganisationerna ta ett stort ansvar för att sprida information till sina medlemmar.

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsen har uppskattat att handläggarkostnaderna kommer öka med cirka 50 procent, mot bakgrund av erfarenheter från Komet-programmet. Naturvårdsverket har uppskattat att ytterligare fyra årsarbetskrafter behövs, där två årsarbetskrafter avser arbete med marker-sättningar och avtal samt två avser samråd och vägledning till länsstyrelserna.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning kommer länsstyrelserna att behöva mellan en till två årsarbetskrafter, ungefär 1,5 årsarbetskrafter i medeltal, vardera beroende på bland annat länets storlek och antal privata markägare. Sammanlagt bedömer Naturvårdsverket alltså

att det skulle behövas cirka 30 årsarbetskrafter i resursförstärkning till länsstyrelserna, motsvarande cirka 30 miljoner kronor årligen.

Kostnaden för utvecklingen av myndigheternas handläggarstöd bedöms uppgå till omkring 500 000 kronor vardera för Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket.

Ett visst arbete med rutiner och andra styrande dokument kan behöva genomföras vid sidan av en revidering av nationell strategi för formellt skydd av skog. Kostnaden bedöms för Skogsstyrelsens vidkommande uppgå till i storleksordningen 200 000 kronor, motsvarande 40 dagsverken.

Naturvårdsverket bedömer att en uppdatering av vägledningen för bildande av naturreservat såväl som vägledningen för bildande av naturvårdsavtal kommer att behöva uppdateras. Kostnaden för detta beräknas uppgå till i storleksordningen 200 000 kronor, motsvarande cirka 40 dagsverken.

För Skogsstyrelsens del bedöms utbildning av nya och befintliga handläggare uppgå till cirka 1,5 miljoner kronor. För Naturvårdsverket och länsstyrelsernas del bedöms utbildning för cirka 2,8 miljoner kronor nödvändig.

Information om arbetssättet till markägare och skogsbruksföretag bedöms uppgå till cirka sex miljoner kronor varav ungefär en fjärdedel utgörs av arbetstid.

Tabell 17.3 Av myndigheterna uppskattade kostnader för införande av frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog

Uppskattning av Skogsstyrelsens, Naturvårdsverket och länsstyrelsernas kostnader (miljoner kronor)

Åtgärd	Kostnad år 1 (mnkr)			
	SKS	NVV	LST	Totalt
Handläggaresurser	15,0	4,0	30,0	49,0
Tekniskt handläggarstöd	0,5	0,5		1,0
Rutiner m.m.	0,2	0,2		0,4
Interna utbildningar	1,5	0,5	2,3	4,3
Externa information och utbildning	2,0	2,0	2,0	6,0
Totalt	19,2	7,2	34,3	60,7

Kostnaderna för införandet av ett helt nytt arbetssätt är mycket svårbedömt. Tabellens siffror ska därför ses som en grov uppskattning.

Kostnaderna för ökade handläggningskostnader bedöms vara likartade även de följande åren liksom informationskostnader, medan övriga bör minska successivt.

Med ett fungerande frivilligt skydd i enlighet med utredningens förslag ska markägare komma in med bra förslag av områden och skyddsform som myndigheterna ska kunna godkänna under vissa förutsättningar. Utgångspunkten är således att markägaren ska vara positivt inställd till att bevara området i den form som föreslagits. Enligt utredningen bör handläggningstiden därför närmast kunna minska jämfört med i dag. Att markägare föreslår områden som lever upp till de ställda kraven förutsätter även att skogsägarföreningar har tagit sitt ansvar och hjälper markägare med val av område och skyddsform.

Utredningen delar i och för sig myndigheternas bedömning i att vissa delar av handläggningen kan bli mer kostsam. Däremot bedömer utredningen att konsekvenserna av förslaget måste beakta att förslaget bygger på markägare som vill bevara sin skog och att skogsägarföreningarna tar sitt ansvar att stödja markägare.

Myndigheternas uppskattning av nödvändiga handläggarkostnader återspeglar snarare ett illa fungerande system där ett större ansvar än i dag läggs på myndighetens personal. Utredningens förslag är dock det motsatta, att markägare ska ta ett större ansvar för formellt skydd. Sammantaget bedömer utredningen att förslaget vad gäller enbart handläggningskostnad inte kommer att innebära någon omfattande förändring för myndigheterna.

Konsekvenser för företag och enskilda

Ett nytt arbetssätt för formellt skydd av skog kommer att få stora konsekvenser för enskilda som har skogar med höga naturvärden. Det är dock mycket svårt att bedöma om ett nytt arbetssätt för formellt skydd av skog även innebär att det kommer vara möjligt att avverka skog med höga naturvärden. Hur myndigheterna tillämpar 12 kap. 6 § miljöbalken i de situationer då en markägare vill avverka skyddsvärd skog men inte vill erbjuda skogen för formellt skydd är ännu okänd. Rätten till ersättning i den situation då myndigheterna meddelar ett förbud med stöd av bestämmelsen är under rättslig prövning.

Det bedöms uppkomma betydande kostnader för de markägarorganisationer som åtar sig att medverka i det nya arbetssättet, både för att bistå sina medlemmar vid handläggningen av ärenden och för att sprida information om det nya arbetssättet.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

De möjliga negativa konsekvenserna av att införa frivilligt formellt skydda har redogjorts för i kapitel 10.2.2. Där beskrivs även den bedömning som utredningen gjort beträffande hur de eventuella konsekvenserna bör hanteras.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Det har inte varit möjligt att närmare analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av att genomföra förslaget.

17.5.2 Uppdrag att revidera den nationella strategin för formellt skydd av skog

När regeringen i ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen beslutat om den yttre ramen för myndigheternas arbete med formellt skydd av skog bör metoden för formellt skydd anges. Utredningen har lämnat förslag om att det huvudsakliga arbetssättet ska utgöras av frivilligt formellt skydd, vilket innebär att markägare kan anmäla skog för formellt skydd och att myndigheterna inte ska kunna besluta om områdesskydd mot markägars vilja.

Utredningen har därför lämnat förslag om att regeringen bör uppdraga åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att utifrån den metod för formellt skydd, som anges i handlingsprogrammet för bevarande av biologisk mångfald i skogen, revidera den nationella strategin för formellt skydd av skog. Syftet med skogsskyddsstrategin ska vara att genomföra det nationella handlingsprogrammet i denna del.

Den nationella strategin ska sedan användas, och ligga till grund för arbetet, på regional nivå och vägleda länsstyrelser och Skogsstyrelsen i framtagandet av regionala strategier för genomförande av handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen. Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och skogens intressenter, som skogsägarföreningar och ideella organisationer, bör därför genom samverkan och dialog komma fram till länsvisa strategier för att genomföra de mål om formellt skydd som angetts genom markägarinitiativ i varje berört län. I denna strategi bör även skogsbruket redogöra för hur sektorsansvaret för miljön kan bidra till att genomföra handlingsprogram-

met i länet genom frivilliga insatser. I dialogen ingår därmed inte frågan om skyddet är nödvändigt eller hur omfattande det ska vara. Detta är redan klargjort genom regeringens beslutat om ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.

Genomförandet av uppdraget bör ske under minst 18 månader för att möjliggöra remisshantering. Genomförandet bör ske efter det att arbete inletts med handlingsprogrammet men innan ett nytt arbetssätt med frivilligt skydd inleds.

Konsekvenser

Utgångspunkten för kostnadsberäkningen nedan är att det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen är utformat och i drift, vilket innebär att de viktigaste frågorna bör ha lösts ut.

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Nuvarande nationella strategi för formellt skydd av skog reviderades under lite drygt ett år, främst under år 2016. Arbetstiden för denna revidering uppgick till sammanlagt 3,5 årsarbetskrafter för Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Därutöver tillkom cirka 1 miljoner kronor i kostnader för konsulttjänster med mera.

Den föreslagna revideringen innefattar en beskrivning av ett delvis nytt arbetssätt, frivilligt formellt skydd, ska vara karaktärsdraget. Den föregående revideringen innefattade inte någon referensgrupp eller någon formell remiss och att ytterligare förankring av arbetet kunde skett bland annat med länsstyrelserna. En annan skillnad är att det i revideringen behöver tas stor hänsyn till naturvårdande skötsel och miljöhänsyn eftersom handlingsprogrammet för bevarande av biologisk mångfald även ska spänna över dessa områden.

Tabell 17.4 Beräknad kostnad för revidering av nationell strategi för formellt skydd av skog

Uppskattningar från Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket

Åtgärd	Årsarbetskrafter				Kostnad (mnkr)
	Totalt	NVV	SKS	LST	
Projektledning	2,00	1	1		2,00
Ämnesspecialister	2,75	1	1	0,75	2,75
Övriga kostnader NVV					0,25
Övriga kostnader SKS					0,25
Totalt	4,75	2	2	0,75	5,25

Sammanlagt bedöms därmed uppdraget att medföra en kostnad för Naturvårdsverket med 2,25 miljoner kronor, Skogsstyrelsen med 2,25 miljoner kronor samt för länsstyrelserna med 0,75 miljoner kronor. Uppdraget bedöms inte kunna genomföras inom myndigheternas befintliga anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Uppdraget att revidera nationella strategin bedöms ha små konsekvenser för företag och enskilda. De företag som deltar i en samverkansprocess kommer ha initiala kostnader för deltagandet i denna.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Uppdraget bedöms inte ha några särskilda konsekvenser som inte redan är beskrivna för införandet av frivilligt formellt skydd ovan.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Inga särskilda samhällsekonomiska konsekvenser har identifierats.

17.5.3 Tilläggsdirektiv om att utreda tidsbegränsat formellt områdesskydd enligt miljöbalken

Vid sidan av skydd av livsmiljöer på lång sikt har utredningen bedömt att det finns behov av att även kunna avsätta områden på kortare sikt genom ett områdesskydd för förekomst av skyddsvärda arter i sådan skog som i sig inte av andra skäl är prioriterad för formellt skydd. Om det rör sig om en skyddsvärd art, som etablerats på en plats där förutsättningarna är osäkra kan det finnas goda skäl till att avsätta denna plats för naturvård under en begränsad tid. Detta bör kunna ske genom ett tidsbegränsat områdesskydd som under en begränsad tid ger möjlighet att besluta om föreskrifter för ett område för att därefter eventuellt övergå till ett permanent skydd.

Artskyddet utreds för närvarande av Artskyddsutredningen, M 2020:03. Denna utredning bör ges i uppdrag att utreda behovet av ett tidsbegränsat områdesskydd som kan ta hänsyn till en skyddsvärds arts varaktighet i ett område som inte av andra skäl bör beredas permanent områdesskydd.

Konsekvenser

Att Artskyddsutredningen får ett tilläggsdirektiv i enlighet med förslaget innebär inga konsekvenser annat än för Regeringskansliets fördelning av resurser till kommittéerna eftersom det finns skäl att förlänga utredningstiden på grund av tillkommande utredningsuppdrag.

17.5.4 Uppdrag till Skogsstyrelsen om översyn av reglerna om biotopskyddsområden

Biotopskyddsområde är ett områdesskydd som Skogsstyrelsen kan inrätta för mark-eller vattenområde som kan härledas till en av de 19 olika biotoptyperna som anges särskilt i en bilaga till förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Utredningen har bedömt att reglerna begränsar möjligheten att avgränsa biotopskyddsområdet på ett ändamålsenligt sätt. Bland annat möjliggör inte dagens reglering att en skyddszon skapas kring området. Storleken på området som kan bli aktuellt för ett biotopskyddsområde är i dag begränsat till 20 hektar. Det är behovet av skötselplan och an-

läggningar som bör avgöra valet av skyddsform i stället för områdets storlek. Ett område större än 20 hektar som saknar behov av skötsel och besöksanordningar utan lämpligast lämnas åt fri utveckling behöver inte nödvändigtvis skyddas genom naturreservat endast på grund av dess storlek.

Utredningen har därför föreslagit att Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att lämna förslag på ändring av 7 kap. 11 § miljöbalken och bilaga 2 till förordningen om områdesskydd för att möjliggöra mer ändamålsenliga biotopskyddsområden.

Behovet av att möjliggöra en mer ändamålsenlig avgränsning av biotopskyddsområden för att förbättra funktionaliteten i skyddsformen har Skogsstyrelsen identifierat sedan tidigare. Det finns även ett underlag med tillhörande förslag till hur en sådan ändring skulle kunna utformas. Det finns även ett underlag som visar på behovet av att bilaga 2 till förordningen om områdesskydd kompletteras med ytterligare ett par biotoptyper. Däremot är underlag som belyser i vad mån skyddsformens lämplighet i det enskilda fallet i stället för områdets storlek bör vara vägledande för områdets avgränsning mindre undersökt eller utrett. Det finns underlag från en tidigare utredning 2007, vilken ledde till en genomförda förändring av om vad som bör betraktas vara små markområden. Erfarenheter av tidigare respektive nuvarande storleksangivelse i SKSFS 2013:1 finns, men behöver sammanställas.

Skogsstyrelsen har bedömt det som lämpligt att uppdraget genomförs under tolv månader. Detta för att arbetet behöver ske i dialog med Naturvårdsverket för att ta del av deras erfarenheter från arbete med naturreservat men också för att inhämta andra intressenters synpunkter samt för att kunna remittera utredningen externt. Däremot bedöms inte någon särskild referensgrupp behövas för genomförandet av utredningen.

Om utredningsuppdraget inte genomförs kommer biotopskydden inte vara så effektiva som möjligt. Utredningsuppdraget är inte direkt avhängigt genomförandet av något annat förslag och inget annat förslag är heller avhängigt genomförandet av denna utredning. Förutsättningarna för att genomföra frivilligt formellt skydd bedöms dock bli bättre om mer ändamålsenliga biotopskyddsområden finns tillgängliga.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsen har uppskattat kostnaderna för att utreda frågan till cirka 425 000 kronor. I kostnaden ingår projektledning, arbete av ämnesspecialister och övriga kostnader. Uppdraget bedöms kunna utföras inom Skogsstyrelsens befintliga anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Inga konsekvenser har identifierats. Om biotopskyddsområden blir mer ändamålsenliga kan dock förståelsen för skyddsformen komma att öka för de markägare som berörs av detta områdesskydd.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Möjligheten att tillskapa skyddszoner bedöms bidra till att naturvärdena i biotopskyddsområden kan bibehållas på bättre sätt än i dag. I övrigt medför inte utredningsuppdraget några påtagliga konsekvenser.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Mer ändamålsenliga och effektiva områdesskydd bedöms generellt ha en positiv samhällsekonomisk effekt då marginalnyttan bedöms överstiga marginalkostnaden.

17.5.5 Uppdrag till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen om naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd

Det tar ofta lång tid från det att länsstyrelsen uppmärksammar och bedömer att ett område uppfyller kriterierna för att ges ett formellt skydd tills det att ersättningar är utbetalda och beslut om reservat är meddelade. Redan då arbetet med formellt skydd inleds kan markanvändningen antas påverkad genom att skogsbruksåtgärder inte kommer att tillåtas. Det är därför rimligt att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna tecknar avtal med markägare redan då arbetet inleds (väntansavtal).

Utredningen har därför föreslagit att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska utreda hur dessa avtal kan ges en enhetlig, rättssäker och ändamålsenlig tillämpning under alla processer för områdesskydd. Det finns en del erfarenhet av denna form av naturvårdsavtal. Det finns dock en del klargöranden som behöver göras exempelvis rörande för vilken tidpunkt i ett områdesskyddsärende som denna form av naturvårdsavtal som avtalet ska kunna börja löpa. Hantering av händelser inom området under tiden avtalet löper liksom metod för ersättningsberäkning och ersättningsnivå. Det bedöms lämpligt att uppdraget genomförs under minst 8 månader för att kunna remittera ett förslag till riktlinjer externt.

Om utredningsuppdraget inte lämnas kommer olikheterna mellan myndigheternas handläggningssätt att bestå. Markägare som berörs av områdesskydd ges i dagsläget olika möjligheter att teckna ett väntansavtal beroende på vilken myndighet som hanterar områdesskyddet. För det fall väntansavtal tecknas varierar villkoren för avtalen mellan myndigheterna.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har bedömt att uppdraget kommer innebära en kostnad på cirka 350 000 kronor för vardera myndigheten, motsvarande 75 dagsverken och övriga kostnader. Uppdraget bedöms inrymmas under befintliga anslag.

Om uppdraget genomförs kommer ytterligare kostnader för staten att uppstå då myndigheterna inte i dagsläget regelmässigt erbjuder dessa avtal.

Konsekvenser för företag och enskilda

För de företag som kommer att omfattas av förslaget innebär det ökade incitament att inleda en process för områdesskydd. Dessutom kommer ersättningen att bli totalt sett högre för ett områdesskydd vilket medför ökade vinster vid inrättandet.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Om incitamenten för att skydda skog ökar kan konsekvenserna för naturmiljön bli positiva.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Den samhällsekonomiska effekten bedöms bli neutral om uppdraget innebär att lämpligt utformade avtal implementeras i arbetet med formellt skydd. De kostnader som markägare i dag har av att avstå från skogsbruksåtgärder redan då en process för områdesskydd inleds övervältras i stället på staten.

17.5.6 Utredning om skattefri ersättning vid områdesskydd enligt miljöbalken och möjligheten till periodisering av ersättning för naturvårdsavtal

I dagsläget beskattas statlig ersättning vid bildandet av områdesskydd i inkomstläget kapital. Då sker en transferering i båda riktningar, där staten ger med ena handen och tar med den andra. Anslagen för formellt skydd av skog går därmed i viss uträkning tillbaka till statskassan. För den som får ersättning kan beskattningen, särskilt om det saknas avdragsgilla förvärvskostnader, komma att bli relativt hög. Tillsammans med bland annat återföringsreglerna vid avyttring kan ersättningen för formellt skydd, i efterhand, visa sig vara lägre än förväntat.

Ett system där skattefri ersättning utgår med utgångspunkt i den fulla marknadsvärdesminskningen, det vill säga 100 procent i stället för dagens 125 procent, blir lättare att motivera för den enskilde och medför inte oväntade skatteeffekter samtidigt som att anslagen, vid bibehållen nivå, kan användas till större naturvårdsnytta. Det görs inte heller någon skillnad i hur mycket ersättning som den enskilde får i handen om fastigheten är nyligen köpt till marknadspris, eller om den gått i arv i generationer.

Ett av de mest effektiva sätten att gynna ett gott samarbete mellan stat och enskild i naturvården bör vara att skapa förutsättningar för att höga naturvärden ska utgöra en tillgång och inte en belastning för

markägaren. I detta sammanhang är enkelhet i hanteringen en mycket viktig aspekt.

Ett beslut om områdesskydd innebär ofta en sådan förfogandeinskränkning för fastigheten att äganderätten ur ett ekonomiskt perspektiv är förhållandevis innehållslös därefter. Det kan dock finnas andra fullt godtagbara skäl till att en markägare vill behålla äganderätt och lagfarten på en fastighet trots att den belastas av ett områdesskydd. Både känslan av att äga och tillhörigheten till platsen kan motivera ett sådant beslut. Möjligheten att jaga eller fiska på egen mark kvarstår även i de flesta fall trots att skogen inte får avverkas vilket för många är ett tungt vägande skäl. Med äganderätt följer dock även ett ansvar, som i vissa fall kan vara tungt, för exempelvis bekämpning av skadegörare eller eftersläckning vid skogsbrand. Det finns därför skäl att i många fall erbjuda ett markköp i stället för intrångsersättning för skogsbruksrestriktioner. Markköp är även en förutsättning för bildande av nationalpark på mark som inte redan tillhör staten. Reformen år 2010, som innebar en höjd intrångsersättning, fick till följd att allt fler markägare valde den högre intrångsersättningen framför markförsäljning.

Det finns goda skäl för att ersättningen skattemässigt ska behandlas på samma sätt oavsett om ersättning utgår som intrångsersättning eller som köpeskilling.

Utredningen har därför föreslagit att regeringen bör låta utreda frågan om hur skattefrihet för intrångsersättning upp till den fulla skadan samt för markköp i naturvårdssyfte kan införas i Sverige. Liknande ersättningsbestämmelser tillämpas i Finland.

När frågan om skattefrihet eller införandet av mer gynnsamma skatteregler för intrångsersättning och markköp utreds bör ersättning för naturvårdsavtal även ses över. Utredningen bedömer inte att det finns samma argument för att skattemässigt särbehandla ersättning för naturvårdsavtal. Avtalsformen innehåller ett civilrättsligt moment och bygger på helt andra principer än expropriation. Det bör därför utredas om ersättning för naturvårdsavtal bör beskattas som inkomst av kapital, i vart fall om avtalet löper på längre tid. Ett alternativ för att göra ersättningen som utgår vid tecknandet av naturvårdsavtal något mer skatterättsligt neutral är att utreda om den kan periodiseras inom ramen för samma system som inkomst från skogsbruk (skogskonto) eller ersättning för skogsskador (skogsskadekonto).

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Kostnaden för att utreda frågan om förändrad beskattning bör kunna ske inom regeringskansliet inom befintliga anslag. Om regeringen i stället väljer att lägga ett utredningsuppdrag för en särskild utredare tillkommer en kostnad på mellan 2–5 miljoner kronor.

Utredningen bör bedöma de samlade statsfinansiella effekterna av förslagen.

För kommunerna skulle reformen om skattebefriad intrångsersättning innebära en vinst då den skatteintäkt som ersättning för naturvård i dag genererar utgörs av kapitalvinstbeskattning som inte kommer kommunerna direkt till godo samtidigt som den förhöjda intrångsersättningen belastar kommunens finanser. Kommunernas incitament att förvärva eller markersätta värdefull natur bedöms därför öka då denna verksamhet blir mer ”prisvärd”, vilket kan få konsekvenser för kommunernas totala utgifter inom detta område.

Konsekvenser för företag och enskilda

Om reformen genomförs bedöms effekten vara störst för mindre och medelstora företag. Det är ofta de som slutligt beskattas högst vid bildande av områdesskydd då det mer sällan finns kostnader i motsvarande inkomstslag att göra avdrag för.

Skattefri ersättning minskar även risken för att markägare missar att deklarerera ersättningen.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Ökade incitament för naturvård bedöms gynna naturvården på sikt. Om de naturvårdande myndigheterna får bibehållna anslag efter reformen kommer mer naturvård kunna skapas då ersättningsnivåerna blir lägre.

Samhällsekonomiska konsekvenser

En reform i enlighet med utredningens förslag bedöms vara samhällsekonomiskt neutral då statens sammanlagda kostnad för naturvård bedöms bli förhållandevis likartad mot nuvarande system samtidigt som vinsterna med naturvården både för stat och enskild bedöms bibehållen. Genom den förenklade administrationen för markägare och Skatteverket uppstår dock en marginell samhällsekonomisk nytta.

17.5.7 Uppdrag till Naturvårdsverket att utreda effekterna av den höjda intrångsersättningen med mera

Genom en lagändring 2010 höjdes intrångsersättningen från 100 till 125 procent av marknadsvärdet respektive marknadsvärdeminskningen beroende av om intrånget som den valda skyddsformen ger avser hela eller delar av fastigheten. Reformen fick till följd att kostnaderna för naturvård ökade samtidigt som allt fler markägare valde intrångsersättning framför köpeskilling vid formellt skydd. Tidigare var situationen den omvända då en majoritet av markägare valde att sälja sin mark till Naturvårdsverket. Intrångsalternativet väljs numera i 70–80 procent av fallen. Den höjda intrångsersättning har därmed medfört en kostnadsökning med cirka 15–20 procent som belastar anslaget för skydd av värdefull natur.

Sedan 2010 har Naturvårdsverket betalat cirka 1,2 miljarder kronor enbart för den förhöjda intrångsersättningen. För Naturvårdsverket innebär detta att en mindre areal kan skyddas, då budgeten sedan reformen infördes inte ökat i samma utsträckning som kostnaderna.

För markägarna har påslaget inneburit att de får en högre ersättning när de behåller sin mark vilket resulterat i att de flesta upplever sig mer nöjda med förhandlingen, medan vissa känner sig tvungna att behålla sitt ägande på grund av den högre ersättningen. För markägare som vill köpa ny skogsmark som kompensation för den mark som tagits ur produktion, har påslaget om 25 procent möjliggjort köp av ersättningsmark till ett högre belopp än det berörda fastighetsområdets marknadsvärde, vilket innebär att de kan förvärva mark med en större areal eller av bättre kvalitet.

Reformen om förhöjd intrångsersättning har inte konsekvensutretts vilket innebär ett hinder vid utvärdering av alternativ till denna form av ersättning.

Utredningen har föreslagit att Naturvårdsverket ska utreda vilken effekt den höjda intrångsersättningen fått bland annat för myndigheternas naturvårdsarbete och för markägare, samt vilka konsekvenser skattefri ersättning motsvarande den fulla skadan skulle medföra. Denna konsekvensutredning bör utgöra underlag för beslut om i stället regeringen bör föreslå om ändring i skattelagstiftningen för att införa skattefri ersättning för naturvård.

Om uppdraget inte genomförs är det svårt att veta vad en ändring av reglerna skulle få för konsekvenser och därmed om en ändring enligt förslaget är motiverad för att uppnå de mål som förändringen ska uppfylla.

Konsekvenser

Konsekvenser för myndigheter

Konsekvenserna av den höjda intrångsersättningen för myndigheten är relativt väl analyserad utifrån kostnadsökning samt hur detta har påverkat markägares val av ersättningsform.

Frågan om att därutöver analysera de möjliga effekterna av att i stället införa skattefri ersättning för markköp och ersättning för förfogandeinskränkningar bedöms inrymmas inom Naturvårdsverkets nuvarande anslag.

17.5.8 Uppdrag till Skogsstyrelsen om att utreda naturvårdsavtal med förstärkt hänsyn

Den miljöhänsyn som tas inom skogsbruket på skogsmark utanför områden avsatta för naturvård kan vara helt avgörande för att uppnå en för naturvården god funktionalitet i landskapet. För det fall det krävs mer miljöhänsyn i ett landskap än vad en markägare förväntas att ta utan ersättning, bör Skogsstyrelsen, vid sidan av sin rådgivning, kunna erbjuda avtal för förstärkt hänsyn. Med förstärkt hänsyn avses således sådan miljöhänsyn som går utöver sektorsansvaret. Vilken hänsyn som går utöver sektorsansvaret för miljön är i dag oklart. Genom att utreda hur ett sådant avtal ska utformas kommer även denna fråga att utredas.

Utredningen har därför föreslagit att Skogsstyrelsen ska utreda möjligheten att teckna naturvårdsavtal för områden som ska brukas med förstärkt hänsyn. Inga författningsändringar har bedömts nödvändiga.

Förslagets genomförande är inte direkt beroende av att andra förslag genomförs.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsen har uppskattat att kostnaden för att utveckla de avtal som förslaget innebär uppgår till cirka en miljon kronor. Uppdraget bedöms inrymmas i myndighetens nuvarande anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Utredningsuppdraget har inga direkta konsekvenser för företag eller enskilda. Däremot bedöms avtal för förstärkt hänsyn kunna medföra ökad lönsamhet för de företagare som har blandade mål med sitt skogsinnehav. Ett område med förstärkt hänsyn kan motiveras av bland annat möjligheten att överhålla viss del av produktionsbeståndet för att skapa kvalitetsvirke samtidigt som andra delar av beståndet lämnas som miljöhänsyn. Avtalet för förstärkt hänsyn kan för vissa företagare även innebära att lönsamhet uppnås även för andra skötselssystem än trakthyggesbruk.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Om utredningsuppdraget innebär att Skogsstyrelsen börjar teckna avtal för förstärkt hänsyn kan positiva effekter för biologisk mångfald uppnås. Genom att en större andel skogar än i dag brukas med betydande hänsyn kan spridningskorridorer och konnektivitet i landskap bildas även inom produktionsbestånd. Om tecknandet av naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn innebär att resurser saknas för att skydda vissa skogsbiologiska värdekärnor, och att dessa i stället avverkas, uppstår en negativ konsekvens för biologisk mångfald.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Om kostnaderna för att teckna avtalen överstiger den vinst som görs för naturvården innebär reformen negativ samhällsekonomisk effekt. Utgångspunkten vid genomförandet är därför att riktlinjer om hur avtalen ska användas innefattar en samhällsekonomisk kalkyl av när Skogsstyrelsen ska teckna dessa avtal. Om marginalnyttan bedöms överstiga kostnaden görs en samhällsekonomisk vinst med avtalen.

Då de administrativa kostnaderna för tecknade avtalen är höga bedöms graden av hänsyn behöva vara relativt hög för att denna kalkyl ska gå ihop. Som för andra avtal har inte Skogsstyrelsen någon skyldighet att ingå dem. Reformen bedöms därför ha goda möjligheter att uppnå samhällsekonomisk effektivitet.

17.5.9 Uppdrag till Naturvårdsverket om översyn av föreskrifter för nationalparker och naturreservat

Skyddad natur bör inte innebära ett absolut hinder för ett hållbart entreprenörskap som verkar i det landskap som staten lagt stora resurser på att bevara. Så länge naturvärdena inte riskeras finns det stora möjligheter för en framväxande bransch med naturturism att möjliggöra för ännu fler än i dag att nyttja de kulturella ekosystemtjänster som skyddad natur bidrar med. För en levande landsbygd är det viktigt att det skapas nya arbetstillfällen där folk väljer att bo och verka.

I dag möjliggör inte regelverket att ett syfte med nationalparker och naturreservat utgörs av naturturism. Utredningen har därför föreslagit att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utreda och föreslå förändring i förutsättningarna för bildande av nationalpark och möjligheterna att meddela dispens från nationalparksföreskrifter i syfte att gynna sådana verksamheter som kan bedrivas där utan att påverka syftet med skyddet negativt.

Uppdraget är komplext och omfattar såväl en analys av miljöbalken som nationalparksförordningen som ett arbete med att se över vägledningar kring utformning och tillämpning av zoner och kanalisering av besökare. Redan i dag jobbar Naturvårdsverket med bland annat zoner för att hitta en balans mellan nyttjande och bevarande/orördhet.

Arbetet bör utföras av en projektgrupp samt en referensgrupp med deltagande från några av länsstyrelserna. Några exkursioner kan behöva göras.

Om utredningsuppdraget inte genomförs kommer sannolikt inte någon ändring av nationalparksinstrumentet att ske. Samtidigt jobbar Naturvårdsverket redan i dag i större utsträckning med zonerings och andra instrument för att tillgängliggöra landets nationalparker.

Genomförandet av uppdraget bör ske under minst 18 månader för att möjliggöra förankring hos berörda länsstyrelser

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Naturvårdsverket har bedömt att kostnaderna för utredningsuppdraget kommer uppgå till cirka 2,75 miljoner kronor. Kostnaden fördelar sig för Naturvårdsverket som en årsarbetskraft för projektledning och en årsarbetskraft för ämnesspecialist samt 250 000 kronor för övriga kostnader. För länsstyrelserna uppgår kostnaden till en halv årsarbetskraft.

Konsekvenser för företag och enskilda

För företag inom besöksnäringen som har sin nuvarande eller framtida inkomst från naturturism kommer förslaget, om det genomförs, kunna innebära goda möjligheter för tillväxt.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Regelverket kring nationalparker är ålderdomligt till sin karaktär och därmed på vissa sätt svårt att tillämpa. Den förändring som utredningen kan komma att föreslå skulle därför sannolikt kunna innebära en positiv utveckling, såväl för utveckling av naturvärden som för friluftslivet och naturturismen.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Genom ett effektivt utnyttjande av skyddad natur där både naturvärden bevaras och mervärden skapas bedöms den samhällsekonomiska effekten bli positiv. Om hinder för exempelvis hållbar naturturism i skyddad natur tas bort kan förädlingsvärdet av den skogsmark som är avsatt för naturvård höjas.

17.5.10 Uppdrag till Naturvårdsverket om att öka takten för genomförande av nationalparksplanen och utreda vilka befintliga naturreservat och marker i statlig ägo som är lämpliga för nationalparksbildning

Om nya nationalparker inom överskådlig tid ska kunna bidra till lokal och regional utveckling behöver arbetet med bildande av nationalparker bedrivas med högre tempo än i dag. Efter 1989 års nationalparksplan bildades åtta nya nationalparker mellan 1991 och 2002. Därefter har endast två nya nationalparker bildats.

Bildande av en nationalpark är en process som kräver samverkan och samråd med en lång rad intressenter. Därför är den processen arbets- och tidskrävande. Vill man se en utveckling med nya nationalparker som i högre grad bidrar till lokal och regional utveckling behöver således resurser för det arbetet finnas. För att arbetet med nationalparker ska kunna intensifieras bedöms Naturvårdsverket behöva vissa personella förstärkningar och mer medel till förvaltningen av befintliga och nya nationalparker. En sådan resursförstärkning är motiverad genom möjligheterna till regional utveckling och en växande bioekonomi genom att uppnå synergier i naturvårdsarbetet.

Utredningen har därför föreslagit att Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att inom ramen för den långsiktiga nationalparksplanen utreda vilka befintliga naturreservat som är i direkt statlig ägo som skulle vara lämpliga för nationalparksbildning i syfte att bidra till lokal och regional utveckling. Vidare har föreslagits att Naturvårdsverket ges medel och uppdrag att se över myndighetens långsiktiga nationalparksplan i syfte att kraftigt öka takten i bildandet av nya nationalparker och bidra till ökat friluftsliv och utvecklingen av naturturism på lokal och regional nivå.

Nationalparksprojekten inkluderar flera tidskrävande arbetsmoment som till exempel markköp, arbete med lokal delaktighet och

projektering och anläggning av nationalparksentréer och andra anläggningar och leder för besökare. Nationalparker med ett brett lokalt stöd och högklassiga besökaranläggningar tar relativt lång tid att etablera. Nationalparksprocesserna för de tre senast etablerade nya nationalparkerna har tagit mellan fem och tolv år att genomföra.

Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker och leder därför projekten för att bilda nya nationalparker. Projekten genomförs tillsammans med berörd länsstyrelse och i samverkan med centrala aktörer som berörda kommuner, samebyar och Sametinget. Även andra aktörer ges under bildandeprojekten möjlighet att vara delaktiga genom att till exempel lämna förslag och ge synpunkter på utkast till utformning av nationalparken.

Konsekvenser

Kostnader för att bilda en nationalpark består i huvudsak av följande delar:

- Markköp.
- Naturvårdsverkets arbete.
- Länsstyrelsens arbete.
- Konsultkostnader.
- Investeringar.

Kostnaderna för markköp skiljer sig kraftigt åt mellan olika nationalparksprojekt. Nationalparksprojekt i Götaland och Svealand medför ofta ett omfattande arbete med och kostnader för markköp medan föreslagna nya nationalparker i Norrland ofta ligger på mark som redan helt eller i huvudsak ägs av staten eller av statligt ägt bolag. Markköp finansieras med anslag 1:14 Skydd av värdefull natur.

Naturvårdsverkets personals arbete med att bilda en nationalpark inkluderar bland annat nationell projektledning, arbete med markköp och andra fastighetsrelaterade frågor och att vara byggherre för nationalparksentréer och andra anläggningar i nationalparken. Arbetet omfattar cirka ett heltidsarbete under den tid nationalparksprojektet pågår och finansieras i huvudsak med verkets förvaltningsanslag.

Kostnader för konsultstöd i olika former kan till exempel omfatta förhandlar- och värderingskonsulter för markåtkomst, naturvärdesinventeringar, arkitekturritningar.

Naturvårdsverkets arbete med nationell projektledning och fastighetsrelaterat arbete, som att vara byggherre för besökaranläggningar, motsvarar ungefär en heltid under projektet. Detta arbete innebär en kostnad på cirka 2–2,5 miljoner kronor/år vilket uppgår till sammanlagt cirka 10–12 miljoner kronor/nationalpark.

Länsstyrelsens arbete med projektet inkluderar regional projektledning, kommunikationsarbete, inventeringar och annan kunskapsinsamling, friluftslivsplanering, med mera. Länsstyrelsens arbete bedöms kosta mellan 1,5 och 3,0 miljoner kronor/år under den tid projektet pågår, sammanlagt cirka 12–15 miljoner kronor/nationalpark. Länsstyrelsens arbete finansieras med anslag 1:14 Skydd av värdefull natur.

Behovet av investeringar i infrastruktur och anläggningar klargörs under bildandeprojektet men en basnivå bedöms vara två entréer, ledssystem och tillgänglighetsanpassning. Uppskattade huvudsakliga investeringskostnader för två entréer inkl. infrastruktur innebär cirka tio miljoner kronor/nationalpark samt därutöver kostnader för införande av den visuella identiteten för Sveriges nationalparker, skyltning, ledmarkeringar, vindskydd, dass, med mera med cirka fem miljoner kronor. Total investeringskostnad blir därmed cirka 15 miljoner kronor/nationalpark.

Finansiella konsekvenser för staten

Naturvårdsverkets nationalparksplan är planerad att uppdateras med start 2021. Denna verksamhet ingår i Naturvårdsverkets nuvarande anslag.

För att möjliggöra intentionerna i utredningens förslag bör anslagen till Naturvårdsverket dock höjas. Förvaltningsanslaget bör höjas permanent med 2,5 miljoner kronor/år för att skapa resurser för planering och projektering av framtida nationalparker.

Anslagen för skydd av värdefull natur kan behöva höjas på sikt när nationalparksplanen är beslutad. Delar av nationalparksplanen kan dock komma att omfatta mark i direkt statlig ägo. Dessutom kan

resurser under anslag 1:14 komma att frigöras om förslaget om skattefri ersättning i stället för förhöjd intrångsersättning genomförs.

Länsstyrelserna har en kostnad i samband med projektering och anläggande av nationalpark. Nationalparksplanen avgör dock vilka länsstyrelser som kommer ha kostnaden. Tillfälliga anslagsökningar kan vara motiverade för de län där nationalparksbildning prioriteras. Permanenta anslagsökningar kan vara motiverade för förvaltningen i samband med att en nationalpark bildas.

Konsekvenser för kommuner

Besöksnäringen i de kommuner och regioner som omfattas av nationalparksplanen kommer ha potential att växa vilket kan få lokala sysselsättningseffekter.

Det finns studier från Finland som bör vara jämförbara även i Sverige där besökarnas utgifter i och vid nationalparkerna igenomsnitt beräknades vara mer än tio gånger större än de investeringar i anläggningar och anordningar som gjorts i nationalparken och dess närområde.

De statliga investeringarna i infrastruktur och anläggningar kommer därför till stor del kunna komma kommunerna och dess invånare till goda.

Konsekvenser för företag och enskilda

Nationalparkernas varumärke bedöms stärka företags möjlighet att bedriva näringsverksamhet inom turism och besöksverksamhet på lång sikt i de områden som omfattas av nationalparksplanen. Det bör även finnas potential för ytterligare etableringar och entreprenörskap till följd av de infrastrukturens satsningar som en nationalpark innebär.

För enskilda som berörs bedöms inte nationalparksbildningen ha några påtagliga konsekvenser.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Positiva effekter uppstår för den natur- och kulturmiljö som skyddas genom nationalparksbildning.

De berörda områdenas tillgänglighet och därmed rekreativvärden bedöms öka genom de anläggningar som skapas i nationalparker. Naturvårdsverket är även en långsiktig garant för skötsel och utveckling av områdena.

Samhällsekonomiska konsekvenser

De samhällsekonomiska konsekvenserna av varje enskild nationalpark behöver analyser i sitt sammanhang. Det går inte att generellt bedöma konsekvenserna av förslaget.

17.5.11 Uppdrag till Naturvårdsverket om att bilda nationalparker av fyra av Sveaskogs Ekoparker

Sveaskogs arbete med att inrätta och förvalta ekoparker har bland annat inkluderat en omfattande naturvårdande skötsel med en målsättning om att utveckla naturvärdena och ekoparkernas värde för naturturism och rekreation. Arbetet har varit framgångsrikt och resulterat i att delar av flera ekoparker har så höga natur- och kulturvärden och stor potential för ett utvecklat friluftsliv och en ökad naturturism att de är relevanta att diskutera som nationalpark.

Utredningen bedömer att om satsningar på exempelvis Naturum och ytterligare besöksanordningar görs så skulle de på ett mer påtagligt sätt än i dag kunna bidra till lokal och regional utveckling om de i stället ombildas till nationalparker. Kostnaden för staten är i dessa fall liten i förhållande till att bilda en nationalpark på mark som i dag är privatägd och som inte redan omfattas av några restriktioner i markanvändningen.

Utredningen har därför föreslagit att delar av Ekoparkerna Böda, Halle- och Hunneberg, Hornslandet och Hornsö ska ombildas till nationalparker. Regeringen bör tillse att den mark som behövs för sådan nationalparksbildning omförs från Sveaskog till Naturvårdsverket. Även viss mark, med låga naturvärden, inom ekoparkerna Böda och Hornsö som kan användas som ersättningsmark till andra

markägare i samband med bildandet av dessa nationalparker bör om nödvändigt överföras till Naturvårdsverket. Regeringen bör därefter söka riksdagens stöd för att bilda nationalparkerna.

Att bilda nationalpark av delar av de fyra föreslagna ekoparkerna bör kunna genomföras med en projekttid på 4–5 år.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten

Det direkta arbetet med att ombilda delar av de fyra föreslagna ekoparkerna till nationalparker bör kunna utföras inom det Naturvårdsverkets nuvarande anslag. Det bör i sammanhanget tas hänsyn till att ekoparkerna redan i dag innehåller vissa anläggningar.

Konsekvenser för kommuner

Besöksnäringen i de kommuner och regioner som omfattas av förslaget kommer ha potential att växa vilket kan få lokala sysselsättnings effekter.

Det finns studier från Finland som bör vara jämförbara även i Sverige där besökarnas utgifter i och vid nationalparkerna igenomsnitt beräknades vara mer än tio gånger större än de investeringar i anläggningar och anordningar som gjorts i nationalparken och dess närområde.

De statliga investeringarna i infrastruktur och anläggningar kommer därför till stor del kunna komma kommunerna och dess invånare till goda.

Konsekvenser för företag och enskilda

För Sveaskogs del innebär marköverföring till Naturvårdsverket givetvis en kostnad i form av egendomsöverföringen. Eftersom det till övervägande del kommer röra sig om skogar som är avsatta för naturvård och friluftsliv i dagsläget kommer dock Sveaskogs avkastning till staten genom att virkesintäkter från dessa skogar uteblir knappas påverkas. När marken överläts till Naturvårdsverket kan dock även kostnader uppkomma då dessa naturvårdsavsättningar måste

kompenseras med andra för att leva upp till bolagets riktlinjer om 20 procents naturvårdsavsättningar inom beståndet. Det kan dock diskuteras om denna policy kan anpassas för att ta hänsyn till att beståndets sammanlagda areal av värdefull skog minskar genom en sådan marköverföring. Det administrativa arbetet med projektet innebär en initial kostnad som dock bolaget bedöms kunna bära utan större konsekvenser.

Konsekvenser kan uppkomma för företag som har sin nuvarande näringsverksamhet i de berörda ekoparkerna och som i stället kommer behöva verka i nationalparkerna med en annan huvudman. Sammantaget bedöms dock nationalparkernas varumärke stärka dessa företags möjlighet att bedriva näringsverksamhet inom turism och besöksverksamhet på lång sikt. Det bör även finnas potential för ytterligare etableringar och entreprenörskap till följd av de infrastruktursatsningar som en nationalpark innebär, i anläggningar och leder.

För enskilda som berörs bedöms inte nationalparksbildningen ha några påtagliga konsekvenser.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Naturvärdena i ekoparkerna bevaras redan i dag genom naturvårdsavtal och Sveaskogs målklassning.

De berörda områdenas rekreationsvärden bedöms öka genom att huvudmannaskapet öförs från Sveaskog till Naturvårdsverket och de anläggningar som därmed kommer att investeras i. Naturvårdsverket är även en långsiktig garant för skötsel och utveckling av områdena. Genom den samverkan som föreslås för förvaltningen av nationalparken och de delar som kvarstår som ekoparker bör naturvärdena och rekreationsmöjligheterna kunna utvecklas i hela det berörda landskapet på ett mycket bra sätt.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget bedöms ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser då det samlade förädlingsvärdet bedöms öka i områdena. Nationalparkerna kan bidra till långsiktigt ökad besöksnäring och ökade rekreationsvärden genom en förhållandevis låg initial kostnad.

17.5.12 Uppdrag om hållbar naturturism i nationalparker och naturreservat

Den svenska turistnäringen har sett en kraftig ökning, både i antalet sysselsatta och i omsättning under de senaste decennierna. Många skyddade områden, inklusive huvuddelen av landets 30 nationalparker, ligger i landsbygskommuner. Det finns en stor utvecklingspotential för naturturism i och i anslutning till dessa, vilket skulle kunna bidra till regional utveckling i dessa kommuner.

Naturturismföretag har redan i dag möjlighet att nyttja skyddade områden, främst naturreservat och nationalparker, i sin verksamhet genom att anordna vandringar, exkursioner, fågelskådning etc. Det finns dock begränsningar i hur dessa företag kan bedriva verksamhet inom skyddade områden, bland annat i form av utformningen av föreskrifter och skötselplaner. För att stimulera mer naturturism och främja den näringen bör en översyn av nu gällande föreskrifter göras så att regelverket är ändamålsenligt och inte i onödan begränsar naturturism.

För att landets nationalparker ska kunna nyttjas, både av allmänhetens friluftsliv, organisationer och naturturismföretagare behövs en infrastruktur av anläggningar och anordningar såsom rast- och grillplatser samt övernattningsstugor. En infrastruktur är en förutsättning för att nationalparker och större naturreservat ska kunna locka fler besökare och därmed komma till större nytta för lokalsamhället. Att staten på så sätt gör en handfast satsning på utveckling av det lokala näringslivet ligger helt i linje med det som bör ingå i en övergripande bioekonomisk strategi – att varje yta ska användas på bästa sätt och med hög kvalitet.

Utredningen har därför föreslagit att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utreda och föreslå förändring i förutsättningarna för bildande av nationalpark och naturreservat och möjligheterna att meddela dispens från nationalparks- och naturreservatsföreskrifter i syfte att gynna sådana verksamheter som kan bedrivas där utan att påverka syftet med skyddet negativt. Vidare har föreslagits att regeringen ska ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med andra myndigheter och organisationer analysera hinder och möjligheter för naturturism och aktivt friluftsliv i skyddad natur och genomföra åtgärder för att främja dessa intressen inklusive en översyn av vägledning för utformning av föreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken.

Uppdraget är komplext och omfattar såväl en analys av miljöbalken som nationalparksförordningen och ett arbete med att se över vägledningar kring utformning och tillämpning av zonerings och kanalisering av besökare. Redan i dag jobbar Naturvårdsverket med bland annat zonerings för att hitta en balans mellan nyttjande och bevarande/orördhet. Arbetet bör utföras av en projektgrupp samt en referensgrupp med deltagande från några av länsstyrelserna. Några exkursioner kan behöva göras. Genomförandet av uppdraget bör ske under minst 18 månader för att möjliggöra förankring hos berörda länsstyrelser

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Naturvårdsverket har uppskattat myndighetens kostnad för utredningsuppdraget till sammanlagt 2,25 miljoner kronor innefattande två årsarbetskrafter och 250 000 kronor i övriga kostnader. För länsstyrelserna uppskattas kostnaden till en halv årsarbetskraft.

Särskilda medel bör anslås till Naturvårdsverket för uppdraget.

Konsekvenser för företag och enskilda

För företag inom turistbranschen som kan omfattas av de regeländringar och investeringar som föreslås kan gynnsamma effekter uppstå. Effekterna är beroende på vilka åtgärder som utförs och vilka regeländringar som genomförs.

För deltagande i samverkansprocessen kan kostnader uppkomma.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Att öka naturturismen i skyddad natur kan upplevas konkurrera med friluftslivet. Denna sociala konsekvens bör utredas i samband med den föreslagna översynen.

För miljön bedöms inte några konsekvenser uppstå om uppdraget genomförs på det sätt som föreslagits.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Den samhällsekonomiska effekten bedöms som positiv om värdet av skyddad natur kan öka mer än de bedömda samhällskostnaderna. Det går inte att närmare analysera vilka åtgärder som kommer att genomföras av det utredningsuppdrag som lämnas men en samhällsekonomisk kalkyl förutsätts innan genomförande.

17.6 Nyckelbiotoper och kunskap om naturvärden i skogen

17.6.1 Utredningens förslag om nyckelbiotoper

Skogsstyrelsen har sedan 1993 inventerat nyckelbiotoper i landskapet. Syfte med inventeringen av nyckelbiotoper var ursprungligen en inventering av små, värdefulla biotoper som hyser sällsynta växt- eller djurarter i skogen i syfte att komplettera besluts- och planeringsunderlag för olika aktörer. Begreppet nyckelbiotop har inte någon författningsreglerad definition utan har utarbetats av Skogsstyrelsen.⁶ Inventeringen har utförts på småskogsbrukets mark. Mellan och storskogsbruket har i huvudsak utfört egna inventeringar av höga naturvärden.

Såväl markägare som virkesuppköpare kan certifiera sig enligt certifieringsstandarderna FSC och PEFC. Certifierade skogsägare förbinder sig att i sin skogsbruksplan, eller liknande, frivilligt avsätta nyckelbiotoper. Certifierade virkesköpare får enligt standarderna inte kontraktera, avverka eller sälja ett sortiment som kommer från skogsmark som uppfyller kriterierna för nyckelbiotoper oavsett om det kommer från en certifierad eller en icke-certifierad markägare. Eftersom majoriteten av virkesköpande företag och organisationer i Sverige är certifierade innebär det i praktiken att avverkning och försäljning av virke från en nyckelbiotop inte går att genomföra, oavsett om den är registrerad eller inte.

Utredningens uppdrag har avsett att se över statens roll när det gäller nyckelbiotoper. Utredningen har uppfattat att det främst är den inventering och registrering av nyckelbiotoper som Skogsstyrel-

⁶ En nyckelbiotop är ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö i dag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter. Skogsstyrelsen. *Rutin – arbete med nyckelbiotoper*. H-46/2017.

sen utfört på småskogsbrukets marker, tillsammans med den mycket höga graden av certifiering bland virkesköparna, som föranlett den pågående debatten och som legat till grund för denna utrednings direktiv. Hur stor- och mellanskogsbruket inventerat naturvärden har utredningen inte uppfattat som problematisk på samma sätt.

Utredningen har utrett de förvaltningsrättsliga förutsättningarna för att inventera nyckelbiotoper samt Skogsstyrelsens förutsättningar att använda begreppet nyckelbiotop som grund för samråds-skyldighet enligt miljöbalken. Utredningens bedömning är att det inte kan anses tillräckligt klarlagt att det finns uttryckligt stöd i lag, förordning eller regleringsbrev till Skogsstyrelsen för att utföra den nämnda inventeringen. Utredningen har inte heller funnit något skäl att i myndighetens övriga uppdrag att i den omfattning som sker utföra inventering av och bedöma naturvärden på förhand.

Utredningen har därför föreslagit att Skogsstyrelsens inventering och registrering av nyckelbiotoper bör upphöra. Skogsstyrelsens arbete med att inventera nyckelbiotoper är som nämnts inte författningsreglerat. Det finns således ingen reglering att upphäva eller ändra.

Även om Skogsstyrelsen upphör att inventera nyckelbiotoper finns det ett omfattande register med insamlade uppgifter. Vad som bör hända med dessa uppgifter bör enligt utredningen utredas vidare. Hur dessa uppgifter bör hanteras är delvis beroende av hur den legala grunden för inventeringen bedöms. Frågan om Skogsstyrelsen haft tillräckliga legala förutsättningar för att utföra uppgiften är föremål för domstolsprövning.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Skogsstyrelsens inventering av nyckelbiotoper har tjänat som underlag i myndighetens arbete. Underlag om naturvärden är nödvändigt i myndighetens arbete inom både rådgivning och tillsyn. För det fall att Skogsstyrelsen upphör med inventering och registrering av nyckelbiotoper behöver i stället kunskap om naturvärden inhämtas på annat sätt. I vilken omfattning detta behöver ske beror på hur det befintliga registret med uppgifter kommer att hanteras. Utredningens uppfattning är att registret bör kunna kvarstå för uppgifter om de objektiva fynd som identifierats vid fältinventering. Dessa uppgifter är bety-

delsefulla för att kunna bedöma naturvärdena inom ramen för myndighetens handläggning av alla de ärenden där sådan kunskap kan vara relevant. Frågan om register över dessa personuppgifter står i överensstämmelse med dataskyddsförordningen bör utredas i särskild ordning.

Som nämnts har Skogsstyrelsen utvecklat begreppet nyckelbiotop och den metodik som använts. Den kompetens som finns inom myndigheten kommer kunna tas tillvara som en expertfunktion i tillsyns- och områdesskyddsverksamheten. Vid sidan av detta bör den samlade kompetensen kunna erbjudas stor- och mellanskogsbruket inom ramen för uppdragsverksamhet. Detta kan gälla utbildning, kalibreringsövningar, metodutveckling samt inventeringar av större områden eller enskilda objekt.

Utredningens förslag är att Skogsstyrelsen ska upphöra med inventering och registrering av nyckelbiotoper vilket innebär en besparing för myndigheten, motsvarande kostnaden för att utföra den uppgiften. Som utredningen kommer återkomma till föreslås dock att Skogsstyrelsen ska utföra en annan typ av inventering.

Konsekvenser för företag och enskilda

Den inventering av nyckelbiotoper som Skogsstyrelsen utfört har omfattat småskogsbrukets mark. Mellan och storskogsbruket har utfört med visst ekonomiskt stöd från Skogsstyrelsen eller fullt ut bekostat egna inventeringar av naturvärden. Om Skogsstyrelsen upphör att inventera nyckelbiotoper är det således ägare av den mark som avses med "småskogsbrukets mark" som kommer att beröras av förslaget. Med småskogsbruket avses i detta sammanhang markägare med brukningsenheter som innehåller mindre än 5 000 hektar produktiv skogsmark samlat inom en kommun.

Som nämnts inledningsvis innebär utredningens förslag att Skogsstyrelsen ska upphöra med att inventera och registrera nyckelbiotoper. Uppgiften att inventera och registrera nyckelbiotoper är inte författningsreglerad. Något författningsförslag lämnas därför inte. Utredningen har trots det funnit skäl att redogöra för konsekvenser för företag.

Om Skogsstyrelsen upphör med att inventera och registrera nyckelbiotoper innebär det att myndigheten inte längre kommer

bistå enskilda skogsägare med att inhämta det kunskapsunderlag som nyckelbiotopsregistret inneburit. Skogsstyrelsen kommer inte längre gå in som garant för en bedömning av ett områdes samlade betydelse för biologisk mångfald, vid sidan av sin ärendehandläggning. Det innebär att enskilda skogsägare i större utsträckning än i dag måste inhämta det underlag som behövs för att kunna följa krav enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Ett betydande ansvar kommer därmed att läggas på skogsbrukets aktörer för att tillgodose att naturvärdena bibehålls och att nödvändig hänsyn visas i skogsbruket. Det förutsätter att markägaren måste inhämta sådan kunskap, och ansvaret för småskogsbruket kommer att öka.

Många markägare har upplevt att registreringen av nyckelbiotoper har påverkat deras äganderätt negativt på så sätt att krav från certifieringen medfört att de inte kunnat avverka sådan skog som hyst en nyckelbiotop. Om inventeringen och registreringen av nyckelbiotoper upphör bedömer utredningen att den negativa effekten med koppling till Skogsstyrelsens myndighetsutövning kommer att upphöra. Däremot ändrar inte förslaget certifieringens krav om förbud mot att avverka nyckelbiotoper. En konsekvens av att Skogsstyrelsen upphör med att använda begreppet nyckelbiotop är att certifieringsorganen behöver hitta ett annat begrepp eller att själva stå för bedömningen av vad som utgör en nyckelbiotop. Kostnaden för att inventera eller bedöma naturvärden inom certifieringsorganen kommer i slutändan att belasta de företag som bekostar certifieringen. Detta medför en ökad kostnad för dessa små och stora företag. Hur stor denna kostnad blir avgörs av hur respektive organ väljer att gå vidare i frågan.

Konsekvenser för större skogsbolag

Utredningen har talat med företrädare för flera skogsbolag om hur de ser på konsekvenserna av att Skogsstyrelsen inte längre ska inventera och bedöma nyckelbiotoper vid sidan av sin ärendehandläggning.

Sveaskog anser att det skulle vara olyckligt om Skogsstyrelsen slutade använda nyckelbiotopsbegreppet. Det är viktigt att någon äger och förvaltar begreppet, annars skulle det sannolikt snabbt urholkas eller i bästa fall ersättas av något annat. När det uppstår tvek-

samheter i frågan om ett område utgör en nyckelbiotop eller inte anser Sveaskog att det är värdefullt att kunna luta sig mot myndighetens bedömning. Av den totala arealen produktiv skogsmark som i dag är registrerade på Skogens Pärlor, ligger nästan 25 procent på Sveaskogs innehav.

Utredningen har även varit i kontakt med flera av de största skogsbolagen i Sverige. Begreppet nyckelbiotop används av bolagen för att beskriva områden med höga naturvärden. Bolagen anser däremot att det inte är avgörande att just nyckelbiotop används som begrepp för höga naturvärden. Det är dock ett begrepp som är välkänt och som därmed kan bidra till att områden som ska undantas från skogsbruk av naturvårdsskäl kan pekas ut på ett effektivt sätt. Vissa skogsbolag använder även Skogsstyrelsens begrepp *objekt med naturvärde*.

Ingen av skogsbolagen anser att det skulle ha någon praktisk betydelse om Skogsstyrelsen slutade använda begreppet nyckelbiotop för naturvärdena på det egna innehavet. Företagen har väl inarbetade system för att identifiera områden med höga naturvärden. Skogsstyrelsens sätt att definiera nyckelbiotoper är inte avgörande för detta. Principer för prioritering av frivilliga avsättningar grundar sig på fler faktorer än bestandsvisa naturvärden och på ett bredare och mer landskapsbaserat arbete än nyckelbiotopsinventering. Nyckelbiotoper är dock en viktig komponent.

Vid avverkningsuppdrag hos virkesleverantörer kan Skogsstyrelsen spela en roll genom att presentera ett "facit" i situationer när man gör olika bedömningar av ett områdes naturvärden och hantering. Det är en fördel att Skogsstyrelsen hanterar begreppet då myndigheten uppfattas som trovärdig och har en specialistkompetens som förvaltar nyckelbiotopsbegreppet.

Även bolagen lyfter fram att om Skogsstyrelsen skulle sluta använda begreppet kommer certifieringssystemen behöva utarbeta egna begrepp för områden med mycket höga naturvärden och implementera en nationell tillämpning som stämmer överens med internationellt vedertagna begrepp och definitioner. Det skulle sannolikt bli en komplicerad och bitvis besvärlig process.

Utredningen har även uppfattat att skogsbolagen anser att det är tveksamt om de problem som i dag omgärdar nyckelbiotopsbegreppet skulle lösas genom att Skogsstyrelsen upphör med att använda det. Bolagen framhåller i stället vikten av att Skogsstyrelsen utvecklar sin rådgivning kring hur olika biotyper kan och bör hanteras samt

tar fram en metod för bedömning av enskilda biotopers bevarandevärde liknande den som används i den nationella strategin för formellt skydd av skog.

De största bolagen har rapporterat in uppgifter om nyckelbiotoper till Skogsstyrelsen eller gjort dem tillgängliga på annat sätt. Utredningen ser inga hinder mot att Skogsstyrelsen även fortsättningsvis kan ta emot uppgifter om höga naturvärden från mellan- och storskogsbruket.

Som nämnts har nyckelbiotop som begrepp använts av certifieringen för att identifiera sådan skog som inte ska avverkas. Vid tveksamheter eller i de fall oenighet har uppstått mellan certifieringsorganen och skogsägare har Skogsstyrelsen anlitats för att avgöra om området utgör en nyckelbiotop eller inte. Utredningen ser inte något hinder med att Skogsstyrelsen i sin uppdragsverksamhet bistår antingen ett bolag eller ett certifieringsorgan att mot betalning avgöra om ett område utgör en nyckelbiotop eller inte. Det får anses rimligt att kostnaden för att upprätthålla de marknads-certifierade systemen åläggs de som drar ekonomisk fördel av att kunna tillhandahålla certifierat virke.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Kunskapen om naturvärden i skogen har ökat betydligt sedan nyckelbiotopsinventering påbörjades i början av 1990-talet. Denna kunskapsökning beror bland annat på de erfarenheter som utvecklats inom själva nyckelbiotopsinventeringen, till exempel har den landsomfattande inventeringen bidragit till en kraftigt ökad kunskap om signalarters och vissa rödlistade arters miljökrav. Kunskapen har även ökat genom riktade inventeringar av särskilt svårbedömda skogstyper och genom den forskning som bedrivits om nyckelbiotoper.

Arealen nyckelbiotoper, registrerade av de större skogsbolagen, mellanstora skogsägare och Skogsstyrelsen är cirka 480 000 hektar vilket motsvarar cirka två procent av den produktiva skogsmarksarealen. Den senaste skattningen indikerar att det kan finnas omkring 630 000 hektar oregistrerade nyckelbiotoper utanför formellt skyddade områden i hela landet.

Enligt forskningen som redogörs för i kapitel 11.4.5 är skydd av nyckelbiotoper det mest kostnadseffektiva sättet att skydda röd-

listade arter. Vidare har det lyfts fram att nyckelbiotoper är av mycket stor betydelse för biologisk mångfald sett till volym död ved, diversitet av död ved samt totala antalet arter kärlväxter, mossor, lavar och tickor liksom antalet rödlistade arter.

De nyckelbiotoper som inte identifierats i nyckelbiotopsinventeringen och varken upptäcks av markägaren eller dennes ombud, i samband med avverkningsplanering eller av Skogsstyrelsen i samband med avverkning riskerar att förlora sina naturvärden utan att kännedom om dessa funnits tillgänglig. Omfattningen av skador på oregistrerade nyckelbiotoper är svårbedömd men mycket talar för att de nyckelbiotoper som inte är kända genom register skadas i betydligt högre grad än de kända.

Kunskap om höga naturvärden i skogen är en förutsättning för att Sverige ska kunna bevara skog i den utsträckning som krävs enligt våra internationella åtaganden och de nationella miljökvalitetsmålen. Om någon inventering av nyckelbiotoper eller områden med höga naturvärden inte görs kommer det bli svårare att identifiera de områden i skogsmark som utgör sådana naturtyper som omfattas av art- och habitatdirektivet eller CBD:s bestämmelser. Det är således viktigt med kunskap om skogar med höga naturvärden, både vad gäller omfattning men också var de är belägna. Utan platsbunden information om höga naturvärden är det i praktiken omöjligt att bedöma konnektiviteten i landskapet och säkerställa att naturvårdsavsättningar ingår i väl förbundna system, som tryggar ett långsiktigt artbevarande och en genetisk variation inom populationer.

För det fall att Skogsstyrelsen upphör med att inventera och registrera nyckelbiotoper kommer det innebära att ansvaret för att ta fram platsbunden information om höga naturvärden åligger markägare i större utsträckning. Utredningen bedömer att kompetensen hos enskilda markägare i att identifiera höga naturvärden inte motsvarar den som finns hos Skogsstyrelsen. Utan utbildningsåtgärder, rådgivningskampanjer eller annan inventering av höga naturvärden finns det en risk för att höga naturvärden kommer att avverkas med sämre förutsättningar att bevara den biologiska mångfalden i skogen som följd.

Om inventering och registrering av nyckelbiotoper upphör, tillsammans med det befintliga nyckelbiotopsregistret, bedöms konsekvenserna för miljön sammanfattningsvis bli påtagligt negativa.

Utredningens förslag att Skogsstyrelsen genom systematisk naturmiljöbeskrivning ska inventera förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen bedöms i stor utsträckning fylla nyckelbiotopsinventeringens syfte och kunna neutralisera mycket av de risker som beskrivs ovan.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Nyckelbiotopsregistret har använts av andra aktörer än Skogsstyrelsen däribland andra statliga myndigheter vid större infrastrukturprojekt, och kommuner vid framtagande av naturvårdsplaner. Skulle de uppgifter som finns i registret inte kunna fortsatt användas skulle detta innebära att motsvarande uppgifter skulle behöva tas fram av dessa aktörer inom ramen för varje enskilt projekt.

De samhällsekonomiska konsekvenserna av att upphöra med nyckelbiotopsregistrering och att radera de befintliga uppgifterna innebär en samhällsekonomisk förlust. Mycket stora insatser har lagts ner från statens sida för att bygga upp kunskap och register vilket lett till en hög samhällsekonomisk nytta. Utöver informationsdelning mellan myndigheter om förekomst av nyckelbiotoper, som skapat effektivitetsvinster och synergieffekter har registret även avlastat privata aktörer från ansvaret att själva bygga upp kompetens och utföra naturvärdesbedömningar.

Att nyckelbiotoper som registrerats inte avverkas bedöms samhällsekonomiskt positivt eftersom det uteblivna förädlingsvärdet av virket bedöms vara lägre än den samlade samhällsekonomiska nyttan med att biologisk mångfald bevaras inom dessa områden. Resonemanget bygger på att nyckelbiotoper har en mycket stor marginalnytta för biologisk mångfald om de bevaras, samtidigt som marginalnyttan är betydligt mindre för skogsindustrins förädlingsvärde av att de avverkas.

Sammantaget bedöms därför de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget bli negativa. Utredningens förslag att Skogsstyrelsen genom systematisk naturmiljöbeskrivning ska inventera förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen bedöms i stor utsträckning kunna neutralisera de negativa samhällsekonomiska konsekvenser som beskrivs ovan.

17.6.2 Utredningens förslag om kunskapskrav

Utredningen har bedömt att det kunskapskrav som regleras i miljöbalken åligger en ägare av produktiv skogsmark. Det innebär att han eller hon har en skyldighet att skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Kravet gäller i den utsträckning det kan anses rimligt.

En skogsbruksåtgärd regleras i huvudsak av skogsvårdslagen. Skogsvårdslagen innehåller ingen hänvisning till miljöbalken. Skogsstyrelsen som är tillsynsmyndighet över skogsvårdslagen kan därför inte, vid en tillämpning av skogsvårdslagen, ställa krav på kunskap med stöd av miljöbalken. Det kan Skogsstyrelsen göra endast för de särskilt reglerade åtgärderna där myndigheten utövar tillsyn enligt miljöbalken.

Utredningen har därför föreslagit att det ska införas ett uttryckligt kunskapskrav i skogsvårdslagen som preciserar det kunskapskrav som i dag åligger en markägare enligt miljöbalken. Förslaget innebär att Skogsstyrelsen ska kunna ställa krav på att markägaren, inför att han eller hon utför en skogsbruksåtgärd som omfattas av skogsvårdslagen, på förhand ska skaffa sig den kunskap som behövs för att bedöma åtgärdens effekt på natur- och kulturmiljövärden. Det förutsätter att markägaren även skaffar sig kunskap om de natur- och kulturmiljövärden som berörs av skogsbruksåtgärden och hur dessa påverkas av åtgärden samt vilken hänsyn som behöver tas till värdena. Kravet är begränsat till att avse den kunskap som behövs för att efterleva de föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelat om hänsyn enligt skogsvårdslagen. Det är föreskrifter som markägaren redan i dag ska efterleva. Förslaget innebär alltså inget ytterligare krav på hänsyn.

Enligt dagens regler ska markägaren underrätta Skogsstyrelsen inför en föryngringsavverkning. I dag finns krav på att markägaren i samband med en sådan underrättelse även ska redogöra för vad han eller hon avser att göra för att i samband med sådan avverkning tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Det görs i en så kallad hänsynsredovisning. På en karta/kartskiss ska markägaren även ange de hänsynskrävande biotoper, de kulturmiljöer och kulturlämningar, de lokaler för arter samt de skyddszoner där hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen planeras, enligt vad som angetts i hänsynsredovisningen.

Som utredningen redogjort för har Skogsstyrelsen fastställt en blankett på vilken markägaren kan kryssa i vilken hänsyn som planeras att tas till arter, naturvärden och kulturmiljövärden. Det finns således inget krav och inget utrymme på blanketten för markägaren att redogöra för förhållandena på plats och hur markägaren har kommit fram till att den ”ikryssade” hänsynen är den som är lämplig och ändamålsenlig att vidta samt i överensstämmelse med de föreskrifter om hänsyn som Skogsstyrelsen meddelat.

Så länge det funnits ett kryss i någon ruta har Skogsstyrelsen i de allra flesta fall godtagit den informationen om natur- och kulturmiljövärden samt vilken hänsyn som ska tas till dessa. Såvitt utredningen har förstått har Skogsstyrelsen inte förelagt markägaren om komplettering trots att det inte går att utläsa om den hänsyn som är ikryssad är i överensstämmelse med skogsvårdslagens krav.

Den närmare planeringen av hänsyn till natur- och kulturmiljövärden görs i stället i samband med att avverkningen planeras och utförs på plats, vilket inträffar efter det att avverkningsanmälan lämnats in och prövats av myndigheten.

Redan i dag följer av skogsvårdslagen att planerad hänsyn ska redovisas och att avverkningen ska vara förenlig med de föreskrifter som följer av 30 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen har även i dag, i egenskap av tillsynsmyndighet enligt skogsvårdslagen, en möjlighet att begära in det underlag som behövs för att kunna kontrollera att skogsvårdslagens krav följs. Skogsstyrelsen har i många fall inte begärt komplettering från markägaren utan har tagit fram det underlag som behövs för att bedöma natur- och kulturmiljövärden i det område som berörs och vilken påverkan åtgärden har på dessa.

Utredningens förslag om kunskap syftar till att förtydliga att markägaren har ett krav på kunskap för att tillgodose skogsvårdslagens krav om hänsyn till miljön och att Skogsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet genom tillsynsåtgärder kontrollerar att detta krav följs av markägaren.

I syfte att få en bättre kunskap om vilka natur- och kulturmiljövärden som finns på den plats som berörs av avverkningen har utredningen bedömt att kunskap om natur- och kulturmiljövärden ska inhämtas före en åtgärd utförs. Utredningen har därför föreslagit att det i hänsynsredovisningen även ska redogöras för vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och vilken hänsyn som

markägaren planerar att ta till dessa. Liksom i dag ska detta anges på en karta.

Om förslaget inte genomförs kommer Skogsstyrelsen fortsätta att utreda förekomst av natur-och kulturmiljövärden i det område som berörs av åtgärden. Det innebär en kostnad för Skogsstyrelsen. Det kommer försvåra möjligheten att genomföra förslaget om kortare handläggningstider som redogörs för nedan.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Enligt Skogsstyrelsen är det i dagsläget vanligt att hänsynsredovisningen som lämnas tillsammans med en underrättelse om avverkning är bristfällig. Myndigheten har framhållit att det krävs en väsentlig förändring i kvalitet på hänsynsredovisningen för att den ska överensstämma med de krav som utredningen föreslår. Om planerad hänsyn inte står i överensstämmelse med regelverket kommer Skogsstyrelsen behöva förelägga om komplettering eller utreda förhållandena i ett stort antal ärenden. Det kommer i så fall innebära ett ytterligare behov av arbetsinsatser från myndigheten.

Samtidigt kommer hänsynsredovisningar som både beskriver områdets nuvarande naturvärden och åtgärdens påverkan på dessa möjliggöra en effektivare tillsyn och möjliggöra en ökad grad av automatisering. Sammantaget bedömer utredningen att ett krav på kunskap bör föranleda att Skogsstyrelsen kan efterfråga mer uppgifter från markägaren i stället för att myndigheten ska behöva utreda förhållanden på plats och åtgärdens påverkan på dessa. Detta är en besparing i arbetstid. Effekten bedöms finansiera förslaget om förkortade handläggningstider.

Konsekvenser för företag och enskilda

Utredningens förslag om ett kunskapskrav i skogsvårdslagen berör samtliga skogsägare. Utredningen har bedömt att motsvarande krav redan i dag åligger en skogsägare enligt miljöbalken. Det är alltså inget nytt krav som genom förslaget åläggs markägaren. Däremot har kravet sällan riktats till markägare då Skogsstyrelsen saknat författnings-

stöd för att ställa ett sådant krav annat än för de åtgärder där myndigheten har ett tillsynsansvar enligt miljöbalken.

Det föreslagna kravet kommer alltså inte innebära ett nytt eller mer omfattande åläggande för markägaren. Kravet innebär att markägare behöver visa vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av en åtgärd före det att en underrättelse om avverkning ges in. I och med det behöver markägaren skaffa till tillräcklig kunskap om dessa förhållanden på sin mark.

Som utredningen har beskrivit utför skogsägaren ofta delar av själva planeringen av en avverkning och därmed inventering av natur- och kulturmiljövärden efter det att avverkningsanmälan lämnats in till Skogsstyrelsen (traktplanering). Den stora skillnaden som förslaget medför är att kunskapsinhämtningen om natur- och kulturmiljövärden ska ske före det att avverkningsanmälan lämnas in i stället för i samband med att avverkningen faktiskt sker.

Utredningens förslag om att Skogsstyrelsen ska utföra en naturmiljöbeskrivning förväntas bli ett stöd för markägaren i att uppfylla kunskapskravet. Denna naturmiljöbeskrivning ska som nämnts endast göras i områden som kan ha höga naturvärden på det enskilda skogsbrukets mark. Det innebär att större delen av den svenska skogsarealen inte kommer att omfattas av Skogsstyrelsens naturmiljöbeskrivning. Ansvar för inventering av natur- och kulturmiljövärden i övriga områden kommer att åvila skogsägaren.

Det föreslagna kravet gäller i den utsträckning det kan anses rimligt. Det överensstämmer med det kunskapskrav som redan i dag åligger en skogsägare genom miljöbalkens krav. Det är viktigt att det föreslagna kravet i skogsvårdslagen inte går längre även vad som följer av motsvarande krav i miljöbalken. Omfattningen av den kunskap om natur- och kulturmiljövärden och vilken påverkan åtgärden har på dessa ska således anpassas efter omfattningen och arten på åtgärden samt till vilken naturmiljö som åtgärden utförs i. Skogsägarens kostnad eller arbetsinsats för att utreda förhållanden på plats kan därför skifta från fall till fall.

Vad gäller föryngringsavverkning följer av dagens regler att den ska föregås av att markägaren lämnar in en underrättelse om avverkning tillsammans med en hänsynsredovisning. Utredningens förslag innebär en precisering av kunskapskravet på så sätt att hänsynsredovisningen ska innehålla en redogörelse för vilka natur- och kulturmiljövärden som finns i det område som berörs av åtgärden och

vilken hänsyn som måste tas till dessa enligt skogsvårdslagen. Kraven om vilken hänsyn som ska tas förändras inte genom utredningens förslag.

För att kunna bedöma naturvärden krävs särskild kompetens vilket många markägare i det enskilda skogsbruket inte har. En stor andel privata markägare anlitar ombud vid avverkning.

För enskilda skogsägare är det vanligt att en virkesköpare anlitas som ombud inför en avverkning. Virkesköparen ansvarar då för att utföra naturvärdesbedömning och lämna in underrättelsen om avverkning tillsammans med hänsynsredovisningen. Av uppgifter från skogsägareföreningen Norra Skog framgår att drygt 95 procent av den virkesvolym som Norra Skog hanterar görs på uppdrag av enskilda skogsägare med hjälp av föreningens skogsorganisation. Övriga volymer avser leveransvirke där markägaren själv utför avverkningen och transporterar virket till väg. Det finns således redan i dag en inarbetad ordning för privata markägare att anlita ombud för att lämna in en avverkningsanmälan och utföra naturvärdesbedömningar och traktplanering. Förslaget bör därmed inte mer än marginellt innebära något ytterligare behov av att anlita ombud.

I dag görs en naturvärdesbedömning innan ett skogsområde som ska avverkas säljs eller innan en avverkning påbörjas för att identifiera att objektet inte härrör från kontroversiell källa.⁷ I de fall en skogsägarförening anlitas utförs naturvärdesbedömningen av en skogsinspektör, som ofta är skogsmästare eller skogstekniker.

Avverkningsanmälan skickas in så snabbt som möjligt till Skogsstyrelsen för att den nuvarande handläggningsfristen om sex veckor ska börja löpa. Hänsynsredovisningen som ska ges in tillsammans med avverkningsanmälan sker utifrån vad man känner till om trakten i detta läge. Först därefter sker en detaljerad traktplanering i fält där hänsynskrävande biotoper och andra naturvärden identifieras och avgränsas i ett digitalt så kallat traktdirektiv⁸. Större hänsynsobjekt markeras, medan detaljhänsyn som till exempel sparande av natur-

⁷ Med kontroversiell källa avses certifieringens bestämmelser om att inte avverka viss skog, bland annat nyckelbiotoper.

⁸ Traktdirektiv är en instruktion till den som ska utföra avverkningen. Direktivet beskriver vilken åtgärd som ska utföras samt var och hur åtgärden ska utföras. Traktdirektivet innehåller en eller flera kartor, dels för att visa var objektet är beläget, dels för att märka ut viktiga platser på objektet. Platser som ofta märks ut är avlägg (plats för virket vid bilväg), basväg (väg in till objektet), forn- och kulturlämningar, befintliga vattendrag samt särskilda naturvärden eller hänsynskrävande biotoper. Traktdirektivet redovisar också resultat under samt status efter utförd åtgärd.

värdesträd tas av maskinförarna. På beståndsnivå tas miljöhänsyn av maskinföraren. Alla större skogsföretag har krav på att använda sig av certifierade skogsentreprenörer med maskinförare som erlägger kunskapskrav enligt målbilder och certifieringssystem via skogsskötsskolan.

Tidsåtgången kan variera stort mellan olika områden som ska avverkas. Traktplanering av en normaltrakt om cirka tre hektar inom privatskogsbruket uppskattas, inklusive restid, till cirka 2–5 timmar att planera i fält. Tidsåtgången beräknas med två timmar plus en halv timme/hektar. Om en uppdaterad skogsbruksplan saknas tillkommer en halv timme/hektar. Utöver detta behövs tid för naturvärdesbedömning och underrättelse till myndigheten.

Vissa skogsägare har dessutom en skogsbruksplan som utgör ett dokument med lång- och kortsiktig planering för avverkning. Som underlag för en skogsbruksplan ligger ofta en bedömning av naturvärden. I den utsträckning skogsägaren har låtit utföra naturvärdesbedömningar inom ramen för en skogsbruksplan kan dessa ofta ligga till grund för att uppfylla det föreslagna kunskapskravet.

Utredningens förslag innebär att tidpunkten för att bedöma vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och vilken hänsyns som ska tas till dessa måste utföras före det att underrättelse om avverkning ges in. I praktiken innebär det att den så kallade traktplaneringen behöver utföras före det att underrättelsen om avverkning lämnas in. Förslaget innebär därmed att det krävs en större eftertanke i samband med att underrättelsen sker.

Tidsåtgången för att inhämta de uppgifter som kunskapskravet kräver påverkas av vad som i det enskilda fallet kan anses rimligt. Utredningen har inte kunnat ange i detalj vilken utredning som kan behövas och anses rimlig.

Utredningen har inhämtat uppgifter om uppskattad tidsåtgång för det föreslagna kunskapskravet från utredningens experter som företräder skogsägare. De har framfört att det föreslagna kravet på kunskap skulle innebära en extra tidsåtgång jämfört med dagens krav. I fråga om föryngringsavverkning som skogsägareföreningen utför på uppdrag av en markägare skulle förslaget om att redogöra för natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och hur åtgärden påverkas dessa innebära en extra tidsåtgång på cirka 1–2 timmar/objekt plus 0,5 timme/hektar jämfört med dagens kostnad som redogörs för ovan.

Den extra insats som krävs kommer att utföras av den organisation som hanterar avverkningsuppdraget. För professionella skogliga aktörer bör kompetensen vid naturvärdesbedömning framför allt ligga på förmågan att bedöma olika strukturer och substrat, och med ett begränsat krav på att känna igen vissa signalarter. Om extern hjälp behöver anlitas för en bedömning av natur- och kulturmiljön kan en sådan kostnad uppgå till cirka 3–10 000 kronor/utredningstillfälle. Det är beräknat på att extern hjälp kostar i intervallet 600–1 000 kronor/timme plus resor. Med detta sätt att räkna skulle ett snitthygge på knappt tre hektar uppskattningsvis kräva två timmars restid, en timmas inventering per hektar samt en timmas sammanställning. Det skulle bli totalt sex timmars arbete plus uppskattningsvis 15 mils resa á 45 kronor milen. Med en timkostnad på 800 kronor/timme skulle en inventering på cirka tre hektar kosta 4 800 för arbetstiden och 675 i milkostnad plus moms. Kostnaden per hektar för konsult eller liknande minskar sannolikt ju större avverkningen är om externa inventerare anlitas.

Som utredningen redogjort för ovan utgör hänsynsredovisningen i dag av att en eller flera rutor kryssas i utan att området som ska avverkas nödvändigtvis har besökts i fält. Skogsstyrelsen har även huvudsakligen godtagit detta förfarande. Syftet med utredningens förslag är som nämnts att markägaren ska ha kunskap om förhållandena i det område som berörs av avverkningen och hur avverkningen kan påverka dessa innan åtgärden utförs. Som utredningen redogjort för ska alltså de åtgärder som utförs inom ramen för traktplaneringen utföras före det att avverkningsanmälan lämnas in.

Enligt utredningens bedömning bör detta inte innebära någon förändring jämfört med dagens krav i skogsvårdslagen och miljöbalken avseende vilken information markägaren behöver inför att en avverkning utförs. Skillnaden är vid vilken tidpunkt som kunskapen om natur- och kulturmiljön inhämtas och hänsynen till dessa bedöms. Att inhämta kunskap och göra en bedömning av vilken hänsyn som ska tas vid en annan tidpunkt kan enligt utredningen inte innebära någon merkostnad för markägaren. Utredningen delar därför inte den redogörelse av extra kostnader som redogjorts för ovan. För den markägare som avser att avverka skog utan att följa de bindande kraven, i de föreskrifter som Skogsstyrelsen meddelat med stöd av 30 § skogsvårdslagen, innebär dock det krav som föreslås en

fördyring eftersom kunskap måste inhämtas för att avverkning ska få utföras.

Detsamma kan gälla för den markägare som avser att avverka utan traktplanering och bestämma den obligatoriska hänsynen först i samband med att avverkning sker. I detta fall behöver skogen inspekteras i fält före avverkningsanmälan ska lämnas in, vilket utgör en merkostnad på sätt som beskrivits ovan. Denna typ av avverkning sker dock endast i mycket liten utsträckning i dag.

Om utredningens förslag om naturmiljöbeskrivning på småskogsbrukets marker genomförs, kommer dessa uppgifter att kunna användas som underlag för skogsägaren för att uppfylla det föreslagna kunskapskravet. Detsamma gäller för de uppgifter som kan komma att bevaras från Skogsstyrelsen register av nyckelbiotoper. Skogsägaren behöver då endast komplettera de uppgifter som redan finns registrerade i den utsträckning som behövs för att bedöma den åtgärd som skogsägaren avser att utföra.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Utredningen har i nuläget inte kunnat se några konsekvenser för miljön och klimatet eller sociala konsekvenser.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningsbördan inför en avverkningsanmälan flyttas genom förslaget delvis från myndigheten till markägaren. Samhällsekonomiskt bedöms en sådan reform i stort sett neutralt.

Skogsstyrelsen består av välutbildad personal med tillgång till information och utrustning för att effektivt kunna bedöma hur naturvärdena på behandlingsenheten förhåller sig till föreskrifterna. I de flesta fall krävs därför inte något fältbesök. Skogsstyrelsens utredning sker därför i regel mer effektivt än en mindre markägars. När det kommer till skogsbolag och markägare som anlitar ombud bedöms dock både kompetens och effektivitet som likartad i dessa delar. Viss kunskapsuppbyggnad kan dock komma att krävas bland vissa av skogsbrukets aktörer för att uppnå kompetens om skogsvårdslagens krav. Detta krav är emellertid något som följer redan av dagens krav och reformen bedöms inte påverka kravet i sak.

Genom att markägaren ska redovisa de kunskaper om skogen som denna ska ha, och i de flesta fall har, samt den planerade åtgärdens inverkan på skogens naturvärden, sker en samhällsekonomisk vinst i de flesta fall. Detta genom att markägarens kunskaper kommer tillsynsmyndigheten till del och att samma arbete inte behöver utföras två gånger.

17.6.3 Utredningens förslag om kunskapsunderlag och inventeringar

Utredningen har konstaterat att frågan om vilket kunskapsunderlag som krävs för olika situationer och verksamheter är komplex och att svaret på frågan beror på flera omständigheter. Avgörande för vilken och hur mycket kunskap som behövs om skogen kan vara bland annat de politiska ambitionerna för naturvård och områdesskydd, utformningen och avgränsningen av myndigheters uppdrag och, i fråga om tillsyn och rådgivning, omständigheterna i det enskilda fallet. Av betydelse är även frågan vem som ska ansvara för att inhämta den nödvändiga kunskapen om skogen. Vid tillsyn och rådgivning är det särskilt relevant i vilken utsträckning staten ska ansvara för inhämtning av kunskap och i vilken utsträckning det ansvaret i stället bör läggas på markägaren.

Vid sidan av den kunskap som myndigheterna i olika sammanhang behöver för sin verksamhet finns det även ett uttalat krav på att skogsägare och verksamhetsutövare ska ha nödvändiga kunskaper; både beträffande skogsskötselåtgärder och för att kunna tillgodose andra allmänna intressen, som naturmiljön, när åtgärder vidtas som kan påverka dessa.

Utredningen anser att det finns behov av kunskap om höga naturvärden i skogen. Kunskapen behöver avse såväl lägesbunden kunskap och kunskap på mer aggregerad nivå. Utredningen har föreslagit två olika inventeringar för att tillgodose statens och det enskilda skogsbrukets behov av lägesbunden kunskap om höga naturvärden i skogen. Utredningens förslag om kunskapsunderlag och inventering bygger därför på att kunskap bör samlas in och hanteras på olika sätt beroende på vad den är tänkt att användas till.

Naturmiljöbeskrivning – ett sätt att dokumentera förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald

För att genomföra de skogspolitiska och miljöpolitiska målen krävs att även annan skog med höga naturvärden bevaras än sådan som utgör ett särskilt angeläget allmänt intresse. Som utredningen föreslagit ska detta bevarande bygga på frivillighet från markägaren, både genom frivilliga avsättningar eller att markägaren frivilligt går med på att ett område avsätts för naturvård genom formellt skydd. För att de frivilliga formerna ska utgöra ett effektivt bevarande av skog behövs kunskap om var skogar med höga naturvärden finns. Sådan kunskap kan inhämtas av staten, markägaren själv eller någon annan. Det är viktigt att sådan information inhämtas på ett rättssäkert och icke handlingsdirigerande sätt. Inventeringen bör därför inte avse en samlad bedömning av ett områdes naturvärden utan avse förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen, såsom förekomst av döda träd, naturvårdsarter med mera.

Inventeringen syftar till att utgöra:

- kunskapsunderlag till markägare för att efterleva kraven om hänsyn i miljöbalken och skogsvårdslagen,
- kunskapsunderlag till markägare vid val av områden för frivilliga avsättningar och frivilligt formellt skydd,
- kunskapsunderlag till alla skogens aktörer för att uppnå konnektivitet i landskapet,
- ett av flera kunskapsunderlag för myndigheterna vid tillsyn, rådgivning och stöd

Utredningen har bedömt att Skogsstyrelsen bör utföra det föreslagna inventeringsuppdraget och har därför föreslagit ett tillägg i myndighetens instruktion. Enligt utredningens förslag ska inventeringen endast utföras på små- och mellanskogsbrukets mark. Det ligger i linje med hur den rådande skogspolitiken har fördelat ansvaret för att ta fram kunskap om naturvärden mellan staten och enskild. Skogsstyrelsen ska informera markägaren innan en inventering utförs. Inventeringen kommer enligt förslaget att utföras av Skogsstyrelsen på sådan mark som kan ha höga naturvärden. Dessa områden kommer att identifieras genom att skogsområden med enhetliga

förhållanden avgränsas. Utredningen har bedömt att sådan skogsmark kan uppskattas till cirka fem procent av hela den produktiva skogsmarken. Det är alltså en förhållandevis liten yta som berörs av förslaget i denna del. På övrig produktiv skogsmark ska någon naturmiljöbeskrivning inte utföras av Skogsstyrelsen. Där har i stället markägaren fullt ansvar för att inventera natur- och kulturmiljövärden i den utsträckning som behövs för att följa skogsvårdslagens och miljöbalkens krav samt de förväntningar som i övrigt följer av den svenska skogspolitiken.

Om förslaget inte genomförs kommer markägare själv att fullt ut behöva stå för kostnaderna för den utredning som krävs för att kunna fullgöra de krav som bland annat skogsvårdslagen och miljöbalken kräver och den rådande skogspolitiken förutsätter på all skogsmark. Det kommer i många fall innebära att markägaren behöver anlita någon för att utföra en beskrivning av naturmiljön. God kännedom om höga naturvärden på den egna fastigheten medför att dessa bevaras i större utsträckning genom hänsyn vid avverkning. Det medför också att markägaren i större utsträckning frivilligt avsätter områden med höga naturvärden för naturvård.

Om inte förslaget genomförs kommer det också att bli svårt att arbeta för en funktionell och kostnadseffektiv naturvård i landskapet byggd på konnektivitet vilket i sin tur riskerar att en större areal skogsmark behöver avsättas för naturvård för att nå mål om bevarande av biologisk mångfald.

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska inventera för inrättande av formellt områdesskydd

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna är de myndigheter som i dag beslutar om områdesskydd för skog. Inför sådana beslut inventerar myndigheterna naturvärden i skogen.

Som utredningen redogjort för har utredningen föreslagit att det ska fastställas ett nationellt program för biologisk mångfald som bland annat ska ange vilka arealer av skog som ska bevaras och ange de ekonomiska resurser som krävs för det. Vissa av dessa arealer kommer att utgöras av så kallade särskilt angelägna allmänna intressen, sådana naturvärden där staten har ett ansvar utifrån internationella åtaganden eller andra politiska överväganden för att dessa bevaras. För att identifiera dessa värden krävs kunskapsunderlag som staten

bör ansvara för att inhämta. Utredningen anser att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna även fortsättningsvis ska utföra dessa uppdrag i den utsträckning som det politiskt beslutade nationella programmet tillåter. Någon författningsändring bedöms inte nödvändig för detta.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Utredningens har föreslagit att inventering i form av naturmiljöbeskrivningar ska utföras av Skogsstyrelsen. En sådan inventering kräver enligt Skogsstyrelsen ytterligare anslag. Omfattningen av anslagen avgör takten på inventeringen. Ju mer pengar staten lägger på inventering desto mindre behöver det enskilda skogsbruket lägga på inventering av naturvärden inför att en skogsbruksåtgärd ska vidtas.

Enligt förslaget ska naturmiljöbeskrivningen utföras genom att Skogsstyrelsen först anpassar metoden för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige för resten av landet. Vidare innebär det arbete med tekniska hjälpmedel, utbildningar, samverkan samt kommunikation. Därefter skulle själva inventeringsarbetet kunna påbörjas. Skogsstyrelsen har beräknat kostnaden för inventeringen baserat på

- det uppskattade antalet hektar oregistrerade nyckelbiotoper utanför formellt skydd och de största skogsägarnas frivilliga avsättningar (cirka 400 000 hektar).⁹
- kostnaden samt areal som inventerades inom testverksamheten i Nordvästra Sverige 2018. Cirka 50 procent av arealen som inventerades hade mycket höga naturvärden.

Uppgifterna har använts för att få fram en grov kostnadsberäkning över hur mycket det skulle kosta att genomföra en naturmiljöbeskrivning av den resterande skogsmarken där det finns potential för höga naturvärden. Övriga kostnader för vidareutveckling av metod, fältstöd, utbildningar och samordning baseras på uppgifter från den tidigare landsomfattande nyckelbiotopsinventeringen samt andra motsvarande inventeringar och uppföljningar.

⁹ Från Skogsstyrelsen, *Nyckelbiotoper-Redovisning av underlaget till Skogsutredningen 2019*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066.

Insatserna och kostnaderna har fördelats utifrån två alternativ, den första beräkningen utgår från den utvecklade metoden men utan fördjupade utvecklingsinsatser och den andra med samma utvecklade metod men med en större tyngdpunkt på förankring och effektivare förarbete i form av utveckling av ett kunskapsunderlag som identifierar potentiella höga naturvärden utifrån nationella och heltäckande dataunderlag. En förstudie pågår för närvarande på Skogsstyrelsen kring detta. Ett eventuellt framgångsrikt genomförande-projekt är en förutsättning för Alternativ 2, och kostnaden för detta har inte beräknats här.

Alternativ 1

År 1

Den totala kostnaden för metodutveckling, fältstöd, utbildning, samordning och uppföljning beräknas till totalt cirka 7,8 miljoner kronor. Kostnaden fördelas på:

- Metodutveckling samt utveckling av fältstöd, databas och kommunikation, cirka 3,5 miljoner kronor,
- Utbildning av personal beräknas till 5 dagsverken/person (förutsatt att förkunskaper finns), totalt 100 inventerare till en kostnad av cirka 2,75 miljoner kronor,
- Samordning, planering och framtagning av metoder för uppföljning och statistikproduktion, cirka 1,5 miljoner kronor.

År 2 och framåt

Den totala inventeringskostnaden beräknas till cirka 200 miljoner kronor där cirka 800 000 hektar skulle behövas inventeras med nuvarande metod. Vid en inventeringstakt på 40 000 hektar/år skulle arbetet genomföras på 20 år till en årlig kostnad av 10 miljoner kronor motsvarande 2 000 dagsverken.

Om inventeringstakten i stället uppgår till 80 000 hektar/år skulle inventeringen kunna genomföras på 10 år till en kostnad av 20 miljoner kronor årligen motsvarande 4 000 dagsverken.

Med alternativ 1 skulle kostnaden uppgå till cirka 250 kronor/inventerad hektar.

Alternativ 2

År 1–2

Den totala kostnaden för metodutveckling, fältstöd, utbildning, samordning och uppföljning beräknas till totalt cirka 8,0 miljoner kronor. Kostnaden fördelas på:

- Metodutveckling samt utveckling av fältstöd, databas och kommunikation, cirka 3,7 miljoner kronor,
- Utbildning av personal beräknas till 5 dagsverken/person (förutsatt att förkunskaper finns), totalt 100 inventerare till en kostnad av cirka 2,75 miljoner kronor,
- Samordning, planering och framtagning av metoder för uppföljning och statistikproduktion, cirka 1,5 miljoner kronor.

År 3 och framåt

Under förutsättning att inventeringen sker med ett mer effektivt förarbete och med hjälp av urval via digitala kunskapsunderlag om naturvärden kommer urvalet av områden att förbättras. Förarbetet blir mer effektivt och inventeringstiden beräknas kunna minskas avsevärt jämfört med Alternativ 1.

Den totala inventeringskostnaden beräknas till cirka 125 miljoner kronor där cirka 500 000 hektar skulle behöva inventeras.

Vid en inventeringstakt på 40 000 hektar/årigen skulle arbetet kunna genomföras på drygt tolv år till en årlig kostnad av tio miljoner kronor motsvarande 2 000 dagsverken. Om inventeringstakten i stället uppgår till 80 000 hektar årligen skulle inventeringen kunna genomföras på cirka sex år till en kostnad av 20 miljoner kronor årligen motsvarande 4 000 dagsverken.

Med alternativ 2 skulle även kostnaden uppgå till cirka 250 kronor/inventerad hektar (samma som Alt. 1) men den totala kostnaden för inventeringen är uppskattningsvis 75 miljoner kronor mindre. Med alternativ 2 skulle även markägaren kunna få tillgång till ett digitalt kunskapsunderlag under tiden inventeringen planeras och genomförs. Detta skikt skulle kunna finnas tillgängligt på Mina sidor.

Med tanke på den misstro som funnit mot nyckelbiotopsinventeringen behöver myndigheten kommunicera, samverka och förankra metod samt resultat i god tid för att förhindra att det uppstår en misstro även mot naturmiljöbeskrivningen. Vidare kommer myndig-

heten att behöva arbeta bland annat med riskbedömningar och informationsklassningar.

Enligt Skogsstyrelsen skulle risken för misstro minska betydligt om de två första åren ägnas åt att förbereda, utveckla, samverka och implementera metoden för naturmiljöbeskrivningen samt tekniska hjälpmedel och utveckling. Därefter skulle inventeringen kunna starta, med en solid grund av väl beprövade och fungerande metoder och fältstöd, med utbildad personal och med bred acceptans.

Förslaget skulle även innebära att myndigheten hade tillgång ett bättre kunskapsunderlag i sitt övriga arbete, vilket skulle medföra god och effektivare hantering av ärenden.

En satsning på naturmiljöbeskrivning av den storlek som myndigheten här redogjort för kan inte rymmas inom ordinarie anslag utan kräver att Skogsstyrelsen tillförs riktade anslagsmedel. Riksdagen beslutade genom antagandet av budgetpropositionen för 2018 att anslaget 1:1 Skogsstyrelsen inom utgiftsområde 23 tillförs 20 miljoner kronor per år under 2018–2027 för en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper. En motsvarande satsning skulle därmed kunna riktas mot den av utredningen föreslagna inventeringen. Enligt utredningens förslag i andra delar bör ett sådant beslut fattas inom ramen för handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen.

Vad gäller utredningens förslag om att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska inventera för områdesskydd kommer omfattningen av myndigheternas uppdrag att styras av det handlingsprogram om biologisk mångfald i skogen som utredningen har föreslagit. Jämfört med dagens uppdrag att inventera för områdesskydd kommer den föreslagna omfattningen av inventering att begränsas till sådana särskilt angelägna allmänna intressen. Utredningen bedömer således att myndigheternas uppdrag i denna del kommer att vara mer begränsat än i dag. Detta bör innebära att länsstyrelsernas handläggarresurser kan omfördelas till arbetet med frivilligt formellt skydd.

Konsekvenser för företag och enskilda

Utredningens förslag om att Skogsstyrelsen ska utföra en naturmiljöbeskrivning berör huvudsakligen det enskilda skogsbruket. Inventeringen kommer enligt förslaget att utföras av Skogsstyrelsen på sådan mark som kan ha höga naturvärden. Dessa områden kom-

mer att identifieras genom att skogsområden med enhetliga förhållanden avgränsas. Utredningen har bedömt att sådan skogsmark kan uppskattas till cirka fem procent av hela den produktiva skogsmarken på det enskilda skogsbrukets mark.

Det rör sig därmed om en förhållandevis lite yta som berörs av förslaget i denna del. På övrig produktiv skogsmark ska någon naturmiljöbeskrivning inte utföras av Skogsstyrelsen. Där har i stället markägaren fullt ansvar för att inventera natur- och kulturmiljövärden i den utsträckning som behövs för att följa bland annat skogsvårdslagens och miljöbalkens krav samt de förväntningar som i övrigt följer av den svenska skogspolitiken.

Från företrädare för skogsägare inom utredningens expertgrupp har det framförts att det finns en risk med att den föreslagna naturmiljöbeskrivningen kommer att medföra samma problematik som den med inventering och registrering av nyckelbiotoper. För en skogsägare kan det uppfattas som att det är någon "annan" som kommer och visar vad som är "skyddsvärt" på skogsägarens fastighet. För att uppnå samma resultat är det enligt dessa företrädare för skogsägarna bättre att jobba med utvecklade skogsbruksplaner där skogsägaren själv är med och gör avvägningarna om vad som är skyddsvärt eller inte på fastigheten.

Det finns i dag en brist på tillit mellan skogsägare och myndighet. Det har framförts från företrädare för skogsägare att den riskerar att bestå genom utredningens förslag i denna del. Det finns en risk för att naturvärden fortsätter att upplevas som ett hot och att myndigheterna vill ha kontroll över dem. Genom att Skogsstyrelsen utför naturmiljöbeskrivningar kan markägare uppleva ett minskat självbestämmande över urval och prioriteringar av frivilliga avsättningar.

Vidare har det framförts från företrädare för skogsägare att om underlag från naturmiljöbeskrivningen ska användas för landskapsplanering på enskilt ägd mark kan denna brist på tillit bli värre. Skogsägare måste precis som i dag få inventera och planlägga sin skog i enlighet med sektorsansvaret och utifrån egna ambitioner.

Enligt utredningens förslag ska naturmiljöbeskrivningen enbart utgöra ett stöd till markägare. Till skillnad från inventeringen av nyckelbiotoper kommer utredningens förslag inte innebära en på förhand gjord bedömning av ett områdes naturvärden. Genom den standardiserade metodik som föreslås med i huvudsak inventering i provytor, utan sammanvägd bedömning av naturvärdena, bedömer

dock utredningen att förtroendet kommer att kunna öka. Den föreslagna naturmiljöbeskrivningen ska endast innehålla objektiva beskrivningar av förhållanden i naturen. Beskrivningen ska inte, vare sig för myndigheter eller markägare, i sig utgöra en bedömning av naturvärden som utgör ett krav eller en förväntan. Förutsatt att uppgifterna som inventeringen ger hanteras på det sätt som utredningen beskrivit bedömer utredningen att inventeringsunderlaget i stället kommer att ses som en tillgång i det enskilda skogsbruket.

Som utredningen redogjort för under konsekvenserna av förslaget om kunskapskrav har en skogsägare inom det enskilda skogsbruket generellt inte den kunskap som behövs för att kunna inventera naturvärden på det sätt som behövs för en naturmiljöbeskrivning. För att få den kunskap som behövs om det egna skogsinnehavet behöver markägaren anlita en person med sådan kompetens. Det bör innebära en kostnad för markägaren. Att Skogsstyrelsen utför inventeringen innebär att en markägare inte behöver betala för en inventering vilket innebär en motsvarande besparing.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Som utredningen redogjort för behöver områden avsatta för naturvård vara förbundna med varandra på ett sådant sätt att det möjliggör arters spridning, så kallad konnektivitet. För att kunna uppnå ekologisk konnektivitet på ett kostnadseffektivt sätt är det viktigt att naturvårdsavsättningar är ekologiskt funktionella och att landskapet mellan dessa bidrar till arters spridning. För att markägare och andra aktörer i ett landskap ska ha möjlighet att agera så att ekologisk konnektivitet upprätthålls eller skapas av sådana förhållanden i naturen som många hotade arter är knutna till krävs kunskap om sådana förhållanden i landskapet.

Sådan kunskap krävs både på den mark man förvaltar och på omgivande marker för att det ska vara möjligt att ta välinformerade beslut om vilka naturvärden som är lämpliga att bevara och utveckla, till exempel i form av naturvårdsavsättningar, miljöhänsyn, eller anpassade skogsbruksmetoder och var detta är lämpligt att göra för att skapa konnektivitet i landskapet.

Utredningen bedömer att om en naturmiljöbeskrivning utförs i sådana områden i ett landskap som kan ha de strukturer och funk-

tioner som behövs och att informationen sedan är tillgänglig för de aktörer som förvaltar detta landskap ökar möjligheten kraftigt för att uppnå konnektivitet i landskapet. Därmed ökar även förutsättningar för ett kostnadseffektivt bevarande av biologisk mångfald.

De risker som beskrivits under konsekvenserna för nyckelbiotoper ovan omhändertas genom att en naturmiljöbeskrivning övertar den roll som nyckelbiotopsinventeringen tidigare haft. Till exempel avverkas områden med dokumenterat höga naturvärden i betydligt mindre utsträckning än områden utan dokumentation. Även om en naturmiljöbeskrivning inte utgör en naturvärdesbedömning bör det insamlade underlaget kunna utgöra en god grund för markägarens val mellan brukande och bevarande. På så sätt bör områden med höga naturvärden även med den föreslagna inventeringsmetoden bevaras i högre utsträckning.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag om naturmiljöbeskrivningar är ett kostnadseffektivt sätt att kartlägga förhållanden i naturen som kan ha betydelse för biologisk mångfald. En sådan inventering beräknas kosta cirka 250 kronor/inventerad hektar. Utredningen bedömer att kostnaden för motsvarande inventering skulle bli betydligt högre om markägare själv utförde inventeringen på sin egen mark. Även om markägare också skulle kunna samordna inventering skulle samma stordriftsfördelar inte kunna uppnås som om Skogsstyrelsen utför inventeringen. Den samhällsekonomiska nyttan med inventeringarna bedöms stora. Som beskrivits beträffande nyckelbiotopsinventeringen är en dokumentation av naturvärden ofta ett samhällsekonomiskt effektivt sätt att bevara dessa. Värdet av biologisk mångfald i skogen bedöms vara många gånger högre än kostnaden för att inventera. Kunskaperna som inhämtas kommer ha ett stort värde för olika bevarandeåtgärder och är helt avgörande för att kunna uppnå samhällsekonomisk effektivitet i naturvårdsavsättningar.

Utredningens förslag om i fråga om inhämtning av kunskap om naturvärden bygger på att samma metod för inventering ska användas i hela landet. Samma metod ska även användas av Skogsstyrelsen och länsstyrelsen när myndigheterna inventerar för naturmiljöbeskrivningar och för områdesskydd. Underlag som inventeringarna resul-

terar i kommer således att kunna användas på ett samstämmigt sätt. Genom att kunskap om naturvärden inhämtas genom en etablerad metod bör uppgifterna kunna betraktas som tillräckligt kvalitets-säkrade för att kunna dela med andra myndigheter och aktörer.

17.6.4 Utredningens förslag om ändrad handläggningstid

En markägare ska underrätta Skogsstyrelsen om avverkning. Markägaren får påbörja avverkningen tidigast sex veckor efter att underrättelsen lämnats in till Skogsstyrelsen. En kortare handläggningstid möjliggör för skogsägare att planera sin avverkning på ett bättre sätt. En kortare handläggningstid skulle innebära större flexibilitet och minskade kostnader för flytt av maskiner för skogsbruket.

Utredningen har därför föreslagit att den handläggningstid som gäller för handläggning av en underrättelse om avverkning ska förkortas från sex veckor till tre veckor.

Det innebär att en avverkning ska kunna påbörjas tre veckor efter det att en underrättelse om avverkning lämnats in. Handläggnings-tiden börjar inte löpa förrän en fullständig underrättelse om avverkning med hänsynsredovisning är inlämnad. I de fall särskilda skäl föreligger ska handläggningstiden kunna förlängas till åtta veckor.

Genom förslaget bedömer utredningen att den stora mängd ärenden som inte kräver några mer omfattande tillsynsåtgärder från Skogsstyrelsen ska kunna utföras redan tre veckor efter att underrättelse lämnats in till myndigheten så länge markägaren uppfyllt kraven för en sådan underrättelse. För de ärenden som kräver utredningen bedöms däremot den nuvarande handläggningstiden inte alltid räcka till. Ett fältbesök kan till exempel behöva planeras och samordnas för att bli effektivt och kontakter kan behöva tas, exempelvis med andra myndigheter och markägaren. Dessutom kan väderförhållanden påverka möjligheten att utföra ett fältbesök. I dessa fall ska Skogsstyrelsen kunna besluta om förlängd handläggningstid till åtta veckor. Förslagen syftar till att de enkla ärenden ska gå snabbare samtidigt som de svårare ärendena ska ges tid för att utredas mer grundligt.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Förslaget om kortare handläggningstid av en underrättelse om avverkning är en följd av utredningens förslag om kunskapskrav för markägaren. Genom det förslaget kommer ansvaret för kunskap om naturvärden på det område som berörs av avverkningen att ligga på markägaren i större utsträckning än i dag. Det innebär att Skogsstyrelsen kommer att behöva lägga mindre tid på att utreda förhållandena på plats. Skogsstyrelsen har även upplyst om att myndigheten för närvarande arbetar med två olika projekt som har till syfte att effektivisera handläggningen av underrättelser om avverkning.

Skogsstyrelsen arbetar i nuläget med ett förändringsarbete med syfte att övergå till ett arbetssätt där enbart en mindre del av de inkommande avverkningsanmälningarna granskas manuellt. Resterande delmängd granskas enbart via ett digitalt system. Skogsstyrelsen planerar att införa det första steget mot ett nytt arbetssätt under 2021. Ett nytt arbetssätt kring anmälan om avverkning är enligt Skogsstyrelsen en förutsättning för att en övergång till en kortare handläggningstid ska vara möjlig. Det är därför viktigt att Skogsstyrelsen ges tid att förändra arbetssätten innan en kortare handläggningstid införs.

Förutom det redan pågående förändringsarbetet kommer myndigheten att behöva göra ytterligare förändringar såsom utveckla myndighetens handläggsystem och inlämningssystem. Externa aktörer kopplar sina egna system till inlämningssystemet och förändringar krävs därför även i aktörernas system förutom i Nemus, vilket får betydelse vad gäller tidsaspekten. Skogsstyrelsen behöver också, som följd av förändringen i kunskapskravet, avsätta mer resurser för att kunna utveckla mer sofistikerade system för att göra analyser digitalt av informationen i de avverkningsanmälningar som kommer in. Därtill uppstår en ökad administrativ kostnad i och med att ett antal beslut om förlängd tid behöver fattas.

Enligt Skogsstyrelsens uppskattade kostnad skulle omställningsarbetet beräknas innebära en ökad kostnad på tio miljoner kronor eller ungefär tio årsarbetsverken inför och i uppstarten av förändringen. Därefter kan förändringen innebära ökade administrativa kostnader där kostnaden är beroende av vilket antal beslut om förlängd tid Skogsstyrelsen behöver fatta.

Om Skogsstyrelsen behöver fattar beslut om förlängd tid i fem procent av ärendena skulle den ökade administrativa kostnaden enligt myndigheten uppgå till 4,2 miljoner kronor eller fyra årsarbetsverken. Om motsvarande siffra i stället är 15 procent av ärendena på grund av undermålig kvalitén i hänsynsredovisningen skulle den ökade administrativa kostnaden uppgå till knappt 13 miljoner kronor eller tolv årsarbetskrafter. Skogsstyrelsens bedömning är att förslaget inte kommer att kunna genomföras inom befintligt anslag, då det innebär en betydande kostnad. Uppdraget förutsätter, enligt myndigheten, riktade anslagsmedel.

Reformen kan genomföras på olika sätt. Om Skogsstyrelsen ges tillräcklig tid för att avsluta de pågående projekten som syftar till att effektivisera handläggningen samt ges möjlighet att planera införandet av ett nytt system bör de grundläggande förutsättningarna för myndigheten vara desamma som i dag. Genom den minskade utredningsbördan myndigheten får med krav på grundliga hänsynsredovisningar och en mer effektiv handläggning bedömer utredningen att den föreslagna ändringen av handläggningstid kan hanteras inom befintligt anslag.

För genomförandet av reformen bör dock projektmedel tillskjutas. Då arbetet bör kunna dra nytta av pågående projekt och ta vid där dessa slutar bör anslagmedel med fem miljoner kronor kunna vara tillräckliga.

Specialkompetens hos Skogsstyrelsens medarbetare eller behörigheter kan vara en begränsande faktor vid en förkortad handläggningstid. Det kan exempelvis röra sig om specialkompetens kring specifika arter. En konsekvens av förslaget kan därför bli att fler medarbetare behöver ha specialistkompetens för att hantera den kortare handläggningstiden. Detta är något som Skogsstyrelsen måste beakta vid kommande nyrekryteringar.

Konsekvenser för företag och enskilda

Enligt uppgift från företrädare för skogsägare kommer utredningens förslag om kortare handläggningstid ha ett värde särskilt vid vissa tillfällen såsom vid tider av virkesbrist vid industrin, granbarkborreangrepp, regnperioder och tjällossningstider. Genom utredningens förslag kommer det gå snabbare från beslut om att avverka till det att

avverkning får ske. Det kan till exempel vara en fördel om en det finns en maskin i närheten och skogsägaren kan besluta sig för att avverka ett närbeläget område. Det kan också avse en situation när väderleksförhållanden, såsom tjäle, är de rätta. I nämnda situationer kan det i vissa fall innebära besparingar för skogsägaren, uppskattningsvis några 1 000 kronor för att till exempel slippa flytta en maskin. Det är dock svårt att närmare precisera värdet av en kortare handläggningstid.

Förslaget innebär även att underrättelsen med nödvändigt underlag om hänsyn behöver finnas för att handläggningstiden ska börja löpa. Redan i dag krävs att hänsynsredovisningen ska ha lämnats in för att handläggningstiden ska börja löpa. Utredningens förslag är således inget nytt krav. Det är viktigt att det är tydligt för markägaren vad hänsynsredovisningen ska innehålla. Om Skogsstyrelsen kräver komplettering av avverkningsanmälan riskerar förslaget till förenkling i själva verket leda till ökad administration.

Sammantaget bedöms förslaget om kortare handläggningstid vid underrättelser om avverkning tillsammans med ökade krav på hänsynsredovisningen innebära att samma tid går åt inför en avverkning.

Det har framförts att en kortare handläggningstid gör det svårare för andra än markägare och berörda myndigheter att påtala påverkan på eventuella natur- och kulturmiljövärden i ett område som berörs av avverkningen.

Enligt utredningen är det förvisso så att den kortare handläggningen ger en kortare tid att hinna lämna synpunkter. Samtidigt innebär förslaget att handläggningstiden inte börjar löpa förrän underrättelsen om avverkning är fullständig. Med det avses att markägare ska ha lämnat in en hänsynsredovisning där natur- och kulturmiljövärden redogörs för och påverkan på dessa.

Med ett bättre underlag i ärendet bör anledningarna för andra än markägaren att inkomma med kompletterande underlag minska. Sammantaget bedöms inte andra än markägare och myndighet beröras i någon större utsträckning av förslaget. Miljöorganisationer har inte bedömts ha klagorätt i ärenden om underrättelse om avverkning. Däremot har sådana organisationer ansetts ha klagorätt i ärenden som rör tillsyn enligt miljöbalken. I detta avseende ändrar utredningens förslag inte rättsläget.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Den kortare handläggningstiden, tillsammans med högre krav på avverkningsanmälningar bedöms inte försvåra myndighetens tillsyn över frågor som rör miljö. Den längre handläggningstid som kan beslutas vid särskilda skäl innebär dock att ett ärende som är svårbedömt kan utredas mer grundligt, vilket kan vara positivt för att kunna beakta miljöaspekter på ett allsidigt sätt.

17.6.5 Utredningens förslag om att upphäva 6 § förordningen om anmälan för samråd

I 6 § förordningen om anmälan för samråd finns en bestämmelse som anger att den som har underrättat Skogsstyrelsen om vissa angivna skogsbruksåtgärder, däribland avverkning, också har anmält åtgärden för samråd enligt miljöbalken. Utredningen har bedömt att bestämmelsen medför en otydlighet i vilket regelverk, skogsvårdslagen eller miljöbalken, som ska tillämpas på den åtgärd som anmälts. Utredningen har därför föreslagit att bestämmelsen ska upphävas i denna del. Genom den föreslagna ändringen bedömer utredningen att det kommer bli tydligt för markägare och myndighet vilken lagstiftning, skogsvårdslagen eller miljöbalken, som är tillämplig på skogsbruksåtgärden. Förutsättningarna för när samråd ska ske ändras inte genom utredningens förslag.

Om utredningens förslag inte genomförs i denna del riskerar de otydligheter som utredningen har identifierat att kvarstå.

Konsekvenser*Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner*

Enligt uppgifter från Skogsstyrelsen kommer det totala antalet ärenden att öka då vissa ärenden kommer att både behöva anmälas för samråd och för avverkning.

Utredningen delar inte denna bedömning. Antalet ärenden påverkas rimligtvis inte av förslaget. Det förslag utredningen lämnat avser endast frågan om hur ett samrådsärende inleds hos Skogsstyrelsen och vem som till följd av det ska utreda åtgärdens påverkan på naturmiljön. Kriterierna för när samrådsplikt föreligger ändras inte.

Någon ändring i hur ärendena ska handläggas när väl kriterierna för samrådspplikt föreligger ändras inte.

Enligt utredningen bör den stora skillnaden med förslaget innebära att Skogsstyrelsen behöver vara ett stöd för markägaren i att bedöma om åtgärden omfattas av samrådspplikt eller inte. Den kompetensen bör rimligen redan finnas inom myndigheten då någon förändring av bestämmelsen i sak inte föreslås. Bedömningen att en åtgärd omfattas av samrådspplikt eller inte är något Skogsstyrelsen redan gör i dag.

Däremot kommer Skogsstyrelsen att behöva besluta om föreläggande enligt miljöbalken för det fall att en anmälan om samråd uteblir trots att Skogsstyrelsen bedömer att samrådspplikt föreligger. Sådana förelägganden har Skogsstyrelsen inte behövt meddela tidigare för bland annat föryngringsavverkning då anmälningsplikten uppfylldes genom avverkningsanmälan. I de flesta fall bör upplysning om Skogsstyrelsen uppfattning i frågan kunna kommuniceras utan ett formligt föreläggande. Om markägaren inte har för avsikt att inkomma med en anmälan för samråd bör dock ett överklagbart föreläggande meddelas, om nödvändigt tillsammans med ett beslut om att förbjuda åtgärder till dess att samråd genomförts. En rutin för detta bör därför fastställas hos myndigheten. Några ytterligare anslag bedöms inte nödvändiga.

Utredningen har även föreslagit att Skogsstyrelsen i samråd med Naturvårdsverket ska ta fram en vägledning och allmänna råd om samrådspplikt för skogsbruksåtgärder. Skogsstyrelsen har bedömt att kostnaden för att ta fram en vägledning beräknas uppgå till 1 miljon kronor eller 1 årsarbetsverke, vilket bör kunna tas inom befintliga anslag.

Konsekvenser för företag och enskilda

Genom den föreslagna ändringen kommer skogsägare själva behöva avgöra om en skogsbruksåtgärd kan utgöra en väsentlig ändring av naturmiljön och därför omfattas av samråd. Liksom för det föreslagna kunskapskravet kommer markägare som inte har tillräcklig kunskap att avgöra åtgärdens påverkan på naturmiljön att behöva anlita hjälp för detta. Enligt utredningen bör kostnaderna som redogörs för ovan beträffande kunskapskravet kunna ligga till grund även för denna utredning.

De flesta privata skogsägare äger lite mark och avverkar sällan. Enligt uppgift från företrädare för enskilda skogsägare saknar en genomsnittlig privat skogsägare tillräcklig kunskap för att kunna avgöra vilka åtgärder som omfattas av samrådsplikt eller inte.

Det underlag som kommer att tas fram genom den föreslagna naturmiljöbeskrivningen kommer kunna underlätta för markägaren att göra bedömning av åtgärdens påverkan på naturmiljön och därmed behov av samråd.

Som nämnts är en utebliven anmälan om samråd straffsanktionerat. För att inte riskera att en felaktig bedömning i detta avseende kan det innebära att en skogsägare anmäler en åtgärd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken endast för att inte riskera att bryta mot lagen. Handläggningstiden för en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken uppgår till sex veckor vilket är längre än den kortare handläggningstid som utredningen föreslagit.

Det kan i sin tur innebära fördröjda avverkningar med bland annat sämre virkespriser som följd. Det är viktigt att det blir så tydlig som möjligt för markägare när ett samråd ska ske eller inte. Utredningen har understrukt att denna bedömning bör ske i dialog med Skogsstyrelsen. Det är också viktigt att den vägledning om samrådsplikten som utredningen föreslår tas fram och följs av allmänna råd och information riktad till markägare.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Utredningen har inte kunnat identifiera några konsekvenser för miljön och klimatet eller sociala konsekvenser.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen har inte kunnat identifiera några samhällsekonomiska konsekvenser av förslaget.

17.7 Uppdraget om fjällnära skog

För avverkning i fjällnära skog föreligger tillståndsplikt enligt 15 § skogsvårdslagen. Vilka områden som utgör fjällnära skog bestäms genom förordningen om gränserna för fjällnära skog med tillhörande kartor. Det är Skogsstyrelsen som på ansökan av markägaren prövar om tillstånd får ges. Tillstånd till avverkning får inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården eller om den medverkar till att en miljö kvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs. Om tillstånd ges till avverkning ska Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, samt rennäringens intressen.

Om tillstånd till avverkning nekas eller begränsas gäller i vissa fall rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Rätt till ersättning förutsätter att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Skogsstyrelsen ska försöka träffa en överenskommelse med markägaren om ersättningens storlek. Om en överenskommelse inte träffas är markägaren hänvisad till att väcka talan vid mark- och miljödomstolen.

Under våren 2020 avgjorde Mark- och miljööverdomstolen fem mål om ersättning till följd av avslag på ansökan om tillstånd i fjällnära skog. De fem målen omfattade sammanlagt cirka 392 hektar produktiv skogsmark och resulterade i en sammanlagd ersättning om cirka 20 250 000 kronor samt ränta på drygt 1 170 000 kronor.

Antalet mål där en markägare stämt staten i mark- och miljödomstol uppgår i dagsläget (oktober 2020) till 45. Den sammanlagda arealen för dessa mål utgör 1 175 hektar. Det uppskattade indikativa värdet för kostnader uppgår enligt Skogsstyrelsen till 63 100 000 kronor och KPI och ränta till 3 300 000 kronor.¹⁰

Utöver mål i domstol finns 66 ärenden hos Skogsstyrelsen där frågan om ersättning förhandlas med markägaren (oktober 2020). Uppskattade indikativa värden för kapitalbelopp uppgår till 40 400 000 kronor.

Mängden inkommande ansökningar om avverkningstillstånd inom fjällnära skog ökar. Under 2020 har det till och med september kommit

¹⁰ Beloppet för uppräknings enligt KPI och ränta har för beräkningens skulle baserats på ett tänkt genomsnittligt datum satt till den 1 januari 2019 fram till oktober/november 2020. Det har för beräkningens skull också förutsatts att alla stämningar inkluderar yrkanden om sådana uppräknings, om det verkligen förhåller sig så är dock oklart.

in ansökningar med en sammanlagd areal av cirka 10 800 hektar. Det är tre gånger så mycket som genomsnittet för ett helt år under de senaste åren. Enbart under september 2020 kom det in ansökningar om tillstånd som omfattar cirka 8 500 hektar. Tillsammans med befintliga ärenden med nekade ansökningar innebär det en kraftig ökning av handläggningen av tillståndsärenden i berörda distrikt under resterande del av 2020 och hela 2021.

I de ärenden om ansökan om tillstånd till avverkning där beslut fattas uppskattar Skogsstyrelsen att cirka 70 procent kan leda till nekad ansökan. Det är en betydligt högre andel än genomsnitt för de tre senaste åren, som ligger på cirka 20 procent. Anledning till den ökade andelen avslag på tillståndsansökan är enligt Skogsstyrelsen att en stor del av ansökt areal bedöms omfatta skog med mycket höga naturvärden.

Skogsstyrelsen har skattat att arealen nekade avverkningstillstånd kan komma att uppgå till cirka 9 000 hektar produktiv skogsmark under 2021. Skattningarna bygger på vissa antaganden utveckling av ärendemängder med mera och är mycket osäkra. Den sammanlagda intrångsersättningen för detta uppskattas till cirka 360 miljoner kronor för 2021. Beloppet grundas på en bedömd genomsnittlig ersättning om 40 000 kronor/hektar. Enligt de principer som nu tillämpas belastas Skogsstyrelsens anslag i samband med att nekande beslut fattas.

För 2022 skulle med samma antaganden ansökningar nekas på cirka 8 000 hektar. Den sammanlagda intrångsersättningen cirka 320 miljoner kronor under 2022.

17.7.1 Förtydligande om pågående markanvändning i fjällskog och tydliggörande följderna av ett nekat eller begränsat tillstånd till avverkning.

Som nämnts utgår ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Ersättning förutsätter att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det innebär att skogsbruk måste utgöra den pågående markanvändningen om ett nekat tillstånd ska medge rätt till ersättning. I de domstolsprövningar som nyligen avgjorts har frågan om skogsbruk utgjort pågående markanvändning varit föremål för prövning. Från staten har det gjorts gällande att skogsbruk i de aktuella fallen inte utgjort pågående markanvändning och att någon rätt till ersättning därför inte förelåg.

Enligt utredningen är det inte rimligt att fastighetsägare ska behandlas olika i de situationer som är beroende av frågan om pågående markanvändning. De fastighetsägare som av någon anledning aldrig brukat sin skog, och därmed passivt bidragit till att natur- och kulturmiljövärden bevarats, ska därmed inte hamna i ett sämre läge än de som bedrivit rationellt skogsbruk i modern tid när en ersättningsfråga avgörs och därmed vad som utgör pågående markanvändning. För att undvika att markägare ovan den fjällnära gränsen behandlas olika i fråga om rätt till ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd har utredningen föreslagit att det i skogsvårdslagen särskilt ska anges att skogsbruk är pågående markanvändning även ovan den fjällnära gränsen.

Genom att skapa en presumtion om att skogsbruk är pågående markanvändning för all produktiv skogsmark ovan den fjällnära gränsen undanröjs tveksamheterna om detta vid tillståndsprövningen.

I dagsläget är det oklart vad som gäller för de markägare som får ersättning för avsevärt försvårande av pågående markanvändning genom ett beslut om nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog. Det finns ingen praxis om hur en ny ansökan om tillstånd för skog som redan prövats ska hanteras. Den nuvarande lagstiftningen ger inte svar på frågan.

I och med det nekade tillståndet kan vad som avses med pågående markanvändning helt eller delvis ändras. Om tillstånd till avverkning nekas i sin helhet bör den pågående markanvändningen inte längre anses vara skogsbruk eftersom skogsbruk inte får bedrivas i området. Om markägaren ansöker om tillstånd på nytt och tillståndet återigen nekas bör någon rätt till ersättning därför inte behöva prövas. Ett nekat tillstånd innebär då inte heller att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras.

Utredningen har därför föreslagit att det i tillståndsbeslutet ska anges i vilken utsträckning pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detta ska även antecknas i fastighetsregistret.

Om förslaget inte genomförs är det oklart vad som gäller vid en senare ansökan om tillstånd till avverkning. Det är oklart vad som utgör pågående markanvändning och om rätt till ersättning föreligger vid en ny ansökan.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Förslaget innebär att det tydliggörs för nuvarande och framtida ägare vad som utgör pågående markanvändning efter en tillståndsprövning. Om markägaren söker tillstånd på nytt och får avslag behöver Skogsstyrelsen inte pröva frågan om ersättning. Det bör rimligen innebära en besparing av arbetskraft för myndigheten.

Om reformen inte genomförs bedöms frågan uppkomma i processer som rör områden som tidigare prövats. Utgången för en sådan process är oklar, men kan utan förändrad lagstiftning innebära att ersättning behöver betalas även för ett tidigare ersatt område i strid med statsstödsreglerna.

Konsekvenser för företag och enskilda

Förslaget tydliggör för markägare vad som utgör pågående markanvändning efter ett nekat beslut om tillstånd. Utöver ett förtydligande bedöms inte förslaget ha några konsekvenser för markägare.

Konsekvenser för miljö och klimat samt sociala konsekvenser

Utredningen har inte identifierat några konsekvenser för miljö och klimat eller några sociala konsekvenser.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen har inte identifierat några samhällsekonomiska konsekvenser. Genom att reformen genomförs bedöms framtida samhällsekonomiska kostnader dock kunna undvikas genom att ersättning kan behöva betalas flera gånger för samma område utan att ytterligare nytta uppkommer.

17.7.2 Förslag om ersättning vid nekat tillstånd

I de fall Skogsstyrelsen och markägaren är överens om att ersättning ska betalas när tillstånd till avverkning nekas ska Skogsstyrelsen verka för att en överenskommelse om ersättningens storlek nås. I de fall Skogsstyrelsen och markägaren inte kommer överens är markägaren hänvisad till att väcka talan vid mark- och miljödomstol. I dessa mål företräds staten av Kammarkollegiet vilket medför att Skogsstyrelsen inte är part i det mål där ersättningen slutligt avgörs. Huruvida ersättning betalas för den skada markägaren lidit genom det nekadet tillståndet kan därför inte beaktas inom ramen för tillståndsprövningen.

Utredningen har föreslagit att ersättningsfrågan bör vara en del av tillståndsprövningen och att särskilda ersättningsregler därför bör införas i skogsvårdslagen. Fördelen är att alla beslut enligt skogsvårdslagen skulle kunna hanteras på samma sätt och samlat i ett förfarande. På så sätt kan rätten till ersättning på ett rättssäkert sätt ingå i den proportionalitetsbedömning som ska vara en del av tillståndsprövningen som kan innebära ett beslut som inskränker egendoms-skyddet. Alternativet, att införa mer detaljerade process- och ersättningsbestämmelser i miljöbalken, motiverade av åtgärder som i övrigt regleras i en speciallagstiftning, förefaller inte vara ändamålsenligt eller systematiskt korrekt.

I likhet med förslaget om hur ersättningsfrågan ska prövas har utredningen även föreslagit att omfattningen av ersättningen ska regleras i skogsvårdslagen. Utredningen har även föreslagit att full ersättning ska betalas för det fall att ett nekat eller begränsat tillstånd innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Ersättning för ett nekat tillstånd regleras i dag i miljöbalken. För intrångsersättning enligt miljöbalken ska expropriationslagens regler tillämpas, vilket innebär att ersättningen schablonmässigt ska ökas med 25 procent. Utredningen har föreslagit att ersättning för intrång i pågående markanvändning alltså ska räknas upp med 25 procent.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Förslaget om att ersättningsfrågan ska avgöras tillsammans med intrångsbeslutet kommer innebära att Skogsstyrelsen genom ett beslut måste avgöra frågan om ersättning. Förslaget innebär också att Skogsstyrelsen inte längre ska verka för att en överenskommelse träffas. Förvaltningslagens bestämmelser, som styr Skogsstyrelsens handläggning, innebär att Skogsstyrelsen ska utreda frågan om ersättning och kommunicera beslutsunderlag med berörd markägare. Förslaget innebär även att Skogsstyrelsen, för det fall myndighetens beslut överklagas, blir motpart vid prövningen av överklagandet i domstol.

Det innebär att Skogsstyrelsen kan behöva anlita eget ombud och i så fall betala ombudskostnader. Skogsstyrelsen kommer inte behöva betala markägarens rättegångskostnader då någon sådan rätt till ersättning inte finns vid överklagande enligt förvaltningsprocesslagen.

I de allra flesta fall innebär ansökan om tillstånd ett fältbesök för att fastställa om ett tillstånd kan medges helt, delvis eller inte alls. I dagsläget har handläggarna som arbetar med ansökningar liten erfarenhet av att fatta beslut som innehåller underlag för att avgöra frågan om ersättning. Enligt Skogsstyrelsen behöver varje hänsyn som det föreskrivs om i besluten värderas och på ett tydligt och på ett varaktigt sätt märkas upp i fält.

De handläggare som i dag är mer inriktade på att identifiera naturvärden måste få genomgå utbildning för att också kunna utföra en värdering av kvarlämnad skog, alternativt måste två olika personer med olika kompetens genomföra fältbesöken.

Enligt uppgifter från Skogsstyrelsen uppskattar myndigheten att förslaget om gemensam prövning av tillstånd och ersättning kommer att medföra behov av utbildning av handläggare. Som en konsekvens av att all handläggning samlas i ett ärende måste också det befintliga handläggarstödet byggas om. Sannolikt behövs även ytterligare resurser för stöd till handläggare från områdesskydds- och tillsynsspecialister samt jurister. Skogsstyrelsen har bedömt att den totala kostnaden för förslaget uppgår till totalt 0,9 miljon kronor fördelat på följande poster.

– Utbildning av 20 handläggare	150 000 kronor
– Ombyggnad av befintligt it-system	200 000 kronor
– Ökat stöd från specialister	500 000 kronor ¹¹

Skogsstyrelsen har bedömt att handläggningstiden för tillståndsprövningen kommer att vara densamma som i dag.

Däremot har Skogsstyrelsen bedömt att handläggningstid för den del som avser frågan om ersättning kommer påverka den totala längden av. Enligt myndigheten bör i stället handläggningstiden kunna förkortas eftersom Skogsstyrelsen inte längre behöver verka för en överenskommelse i frågan om ersättning. Samtidigt bedömer Skogsstyrelsen att ytterligare stöd kommer behövas från tillsyns- och områdesskyddsspecialister samt jurister jämfört med arbetet utifrån nuvarande regelverk.

Tidsåtgången för handläggning av tillstånd kommer bli densamma som nuvarande prövning, det vill säga 3 dagsverken/ansökan.¹² Skogsstyrelsen bedömer att tidsåtgången för handläggning av frågan om ersättning kommer minska till 5 dagsverken/ansökan jämfört med 5,5 dagsverken/ansökan i dag. Detta ger en uppskattad tidseffektivisering på $0,5 \text{ dagsverken} \times 350 \text{ ärenden} \times 5\,000 \text{ kronor/dagsverken} = 875\,000 \text{ kronor/år}$.

Konsekvenser för företag och enskilda

Vad gäller förslaget om annan ordning för prövning av ersättningsfrågan kommer det innebära att frågan om ersättning och intrånget prövas i ett sammanhang i stället för i två olika prövningar och domstolar. Enligt utredningen innebär det minskade kostnader för skogsägarna eftersom prövningen nu kommer att ske samlat i en instansordning.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Samhällsekonomiskt är nuvarande ordning ineffektiv då ett nekat tillstånd till avverkning innebär att skogar inte får brukas men att de inte heller avsätts för naturvård med de samhällsekonomiska vinster

¹¹ Beräknat på 100 dagsverken/år.

¹² Baserat på prognosen om avslag på 350 ansökningar om sammanlagt 9000 ha.

som kan följa av detta. I stället betalas ersättning endast för ett hinder i pågående markanvändning. Sådan ersättning leder i andra sammanhang till att motsvarande nytta uppkommer för andra allmänna intressen. Den föreslagna reformen innebär att ytterligare ersättning inte behöver betalas för skogsbruksrestriktioner när väl ett avslagsbeslut meddelats. Då kan ett områdesskydd bildas till mycket lägre kostnad. Tillståndsplikten avseende natur- och kulturmiljön är i sig ineffektiv eftersom naturvärdena i många av de skogar som avses bäst bevaras som intakta landskap. Därför har utredningen i annat förslag behandlat denna fråga.

Om utredningens förslag om ett omfattande områdesskydd för de återstående naturskogarna genomförs bör därför tillståndsplikten avseende natur- och kulturmiljön avskaffas. De marginaleffekter för de intressen som denna prövning kan ge motiverar inte den administrativa kostnaden för en särreglering.

17.7.3 Annan ordning för prövning och överklagande av ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd

I dag överklagas ett beslut om tillstånd, även nekat eller begränsat, från Skogsstyrelsen till allmän förvaltningsdomstol i likhet med samtliga beslut enligt skogsvårdslagen. Frågan om rätt till ersättning prövas i stället i mark- och miljödomstol som första instans och överklagas till Mark- och miljööverdomstolen och därefter till Högsta domstolen. Prövningen i mark- och miljödomstolen är dispositiv vilket innebär att den utgår från de omständigheter som parterna lägger fram. Om markägaren inte delar myndighetens uppfattning i fråga om värdering behöver markägaren föra egen bevisning om detta. Markägaren har också rätt till ersättning för sina rättegångskostnader under vissa förutsättningar.

Den förvaltningsrättsliga prövningen utgår från att myndigheter och domstolar har en mer långtgående utredningsskyldighet. Att frågan om tillstånd prövas i en ordning och frågan om ersättning i en annan kan innebära svårigheter för en enskild eller dennes ombud. Till exempel kan en omständighet som godtagits i förvaltningsrätt kräva både uttryckliga åberopanden och omfattande bevisning i mark- och miljödomstol.

Utredningens bedömning är att tillstånd till avverkning i fjällnära skog och därtill hörande ersättningsfrågor borde kunna hanteras av

Skogsstyrelsen som första instans. Skogsstyrelsen har i dag det primära utredningsansvaret både vad gäller de omständigheter som motiverar beslutet och för värdering av skadan som beslutet innebär. Även inom en process som styrs av förvaltningslagen har markägaren möjlighet att bidra med underlag för prövningen. Rättssäkerheten bedöms kunna upprätthållas på ett motsvarande sätt som i dag, även om ersättningsfrågan överflyttas till förvaltningsprocessen.

Utredningen har övervägt att låta Skogsstyrelsens beslut om tillstånd tillsammans med beslutet om ersättning prövas efter överklagande till mark- och miljödomstol med tillämpning av ärendeslagens bestämmelser. Då skulle en domstol, som har hög kompetens att göra både avvägningar mellan olika motstående intressen och värdera intrång och skada för den enskilde, kunna fatta beslut inom ramen för en processform som har vissa fördelar i denna typ av prövning. Nackdelen med att låta en typ av beslut av skogsstyrelsen prövas i mark- och miljödomstolen och låta övriga beslut enligt skogsvårdslagen kvarstå inom förvaltningsprocessen är dock stora. I ett tillståndsbeslut enligt skogsvårdslagen prövas även andra frågor enligt skogsvårdslagen, till exempel hänsyn till rennärning och återväxt. Det är olämpligt att skilja överprövningen av skogsvårdslagens övriga bestämmelser åt, beroende på om åtgärden vidtas ovan eller nedan fjällnära gränsen. Att låta samtliga beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till mark- och miljödomstol är slutligen mindre lämpligt framför allt beroende på den masshantering som detta innebär. I förvaltningsrätt finns redan i dag både kompetens och fast praxis att avgöra dessa frågor. Att föra över ett ärendeslag till annan domstol kräver noggranna överväganden och bör inte ske utan särskilda skäl. En sådan avvägning bör göras i särskild ordning.

Konsekvenser

Finansiella konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Förslaget kommer innebära att Skogsstyrelsen kommer att bli motpart i de fall som beslutet om ersättning överklagas. Redan i dag blir myndigheten motpart i de fall beslutet om tillstånd överklagas. Skogsstyrelsen har beräknat att förslaget i denna del kommer innebära ökade kostnader för Skogsstyrelsen.

Myndigheten har i denna del utgått från att Skogsstyrelsen kommer behöva lägga i genomsnitt tio dagsverken/överklagande. Om tio procent fler av besluten överklagas (cirka 35 beslut/år) leder det till cirka 350 dagsverken/år. Merkostnaden blir då cirka 1 750 000 kronor på årsbasis. Till detta ska också föras ökade utgifter för ombudskostnader i sådana domstolsärenden, för vilket nivån är högst osäker. Ombudskostnader på 30 000 kronor/överklagat ärende ger en grov uppskattning på 1 050 000 kronor.

Enligt utredningens uppfattning kommer reformen inte innebära någon tillkommande kostnad för Skogsstyrelsen mot i dag. De beslut som kan komma att överklagas till förvaltningsdomstol utgörs av myndighetens egna ärenden. Skogsstyrelsens juristfunktion bör kunna försvara myndighetens bedömning i förvaltningsdomstol utan att externa ombud behöver anlitas. Att svara i ett stämningsmål utgör en betydligt större process för en myndighet än att yttra sig över ett överklagande av ett av myndighetens egna beslut. Enskilda kommer möjligen att överklaga en större andel ärenden, men dessa bör kunna hanteras inom befintliga anslag.

Utredningens förslag innebär även att överprövningen av dessa beslut i den del det avser ersättning kommer att ske i förvaltningsdomstol i stället för som i dag i mark- och miljödomstol. Det kommer att innebära att en annan målkategori ska hanteras av förvaltningsdomstolarna. Att prövningen flyttas från mark- och miljödomstol kommer i motsvarande utsträckning innebära att arbetsbördan minskar för dessa domstolar. Frågan om ersättning kommer enligt utredningens förslag att fattas tillsammans med beslutet om tillstånd till avverkning. Båda frågorna kommer att vara reglerade i skogsvårdslagen och kommer därför att utgöra ärenden enligt skogsvårdslagen.

Antalet mål om ersättning har hittills varit få. Som framgår av Skogsstyrelsen uppskattning som redogörs för ovan bedömer myndigheten att antalet ärenden om tillstånd till avverkning kommer att öka markant de närmsta åren. Det är troligt att en viss andel av dessa kommer att överklagas. Skogsstyrelsen har uppskattat det till cirka 35 ärenden/år. Sett till förvaltningsdomstolarnas sammanlagda antal mål/år är detta en så pass liten andel att den bör kunna hanteras utan omfördelning av befintligt anslag mellan domstolsslagen.

Konsekvenser för företag och enskilda

När en markägare stämmer staten i mark- och miljödomstol har markägaren rätt till ersättning för rättegångskostnader under vissa förutsättningar oavsett utgången i målet. Frågan om ersättning har prövats i fem mål i mark- och miljödomstol med överklagande till Mark- och miljööverdomstolen. Rättegångskostnaderna har i dessa mål uppgått till mellan 130 000–200 000 kronor i mark- och miljödomstol och mellan 50 000–80 000 kronor i Mark- och miljööverdomstolen.

Genom att frågan om ersättning, genom utredningens förslag, kommer att prövas i förvaltningsdomstol har markägaren inte längre rätt till ersättning för sina rättegångskostnader. I stället kommer myndigheten och den överprövande domstolen ha en mer långtgående utredningsskyldighet i fråga om ersättningen storlek. Den mer långtgående utredningsskyldigheten bör kunna kompensera för det egna arbete som markägaren eller ett anlitat ombud behöver stå för om markägaren själv behöver väcka talan i mark- och miljödomstol.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget bedöms inte få marginellt positiva samhällsekonomiska konsekvenser genom att processen i förvaltningsrätt är enklare än den nuvarande ordningen.

17.8 Staten gör en stor investering i fjällskogen

17.8.1 Beskrivning av förslaget

Förslaget innebär att berörda myndigheter avgränsar stora sammanhängande naturskogar med mycket höga naturvärden inom, och i direkt anslutning till, den fjällnära skogen och att dessa avsätts för naturvård. Förslaget innebär att cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark avsätts för naturvård. I första hand bör detta ske genom formellt skydd som naturreservat eller nationalpark.

Förslaget innebär att statens marker inom det utpekade området avsätts i ett första skede. Förslaget innebär att allmänningar, besparingsskogar och enskilda markägare ersätts genom ersättningsmark, köpeskilling eller intrångsersättning. Förslaget innebär vidare att de

stora arealer frivilliga avsättningar som finns på storskogsbrukets marker inom det utpekade området anses ha ett fullgott skydd, och är därmed inte i första hand är aktuella för formellt skydd och därtill relaterad ersättning. Storskogsbrukets produktiva marker behandlas efter dialog mellan staten och skogsbolagen och är inte initialt prioriterade för formellt skydd.

I fråga om ersättningsmark innebär förslaget att de allmänningar, besparingsskogar och enskilda markägare som är intresserade av att erhålla ersättningsmark kommer att erbjudas detta inom ramen för Sveaskogs markförsäljningsprogram. För att täcka behovet av ersättningsmark innebär förslaget att Sveaskogs markförsäljningsprogram utökas i den utsträckning som behövs.

Beräkningarna bygger på att 525 000 hektar produktiv skogsmark med dokumenterade höga naturvärden, inom sammanhängande områden ovan och i direkt anslutning till den fjällnära gränsen, avsätts för naturvård. I praktiken berörs även bland annat trädlös myrmark, kalfjäll och improduktiv skogsmark med höga naturvärden av förslaget. Eftersom det saknas tillförlitliga uppgifter har denna areal inte kostnadsberäknats vilket medför att kostnaden är något underskattad. Samtidigt ägs en stor del av den övriga marken av staten. Kostnaderna för formellt skydd utanför produktiv skogsmark är förhållandevis små, då eventuella brukanderestriktioner har låga ekonomiska värden.

17.8.2 Alternativa lösningar och effekterna om förslaget inte genomförs

Alternativa lösningar till att genomföra förslaget är att inte genomföra det alls eller att genomföra formellt skydd av en del av området.

Om förslaget inte genomförs kommer de positiva effekterna för naturvärden, kulturmiljövården, friluftsliv med mera, inte att uppnås i samma utsträckning, medan de negativa konsekvenserna för skogsnäringen uteblir.

Nyligen fastslog Mark- och miljööverdomstolen att markägare som nekas tillstånd till att avverka skog på grund av höga naturvärden har rätt till ersättning.

Utredningens bedömning är att den absoluta merparten av det område som enligt förslaget skulle undantas för naturvård ovanför den fjällnära gränsen har så höga naturvärden att en eventuell ansö-

kan om avverkning av skog i området kommer avslås. Detta medför att staten kommer att ha stora kostnader för ersättning på grund av nekat avverkningstillstånd, även om utredningens förslag inte genomförs eller om det genomförs endast i vissa delar.

Om förslaget inte genomförs kommer det inte finnas möjlighet att planera vilka områden som ska bevaras och där markägare ska få ersättning. De fördelar som förslaget förväntas ge, exempelvis för friluftsliv och besöksnäring kommer då inte till stånd. Skogsstyrelsen har beräknat den intrångsersättning som kan komma att utgå för nekade tillstånd till avverkning till cirka 100 miljoner kronor under 2020, 360 miljoner kronor under 2021, och 320 miljoner kronor under 2022. Uppgifterna bygger dock på grova uppskattningar och det faktiska antalet anmälningar kan bli både högre och lägre. Om ansökningar om avverkning för skog med mycket höga naturvärden bedöms vara det enda sätt att få ersättning för dessa kan den fördubbling av antalet ärenden som förväntas komma att bli betydligt högre.

Det finns över 7 300 privatägda fastigheter som sammanlagt omfattar cirka 120 000 hektar produktiv skogsmark inom de skogar som omfattas av tillståndsplikten där höga naturvärden i dagsläget finns dokumenterade. Om tillstånd nekas för merparten av denna areal, som till cirka 95 procent utgör skogsbiologisk värdekärna, kommer ersättning behöva betalas med uppskattningsvis 6,5–7,5 miljarder kronor innan samtliga markägare fått den ersättning som de har rätt till. Skogsstyrelsen har i dagsläget vare sig personella eller finansiella resurser att betala ersättning inom överskådlig tid. Det kan därmed förväntas uppstå problem både med hantering av en mycket stor mängd komplicerade ärenden och möjligheter att budgetera för den ersättning som kan förväntas.

Därutöver tillkommer kostnaden för allmännings- och besparings-skogar, skogsbolag och andra ägare som tillsammans med staten äger återstoden av de cirka 316 000 hektar produktiv skogsmark som har mycket höga naturvärden ovan den fjällnära gränsen. Detta utgör en i dagsläget ofinansierad kostnad för staten.

17.8.3 De som berörs av förslaget

Det är främst markägare och skogsbruksentreprenörer, staten, lokal träindustri och värmeverk som påverkas av förslaget. Även kommuner påverkas, samt rennäringen och turist- och besöksnäring. Samhället som helhet påverkas genom kostnader för staten samt förändrad arbetsmarknad.

17.8.4 Kostnader för förhöjt anslag 1:14 till Naturvårdsverket och länsstyrelserna

Vid inrättande av formellt skydd uppkommer kostnader på olika områden. Kostnader för markåtkomst (intrångsersättning och köpeskilling) samt bidrag till länsstyrelsernas administrativa arbete belastar Naturvårdsverkets anslag för Skydd av värdefull natur (1:14). Kostnader för Naturvårdsverkets administrativa arbete belastar Naturvårdsverkets förvaltningsanslag (1:1). Kostnaderna för intrångsersättning och köpeskilling redovisas i det följande med utgångspunkt i dagens regelverk och förutsättningar. I de fall det blir fråga om köp i stället för intrångsersättning kommer kostnaden bli cirka 15–20 procent lägre.

Om utredningens förslag om skattefri ersättning vid områdeskydd tillsammans med slopat påslag om 25 procent av marknadsvärdesminskningen vid intrångsersättning, är bedömningen att statens totala kostnad blir ungefär densamma som vid intrångsersättning då förslaget medför en lägre skatteintäkt för staten men samtidigt en lägre direkt kostnad för intrångsersättning.

Beräkningsmetoder

Beräkning av kostnaderna för intrångsersättning grundar sig på uppgifter i underlag till utredningen från Naturvårdsverket, där en översiktlig värdeuppskattning av markvärdet för respektive markägarkategori i olika marknadsområden presenterats. För intrångsersättning har ett påslag på 25 procent av marknadsvärdesminskningen gjorts i enlighet med ersättningsreglerna. För att kompensera för skillnaden i marknadsvärde för en fastighet och ersättning för brukanderestriktioner, där vissa avdra ska göras för bland annat åter-

stående värde, hade dock beräkning av intrångsersättning schablonmässigt gjorts med faktor 1,2.

Det är inte möjligt att i nuläget beräkna hur stor andel av det föreslagna området som kommer att ersättas med intrångsersättning, med köpeskilling eller med ersättningsmark. Utredningens konsekvensanalys har utgått från nedanstående antaganden men utfallet kan bli något annorlunda beroende på i vilken utsträckning allmännings- och besparingsskogar och enskilda markägare är intresserad av den ersättningsmark som erbjuds vilket bland annat beror på om lämplig ersättningsmark finns tillgänglig inom rimligt avstånd från ursprungsfastigheten. Bedömningen av tillgänglig ersättningsmark bygger på uppgifter om Sveaskogs innehav i de aktuella kommunerna.

Enskilda markägare

Beräkningarna utgår från att enskilda markägare är intresserade av ersättningsmark för 25 procent av den berörda arealen inom förslaget. Resterande 75 procent, ersätts genom intrångsersättning. I de kommuner där Sveaskog inte har tillräckligt med mark för att erbjuda ersättningsmark utgår i stället intrångsersättning för upp till 100 procent av arealen till enskilda markägare. Matchningen mellan enskilda markägares bedömda efterfrågan på ersättningsmark och Sveaskogs innehav har utgått från att markägare som har skog i en kommun ovan fjällnära gränsen enbart är intresserad av ersättningsmark ovan fjällnära gränsen. Den markägare som äger skog nedan fjällnära gränsen bedöms endast vara intresserad av ersättningsmark inom denna del av respektive kommun.

Detta antagande har fått till följd att Sveaskog, som äger betydligt mer skog nedan fjällnära gränsen än ovan, i vissa fall teoretiskt skulle ha möjlighet att erbjuda även markägare ovan fjällnära gränsen ersättningsmark nedan denna gräns. Utredningens antagande tar dock inte hänsyn till detta vid beräkning av ersättningsmark.

Allmännings- och besparingsskogar

Beräkningarna utgår från att allmännings- och besparingsskogarna i första hand är intresserade av ersättningsmark när sådan finns tillgänglig. Om ersättningsmark saknas i respektive kommun har resterande arealer beräknats ersättas genom intrångsersättning.

Svenska kyrkan

Beräkningarna utgår från att Svenska kyrkan erbjuds intrångsersättning för den areal som inte redan är frivilligt avsatt.

Kommuner

Kommuner har möjlighet att söka statsbidrag för att skapa naturreservat på eget markinnehav upp till 50 procent av kostnaden. I följande antaganden har därför bedömts att kommunerna avsätter all skyddsvärd mark och får ersättning för halva kostnaden från staten.

Övriga skogsbolag

I kategorin ingår både de största skogsbolagen, Billerud Korsnäs AB, Stora Enso AB, Holmen skog AB och SCA samt mindre aktiebolag som äger skog i området.¹³

Utredningen bedömer att skogsbolagen bör erbjudas kompensation för den areal som omfattas av förslaget och som i dag inte ingår i bolagens frivilliga avsättningar vilket omfattar cirka 60 000 hektar produktiv skogsmark.

Kostnad för ersättningsmark

Utredningen har föreslagit en metod där Sveaskog ska erbjuda ersättningsmark inom ramen för ett markförsäljningsprogram. Det innebär att Sveaskog ska ersättas för värdet av den mark som avstås via Naturvårdsverkets anslag 1:14. Vid ett markbyte ersätts dock

¹³ Bergvik Skog var tidigare en stor ägare i området men upplöstes under 2019 vartefter innehavet fördelades mellan olika ägare.

markägaren för värde mot värde, vilket innebär att schablonpåslaget om 25 procent inte aktualiseras.

De cirka 60 000 hektar ersättningsmark som utredningen föreslår har ett uppskattat värde på cirka 1,9 miljarder kronor.

För de markägare som inte har möjlighet att erbjudas ersättningsmark, enligt utredningens antaganden om tillgång och efterfrågan, har i stället förts över till tabellen för intrångsersättning.

Tabell 17.5 Tillgång till ersättningsmark i fjällkommunerna och enskildas samt allmännings- och besparingsskogarnas ägande i de stora sammanhängande naturskogarna

Produktiv skogsmark utanför formellt skydd, hektar

Kommun	Tillgänglig mark		Behov		Ersättnings- mark	
			Enskilda	Allmänningar		
	Ovan	Nedan	Ovan	Nedan		
Arjeplog	4 211	26 331	630	338	517	1 485
Arvidsjaur	1 919	220 850	0	121	115	236
Berg	0	2 558	1 957	603	0	603
Dorotea	0	2 676	191	146	1 596	1 742
Gällivare	5 998	122 278	207	162	418	788
Härjedalen	2	50 247	5 408	2 761	0	2 763
Jokkmokk	2 728	91 421	268	115	1 950	2 333
Kiruna	427	2 719	1 375	1 727	1 656	3 146
Krokom	0	0	2 243	2 497	0	0
Malung-Sälen	0	0	189	30	1 167	0
Pajala	180	137 275	10	49	0	59
Sorsele	5 767	71 463	2 065	240	7 808	10 112
Storuman	508	63 735	2 975	1 065	14 250	15 824
Strömsund	0	12 878	2 854	652	0	652
Vilhelmina	0	17 858	3 216	870	18 828	17 858
Åre	2	1 390	6 118	3 174	0	1 392
Älvdalen	1 320	59 232	382	235	14	630
Summa						59 623

Sveaskogs innehav avser de skogar som inte har dokumenterat höga naturvärden. Dessa skogar är förmodligen i många fall inte avverkningsmogna, men å andra sidan välskötta. De skogar som dessa byts mot har ett större virkesförråd, men skogsbruksåtgärder har inte vidtagits där i modern tid. Dessa skogar saknar även i stor utsträckning infrastruktur och drivningskostnaderna kan bli höga. Utredningen har därför antagit att markbyte, värde mot värde, motsvarar hektar mot hektar. Detta är dock endast en mycket grov uppskattning för att ge en indikation om storleken på ett markbytesprogram. Egen bearbetning efter Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

Tabellen bygger på utredningens antaganden om att en fjärdedel av de enskilt ägda fastigheterna är intresserade av ersättningsmark inom den del av kommunen där fastigheten är belägen (ovan eller nedan fjällnära gränsen) samt att allmännings- och besparingsskogarna är intresserade av ersättningsmark när sådan finns tillgänglig inom samma kommun. Vid dessa antaganden finns ersättningsmark tillgänglig för att täcka behoven i sju av fjällkommunerna. Mark finns tillgänglig för att delvis täcka behoven i resterande kommuner med undantag av Krokoms och Malung-Sälen, där Sveaskog saknar innehav. Sammanlagt kan Sveaskog därmed erbjuda cirka 60 000 hektar ersättningsmark, vilket täcker cirka två tredjedelar av det bedömda behovet.

Frivilliga avsättningar

Övriga privata ägare bör enligt utredningens förslag erbjudas intrångsersättning för de arealer som inte är avsatta för naturvård i enlighet med sektorsansvaret för miljö. Storskogsbrukets frivilliga avsättningar som är rapporterade till Skogsstyrelsen är kända för utredningen. Enligt utredningens förslag ingår dessa områden inte i det som i normalfallet bör vara föremål för intrångsersättning eller ersättningsmark.

I vissa situationer, till exempel vid bildande av nationalpark krävs dock att staten äger marken vilket i så fall kommer innebära att en del av skogsbolagens frivilliga avsättningar kommer att bli föremål för ersättning. Beräkningarna av kostnaden för ersättning till skogsbolagen kan därmed vara något i underkant. I vilken utsträckning ett skogsbolag kommer att ersättas för en frivillig avsättning får dock bedömas från fall till fall i samband med att en mer detaljerad avgränsning görs tillsammans med en bedömning av lämplig skyddsform. Utredningen har föreslagit att myndigheter och skogsbolagen ska föra en dialog om hur de frivilliga avsättningarna på bästa sätt ska kunna fungera tillsammans med omgivande områdesskydd.

Tabell 17.6 Privata ägares innehav och kända frivilliga avsättningar

Privata markägare inom de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden (produktiv skogsmark utanför formellt skydd, hektar)

Markägare	Totalt	Inom frivilliga avsättningar	Utanför frivilliga avsättningar
Storskogsbruket*	116 993	72 550 (62 %)	44 444
Övriga Aktiebolag	21 696	4 909 (23%)	16 787
Allmännings- och besparingsskogar	48 320	-	48 320
Kyrkan	5 505	2 355 (43%)	3 150
Enskilda**	179 490	-	179 055
Övriga (HB, KB, gemensamhetsskogar)	8 694	-	8 694
Summa	380 698	79 814 (21 %)	300 450 (79 %)

Källa: Naturvårdsverket och Metria.

*BillerudKorsnäs AB, Stora Enso AB, Holmen skog AB, SCA.

** Privata markägare som taxerar för mindre än 1000 ha skog.

De cirka 80 000 hektar kända frivilliga avsättningarna på i huvudsak bolagsmark inom de stora sammanhängande naturskogarna bedöms utgöra en adekvat bevarandeform. Den svenska modellen bygger på tillit mellan stat och sektor och i detta sammanhang får utgångspunkten därför vara att skogsbolagen värdesätter de mycket höga naturvärdena och dessa skogars betydelse för att bevara biologisk mångfald på ekosystemnivå.

De cirka 80 000 hektar produktiv skogsmark som avsatts frivillig bedöms motsvara ett marknadsvärde på cirka 3,5 miljarder kronor.

Intrångsersättning

För de cirka 244 000 hektar produktiv skogsmark som inte ersätts via markförsäljningsprogrammet och som inte är avsatt frivilligt bör intrångsersättning betalas eller statsbidrag ges till kommunerna.

Tabell 17.7 Uppskattad kostnad för intrångsersättning

Fördelning av sammanlagd uppskattad kostnad för intrångsersättning mellan olika markägarkategorier.

Markägare	Ersatt areal produktiv skogsmark (hektar)	Intrångsersättning (kr)
Bolag	61 000	3 300 000 000
Allmännings- och besparingsskogar	3 700	162 000 000
Enskilda	165 000	8 200 000 000
Svenska kyrkan	3 200	147 000 000
Övriga (HB, KB, gemensamhetsskogar)	8 700	443 000 000
Summa	241 600	12 252 000 000

Källor: Naturvårdsverket och Svefa.

Värdetidpunkt januari 2020. Utredningen har självständigt bearbetat uppgifter från Naturvårdsverket angående areal produktiv skogsmark som omfattas av förslaget. Värdering av marknadsvärde utgår från värderingsuppgifter från Svefa som bearbetats av utredningen. Bedömt marknadsvärde är uppskattat med faktor 1,2 för att motsvara intrångsersättning med 125 av marknadsvärdesminskningen med beaktande av de avdrag för naturbruksrestriktioner etc. och det återstående markvärde som inte ersätts. Beräknad kostnad ska endast ses som en uppskattning då flera osäkerhetsfaktorer föreligger både beträffande avgränsning av produktiv skogsmark och marknadsvärde.

Statsbidrag till kommuner

De berörda kommunerna äger sammanlagt cirka 2 500 hektar produktiv skogsmark inom de stora sammanhängande naturskogarna, vilket motsvarar cirka sju procent av kommunernas sammanlagda innehav av produktiv skogsmark. Utredningens förslag bygger på antagandet att de kommuner som berörs är villiga att bilda naturreservat för att tillsammans med den statliga satsningen i regionen bidra till möjligheter för landsbygdsutveckling inom företagande som inte utgår från skogsbruk. För kommunala reservat kan staten bidra med 50 procent av marknadsvärdet.

Utredningens antaganden innebär därför att kommunerna Berg, Dorotea, Gällivare, Härjedalen, Jokkmokk, Kiruna, Krokom, Malung-Sälen, Pajala, Sorsele, Storuman, Strömsund, Vilhelmina och Åre som äger produktiv skog inom de stora sammanhängande naturskogarna ska ha möjlighet att söka statsbidrag för hälften av det sammanlagda marknadsvärdet som uppskattas till cirka 113 miljoner kronor. Anslag med cirka 56,5 miljoner kronor bör därför reserveras för att möjliggöra ersättning till kommunerna.

Tabell 17.8 Berörda fjällkommuners skogsinnehav

Produktiv skogsmark, hektar

	Totalt innehav	Inom förslaget
Arjeplog	689	0
Arvidsjaur	528	0
Berg	3 676	684
Dorotea	645	75
Gällivare	1 051	14
Härjedalen	1 211	4
Jokkmokk	631	0
Kiruna	534	0
Krokom	3 521	362
Malung-Sälen	12 902	505
Pajala	665	0
Sorsele	385	17
Storuman	1 972	148
Strömsund	2 815	47
Vilhelmina	5 755	525
Åre	906	135
Älvdalen	743	0
Summa	38 628	2 516

Källa: Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

17.8.5 Kostnader för förhöjt förvaltningsanslag till Naturvårdsverket och till Skogsstyrelsen

Länsstyrelserna kommer ha stora kostnader för att genomföra förslaget. Detta bekostas av Naturvårdsverkets anslag för skydd av värdefull natur.

Ett effektivt genomförande av förslaget förutsätter även förstärkning av Naturvårdsverkets personal för samordning. Tre heltidstjänster bör möjliggöras för att under genomförandetiden stödja länsstyrelsernas arbete. Naturvårdsverket bör därför få förstärkt förvaltningsanslag med 3,6 miljoner kronor.

Administrativa kostnader för Naturvårdsverket och länsstyrelserna:

Nedanstående beskrivningar avser genomsnittliga kostnader och tidsåtgång vid bildande av naturreservat och nationalparker. Eftersom förslaget om en ambitiös satsning i fjällen behöver analyseras ytterligare vad avser exakt avgränsning av de olika skyddsformer som kan bli aktuella i de olika delarna av området, har inte en precis kostnad för utredningens förslag beräknats. Nedan beskrivs därför de administrativa kostnaderna för att bilda ett naturreservat, en nationalpark och så vidare. Dessa kostnader ska sedan multipliceras med det antal naturreservat, nationalparker och så vidare som ska bildas.

Naturreservat

Naturvårdsverket har redovisat att vid bildande av ett normalt, relativt okomplicerat naturreservat kräver handläggning av själva ärendet cirka en personmånad vid länsstyrelsen, vilket motsvarar 70 000–80 000 kronor. Inför detta krävs arbete med avgränsning av området, förhandling med markägarna och i förekommande fall lantmäteriförrättning. Dessa kostnader är svåra att uppskatta, men värderingskostnaden bedöms ligga på cirka 350 kronor/hektar produktiv skogsmark. Om ett mer schabloniserat arbetssätt kan användas, med stickprov och utan fältinventering, kan kostnaden minska till cirka en tredjedel av detta. I de fall ersättningsmark ska erbjudas kan å andra sidan kostnaden vara det dubbla eftersom administrationen av ersättningsmark är omfattande jämfört med intrångsersättning. Både vad avser ersättningsmark och intrångsersättning är det dock mer effektivt att göra uppgörelser för stora områden än för mindre.

Även förhandlingskostnader beror mycket på hur områdets storlek och antal inblandade markägare och om ersättningsmark ska utgå eller inte. För större områden kan Naturvårdsverket ofta förhandla direkt med större markägare vilket minskar konsultkostnaden. En skattning av en generell förhandlingskostnad kan göras utifrån årliga upparbetade förhandlingskostnader, vilket motsvarar cirka 15 000 kronor/uppgörelse.

När det gäller förrättningskostnad påverkas även dessa av de enskilda förutsättningarna såsom till exempel hela eller del av fastighet antal brytpunkter, total gränslängd samt inmättningskostnad. Upp-

gifter saknas om hur förrättningskostnader fördelats på olika åtgärder och det är därmed svårt att specificera kostnaderna för separata åtgärder som inmätning, arkivutredning, fastighetsbestämning med mera. Arkivutredningar kan även i viss mån belasta Riksarkivet i de fall all information inte finns i Naturvårdsverkets arkiv eller system som NV har tillgång till. Inmätningens kostnaden beror bland annat på antalet brytpunkter, terrängförhållanden, antal områden som ska mätas in och hur långa gränssträckorna är. Schablonmässigt kan kostnaden för arbetet med nya fastighetsgränser, inklusive snitslar och markering ligga på cirka 20–24 kronor/meter gräns. Ett mycket förenklat gränsarbete sänker kostnaden till cirka 6–10 kronor/meter gräns.

I dagsläget sker det administrativa arbetet på respektive länsstyrelse, och Naturvårdsverket lämnar bidrag till länsstyrelserna för detta.

Nationalpark

Naturvårdsverket har vidare lämnat en översiktlig bedömning av de administrativa kostnaderna som uppstår vid bildande av en nationalpark. Det finns begränsad erfarenhet av att i nutid bilda nationalpark i den fjällnära regionen, vilket försvårar bedömningen av kostnaderna för att etablera nationalparker i detta område. Bedömningarna är schabloner för kostnaden av att bilda en nationalpark. Utredningen ser många positiva aspekter av att bilda nationalparker men vill inte föregripa hur många nationalparker som kommer att bildas, på kort eller lång, sikt då det föreslås bero på utfallet i lokala processer. Av denna anledning beskrivs här bara kostnaden för en nationalparksbildning. Den totala kostnaden kan först beräknas när det står klart hur de lokala processerna faller ut.

I kostnadsuppskattningen har myndigheten antagit att det tar sex år att etablera en nationalpark. Exemplet gäller en nationalpark i storleksordningen 50 000–150 000 hektar.

Uppskattat arbetsbehov för Naturvårdsverkets projektledning är 50 procent av en heltid under 6 år, alltså 3 årsarbetskrafter. Uppskattad tid för fastighetsrelaterat arbete vid Naturvårdsverket, såsom markförhandlingar, markförvärv, projektmöten, och arbete med att vara byggherre för anläggningar för friluftsliv kräver cirka 40 procent

av en heltid under sex år, alltså 2,4 årsarbetskrafter. Sammanlagd kostnad för nationell projektledning och fastighetsrelaterat arbete uppskattas till en miljon kronor/år, alltså totalt sex miljoner kronor.

Länsstyrelsens arbete med inventeringar, att ta fram beslut och skötselplan, regional projektledning, kommunikation, informationsinsatser friluftslivsplanering, med mera bedöms kosta mellan tre och fyra miljoner kronor/år, alltså totalt cirka 18–24 miljoner kronor.

Behovet av investeringar i infrastruktur och anläggningar klar görs under bildandeprojektet men en grundläggande nivå för en ny nationalpark bedöms vara två entréer, ledssystem och tillgänglighetsanpassning. Uppskattade huvudsakliga investeringskostnader för två entréer samt infrastruktur motsvarar cirka tio miljoner kronor. Därutöver tillkommer kostnader för införande av den visuella identiteten för Sveriges nationalparker, skyltning, ledmarkeringar, vindskydd, mm motsvarande cirka fem miljoner kronor. Total investeringskostnad blir därmed cirka 15 miljoner kronor.

Förvaltningskostnaderna för naturvårdsskötsel och fastighetsförvaltning samt underhåll av infrastruktur är svåra att bedöma. Förvaltningskostnaderna inkluderar underhåll av entréer, leder och anläggningar för friluftslivet samt skötsel av eventuella skötselberoende naturtyper. Förvaltningskostnaderna bedöms för basnivån enligt ovan för en mindre nationalpark till cirka 1,5–2 miljoner kronor/år.

I normalfallet ingår inte etableringen av ett särskilt besökscentrum, så kallade Naturum, i bildandet av en nationalpark. Om det skulle vara aktuellt med ett naturum uppskattas investeringskostnaderna enligt följande:

- Naturum/byggnader: cirka 20 miljoner kronor.
- Markarbeten och parkering, med mera: cirka 10 miljoner kronor.
- Utställning, engångskostnad för basutställning: cirka 3 miljoner kronor.

Total investeringskostnad för ett eventuellt Naturum; cirka 33 miljoner kronor.

Den uppskattade årliga förvaltningskostnaden för ett eventuellt Naturum beräknas till cirka 2,5 miljoner kronor/år.

Administrativa kostnader för Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen bedömer att förslaget inte innebär behov av extra resurser från Skogsstyrelsens sida. De kostnader som uppstår för att delta i en projektgrupp bedöms uppgå till omkring 50 dagsverken årligen och bedöms kunna hanteras med befintlig personal.

Skogsstyrelsens insatser i samband med arbetet med att avgränsa området bedöms uppgå årligen till storleksordningen 50 dagsverken. Ingen personalförstärkning bedöms behövas för uppgiften.

Kostnader kan uppkomma för Skogsstyrelsen genom förslaget, främst då för genomförande av det föreslagna markförsäljningsprogrammet. Biotopskyddsområden bildas normalt utan ersättning på de ersättningsmarker som Sveaskog ska avyttra för att omhänderta höga naturvärden när sådana finns. Det är svårt att uppskatta omfattningen av höga naturvärden på dessa marker. Om det skulle röra sig om ett 30-tal ärenden skulle Skogsstyrelsen ha cirka 1,2 miljoner kronor i ökade kostnader. Detta bedöms kunna hanteras inom Skogsstyrelsens befintliga anslag, men kan komma att behöva uppmärksammas i framtiden om ärendemängden tar allt för mycket arbete i anspråk och därmed riskerar att konkurrera med andra myndighetsuppgifter.

17.8.6 Markvärde för de skogar som avsätts av statliga myndigheter och bolag

Beräkning av kostnaderna för staten grundar sig på uppgifter i underlag till utredningen från Naturvårdsverket, där en översiktlig värdeuppskattning av markvärdet i olika marknadsområden presenterats. När den faktiska kostnaden för staten värderas bör man även beakta att en mycket stor del även av den statliga marken inom de avgränsade områdena består av frivilliga avsättningar och andra områden som inte kan avverkas med anledning av reglerna för certifieringen som Sveaskog och Statens fastighetsverk är anslutna till.

Sammanlagt motsvarar de direkta statliga naturvårdsavsättningarna ett marknadsvärde om cirka 5,7 miljarder kronor. I dagsläget är cirka 60 procent av detta frivilliga avsättningar inom de stora sammanhängande naturskogarna. Förslaget innebär därmed att statens markportfölj, genom direkt ägande genom myndigheter och indirekt genom det helägda aktiebolaget Sveaskog minskar i marknadsvärde.

Tabell 17.9 Uppskattat marknadsvärde av de direkta statliga avsättningarna

Produktiv skogsmark, hektar

	Areal utanför formellt skydd	Varav inom frivilliga avsättningar	Sammanlagt markvärde
Statens fastighetsverk	91 000*	46 600**	3 630 000 000 kr
Sveaskog AB	49 000*	36 800***	1 950 000 000 kr
Övriga statliga ägare	2 500	-	100 000 000 kr
Summa	142 500	83 400	5 680 000 000 kr

Källa: Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

* Arealen produktiv skogsmark kommer från Naturvårdsverkets rapport och baserar sig på Nationella Marktäckedata (NMD) vilket skiljer sig något från Statens fastighetsverks och Sveaskogs egna uppgifter. Det kan vara svårt att skilja på lågproduktiv och improduktiv fjällnära skogsmark.

** Arealen uträknad efter uppgift från Statens Fastighetsverk i november 2020 att andelen frivilliga avsättningar i områdena med dokumenterat höga naturvärden är 51 procent.

*** Arealen uträknad efter uppgift från Sveaskog i november 2020 att andelen frivilliga avsättningar i områdena med dokumenterat höga naturvärden är 75 procent.

17.8.7 Konsekvenser för Sveaskog och deras kunder

Utredningen har fört en dialog med Sveaskog för att de ska ha möjlighet att analysera konsekvenser för Sveaskog och deras kunder när det gäller förslaget om ett omfattande områdesskydd av fjällnära skog. Sveaskog har ombetts att analysera den del av förslaget som innebär att delar av Sveaskogs mark undantas för naturvård samt den del som innebär att Sveaskog förser privata markägare som berörs av förslaget, med ersättningsmark inom ramen för det föreslagna markförsäljningsprogrammet.

Sveaskog har poängterat att det tillhandahållna underlaget har osäkerheter som gör det svårt att genomföra en detaljerad konsekvensanalys vilket inneburit att Sveaskog gjort vissa generella antaganden. Om avsteg från dessa antaganden görs kan konsekvenserna för Sveaskog, bolagets kunder och regionala arbetstillfällen förändras. Dessa antaganden är;

- Allmänningsskogar, besparingsskogar och enskilda skogsägare kompenseras med ersättningsmark inom samma kommun som den skyddsvärda skogen är belägen.
- Enskilda skogsägare bedöms välja ersättningsmark för 25 procent av arealen.

- Sveaskog använder nuvarande markförsäljningsprogram för att erbjuda ersättningsmarker till markägare med skyddsvärda skogar samt utökar programmet till en omfattning som minst motsvarar behovet av ersättningsmark inom utredningens förslag.
- För att Sveaskog skulle kunna bedöma konsekvenser för virkesförsörjning har bolaget antagit att ersättningsmarkerna utgör ett tvärsnitt av Sveaskogs brukade markinnehav samt att närhetsprincipen gäller, det vill säga att ersättningsmarkerna tas från Sveaskogs markinnehav i geografisk närheten av de områden som ska skyddas.
- Vidare har bolaget antagit att utbytesratio i areal mellan skyddsvärd skog och ersättningsmark är 1:1. Antagandet baseras på att även om de skyddsvärda skogarna sannolikt har ett högre genomsnittligt virkesförråd än ersättningsmarken så kompenseras detta av att Sveaskogs marker är mer produktiva, välskötta och mer tillgängliga jämfört med de skyddsvärda skogarna.

Ekonomiska konsekvenser för Sveaskog och staten

Förslagen innebär att Sveaskog avstår skogar för formellt skydd till ett värde av cirka 2 miljarder kronor, enligt utredningens bedömning. Sveaskog har ett lågt brukande i den fjällnära regionen och där uppskattas de årliga virkesintäkterna minska med upp till cirka 1 miljon kronor/år för all framtid, utöver den värdeminskning som bolaget drabbas av genom minskat markvärde på grund av avverkningsrestriktioner.

För de skogar som enligt förslaget bör avsättas för naturvård utanför den fjällnära gränsen har dock Sveaskog ett högre grad av brukande, vilket innebär att det för dessa skogar kan röra sig om större intäktsbortfall. Om marken ska överlätas till Naturvårdsverket kan kostnader även uppkomma då frivilligt avsatt skog måste kompenseras med annan för att leva upp till bolagets riktlinjer om 20 procents naturvårdsavsättning inom beståndet. Det kan givetvis diskuteras om en sådan policy kan anpassas för att ta hänsyn till att beståndets sammanlagda areal av värdefull skog minskar genom en sådan marköverföring.

Ett utökat markförsäljningsprogram för att erbjuda andra markägare kompensationsmark för skyddsvärda skogar påverkar på kort sikt Sveaskogs möjligheter att försörja regionala kunder med skogsråvara. På längre sikt har dock bolaget möjlighet att kompensera för detta genom nyförvärv av skogsmark. Utan möjlighet att hantera ersättningsmark inom markförsäljningsprogrammet skulle Sveaskog behöva lämna ifrån sig mark till ett uppskattat värde av cirka 2 miljarder kronor utan möjligheter till nyanskaffning av mark.

Om de marker som säljs ut från Sveaskog gör att bolagets samlade skogsinnehav inte kan brukas lika effektivt kan ytterligare kostnader tillkomma.

Konsekvenser för Sveaskog att utföra sitt uppdrag

Sveaskogs verksamhet ska enligt uppdrag från staten baseras på affärsmissig grund och generera marknadsmässig avkastning. Sveaskogs uppdrag renodlades 2010, efter kritik från Riksrevisionen om att Sveaskogs tidigare många uppdrag, inklusive uppgiften att erbjuda ersättningsmark vid reservatsbildning, var svårt att förena med kravet på affärsmissighet. Med det förändrade uppdraget bedömde Riksrevisionen att styrningen av bolaget förbättrades och att det skapade en tydligare inriktning mot affärsmissighet. Ytterligare ersättningsmarker från Sveaskog är därmed inte oproblemiskt eftersom det kan påverka bolagets möjligheter att vara ett affärsdrivande bolag.

Riksrevisionen riktade kritik mot att Sveaskog 2008 uppdrogs att bidra med skogsmark till reservatsbildning utan krav på intrångsersättning trots att marknadsvärdet uppskattades till 2,9 miljarder kronor. Riksrevisionens bedömning är att det inte var ett affärsmissigt förfarande och strider mot aktiebolagslagen Utredningens förslag om att Sveaskog ska överlåta 49 000 hektar till formellt skydd utan ersättning påverkar bolaget på motsvarande sätt.

Syftet med bildande av Sveaskog var bland annat att bolaget skulle vara en oberoende aktör på virkesmarknaden, bidra till ökad konkurrens samt leverera råvara till köpsågerverken som annars har svårt att få tillräckligt med råvaror eftersom skogsbolagen huvudsakligen levererar virke till egna industrier. Detta uppdrag är särskilt viktigt i norra Sverige där markägandet domineras av ett fåtal skogsbolag. Vidare har Sveaskog en viktig roll att tillhandahålla en jämn och säker

virkesförsörjning till skogsindustrin. Ersättningsmarker från Sveaskog skulle kunna påverka bolagets möjligheter att uppfylla sin funktion på virkesmarknaden på ett negativt sätt.

Konsekvenser för Sveaskog av att erbjuda ersättningsmark genom ett utökat markförsäljningsprogram

Sveaskog bedömer att konsekvenserna för bolaget och den lokala virkesmarknaden av utredningens förslag att Sveaskog ska erbjuda ersättningsmark inom ett utökat markförsäljningsprogram är hanterbara i jämförelse med om ersättningsmark skulle erbjudas med en liknande konstruktion som det tidigare ESAB-paketet. Så här sammanfattar Sveaskog konsekvenserna av utredningens förslag:

Sveaskog har i dag 27 300 hektar kvar inom markförsäljningsprogrammet innan uppdraget från riksdagen 2002 är uppfyllt. Utredningen har föreslagit att använda markförsäljningsprogrammet för enskilda markägare som bidrar till skydd av natur i den fjällnära regionen men gör bedömningen av att det då finns ett behov av ytterligare cirka 30 000 hektar för att tillgodose marker till de enskilda markägare som har skogsmark inom det utpekade skyddsvärda området inom den fjällnära regionen.

Markförsäljningsprogrammet genomförs på marknadsmässiga grunder, och är därmed väl förenligt med Sveaskogs övergripande uppdrag, att bedriva en affärsmässig verksamhet. Bolaget anser att en utökning av programmet i den omfattningen inte skulle innebära någon målkonflikt med statens uppdrag till Sveaskog och ser även att det kan finnas fördelar med att det förtydligas att det utökade programmet ska användas särskilt till enskilda markägare som bidrar till skydd av skog. Ersättningen Sveaskog får inom markförsäljningsprogrammet kan bolaget sedan välja att antingen lämna som utdelning till staten eller använda för att förvärva ny skogsmark i strategiskt läge till sina kunder vilket stödjer bolagets skogsbruk.

Ett utökat markförsäljningsprogram innebär temporärt minskade virkesintäkter för Sveaskog samtidigt som det på kort sikt kan påverka virkesförsörjningen från Sveaskog till vissa kunder. Samtidigt finns volymerna kvar på den öppna virkesmarknaden eftersom målgruppen är enskilda skogsägare som saknar egen industri. Påverkan på skogsindustri utan egen skogsmark blir därför betydligt mindre än vid en överföring av skogsmark från Sveaskog till privata skogs-

bolag. På längre sikt kommer Sveaskog dessutom kunna förvärva ny skogsmark om utökningen av markförsäljningsprogrammet är begränsad, vilket säkerställer råvaruförsörjningen och skapar trygghet för kunderna att utveckla och investera i sina verksamheter.

Kostnaderna för staten blir på kort sikt desamma oberoende av om markägare ersätts genom ersättningsmarker från Sveaskog eller om markförsäljningsprogrammet nyttjas. När markförsäljningsprogrammet används kan Sveaskog däremot återinvestera i ny skogsmark och säkerställa fortsatt utdelning till staten. Därigenom uppstår ingen värdeminskning av bolaget eller intäktsförluster för all framtid såsom vid ett minskat markinnehav till följd av utdelning av ersättningsmarker.

Sveaskog har en funktionell fastighetsorganisation och har genom affären med Jokkmokks allmänningsskogar utarbetat en rutin för ett snabbt genomförande. Med Sveaskog som aktiv part vid förhandlingarna om skyddsvärda skogar skapas större flexibilitet och möjligheter till anpassningar till enskilda markägares individuella önskemål.

Sveaskogs inställning till utredningens förslag om ett markförsäljningsprogram innebär sammanfattningsvis att förslaget uppnår den transparens som tidigare ifrågasatts genom att prioriteringar för skydd av natur först görs via statsbudgeten och samtidigt som det ger enskilda skogsägare möjlighet till fortsatt utkomst från skogsbruk.

Konsekvenser för landsbygdsutveckling

I norra Sverige är Sveaskog en mycket stor markägare och bolaget är därmed en betydande leverantör av skogsråvara till industrier som inte har någon egen skogsmark. Sveaskog levererar årligen 2,6 miljoner m³ fub från egen skog i det nu aktuella området, varav 92 procent går till kunder som saknar eget skogsinnehav.

Till dessa kunder är Sveaskog i många fall huvudförsörjare av råvara, och därigenom en garant för deras möjlighet att verka och utveckla sin verksamhet. 60 procent av allt timmer i norra Sverige levereras till sågverk där Sveaskog står för mellan 60 till 100 procent av försörjningen.

Massa- och papperstillverkarna i norra Sverige saknar, med undantag för SCA, eget skogsinnehav i norra Sverige och är således

beroende av Sveaskog för en kostnadseffektiv virkesanskaffning. Att förse de privata skogsbolagen med ersättningsmark från Sveaskog skulle riskera att förändra virkesströmmarna i norra Sverige och att påverka övriga sågverks och massabruks möjligheter att långsiktigt anskaffa råvara. Detta i sin tur skulle riskera att påverka dessa företags möjligheter att utveckla och investera i sin verksamhet.

Ersättningsmarker till allmänningsskogar, besparingsskogar och enskilda skogsägare i enlighet med utredningens förslag skulle medföra mellan 110 000–170 000 m³sk/år i minskade virkesvolym. Det kan försvåra Sveaskogs möjligheter att bedriva skogsbruk och tillhandahålla en jämn och säker råvaruförsörjning. Om ersättningsmarkerna, som utredningen föreslår, erbjuds inom markförsäljningsprogrammet för dessa markägare, skulle dock den ersättning Sveaskog får kunna användas av bolaget för att förvärva ny skogsmark i strategiskt läge till sina kunder och denna effekt på virkesförsörjningen kan då på sikt minskas.

17.8.8 Konsekvenser för Statens fastighetsverk

Utredningen har fört en dialog med Statens fastighetsverk för att de ska ha möjlighet att analysera konsekvenser för verket när det gäller förslaget. Statens fastighetsverk har ombetts att analysera den del av förslaget som innebär att delar av verkets mark undantas för naturvård. Statens fastighetsverk har informerats om hur stora arealer det handlar om samt var dessa är belägna.

Inledningsvis pekar Statens fastighetsverk på att det finns en viss diskrepans i frågan om avgränsning och ingående arealer mellan utredningens förslag och fastighetsverkets bedömning. Statens fastighetsverk är av uppfattningen att stora delar av de områden som länsstyrelserna bedömt ha höga naturvärden inom dess innehav i själva verket har låga naturvärden och är lämpliga för avverkning.

Konsekvenser med avseende på vinstbortfall

Statens fastighetsverk har uppgett att det finns svårigheter med att göra exakta beräkningar av hur mycket Statens fastighetsverks över-skott från skogsbruksverksamheten minskar i och med avsättning av det föreslagna området, eftersom många faktorer spelar in.

Genom att titta på målklassning och åldersklassfördelning och jämföra detta med hela innehavet kan en översiktlig bedömning göras.

Förslaget omfattar cirka 91 000 hektar produktiv skogsmark av Statens fastighetsverks totala innehav i de berörda fjällkommunerna utanför formellt skydd om cirka 281 000 hektar.

Statens fastighetsverks överskott från skogsaffärer är cirka 17,5 miljoner kronor.

Större andel ovan fjällnära och något högre andel mycket gammal skog gör att Statens fastighetsverk uppskattar att förslaget innebär ett minskat överskott från sitt skogsbruk med mellan 3 och 3,5 miljoner kronor/år.

Konsekvenser på avkastningskravet på myndighetsnivå

Intäkter från avverkning är inte avgörande för hela Statens fastighetsverks budget, men kommer sannolikt att öka över tid. En minskad skogsbruksrelaterad intäkt kommer dock enligt Statens fastighetsverk att påverka dess förmåga att underhålla vägar, bedriva naturvårdande skötsel, restaurera skadade ungskogar med mera.

Statens fastighetsverk är dominerande markägare i stora delar av det aktuella området, vilket gör att verkets vägnät är viktigt för tillgänglighet för friluftsliv, jakt, fiske, besöksnäring och till befintliga reservat.

Konsekvenser på antal anställda

För att kunna bedöma hur förslaget påverkar antal anställda behöver frågan utredas om hur de planerade naturreservaten ska förvaltas. Statens fastighetsverk menar att dess uppdrag lämpar sig för förvaltning av naturreservat. Verket bedömer att delar av områdena kommer behöva en aktiv skötsel och där har Statens fastighetsverk god erfarenhet och kompetens i förvaltningen.

Konsekvenser för Statens fastighetsverks kunder

Enligt Statens fastighetsverk går virke från det avgränsade området i dagsläget till många olika kunder. Myndigheten har påpekat att de enligt verkets nuvarande strategi har en planerad årlig avverkning i området på cirka 19 000 m³fub/år.

I de långsiktiga beräkningar som gjorts beräknas dock avverkningsnivån på lång sikt kunna tredubblas inom hela Statens fastighetsverks skogsinnehav. Ökningen är mindre i det avgränsade området men på lång sikt förväntas avverkningsnivån enligt Statens fastighetsverk kunna öka med 50–100 procent.

Konsekvenser för naturvården

Statens fastighetsverk kommer behöva se över verkets mål för naturvårdande skötsel av ekonomiska och praktiska skäl. Ungefär 7 500 hektar av Statens fastighetsverks drygt 8 600 hektar NS-klassade bestånd ligger inom det avgränsade området.

Om Statens fastighetsverk blir reservatsförvaltare kan verksamheten med naturvårdande skötsel fortsätta inom ramen för reservatsförvaltningen. Genom förslaget kommer Statens Fastighetsverks andel frivilliga avsättningar minska från drygt 18 procent till knappt sex procent. Grundkravet i FSC-standarden är fem procent men enligt den nya standarden ska man även ha ytterligare fem procent avsättningar och/eller alternativ skötsel. Statens fastighetsverk kommer således inom FSC-standarden behöva avsätta ytterligare områden som frivilliga avsättningar eller som områden med förstärkt hänsyn.

17.8.9 Ekologiska konsekvenser

Som framgår av kapitel 9.11 föreslår utredningen att regeringen ska besluta om ett nationellt program för biologisk mångfald med de mål och resurser för avsättningar och skydd av skog för naturvård som ska gälla. Sammanvägningen av olika samhällsmål och ambitionsnivåer för skydd föreslås därmed beslutas politiskt.

I den utsträckning ytterligare formellt skydd prioriteras politiskt, föreslår utredningen att skogstyper, vars bevarande i Sverige har betydelse för deras bevarande i Västeuropa, prioriteras. De stora sam-

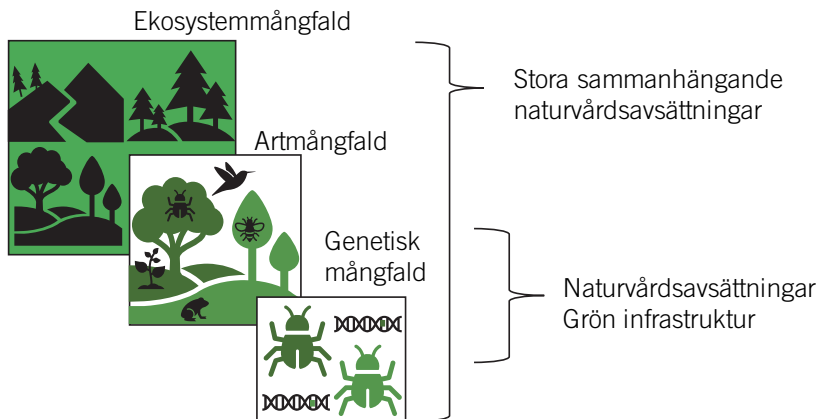
manhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ovan och i anslutning till gränsen för fjällnära är en sådan skogstyp.

Som beskrivits i kapitel 3.6.1 indelas biologisk mångfald normalt i tre olika typer; genetisk mångfald, artmångfald och ekosystemmångfald. Ekosystemmångfald innebär ett landskaps mångfald av ekologiskt funktionella ekosystem med sina strukturer och processer.

I den fjällnära skogen förekommer ofta improduktiv barrskog och myrar med höga naturvärden blandad med produktiva skogsmark och på högre höjd ansluter fjällbjörkskog och kalvfjäll. Utredningen menar att detta utgör en ekosystemmångfald i stora ekologiskt intakta och under lång tid renbetespräglade naturlandskap. Bevarandet av dessa för Västeuropa i princip unika stora sammanhängande naturskogar med sin ekosystemmångfald bör ha hög prioritet inom Sveriges nationella miljömål och internationella åtaganden för biologisk mångfald.

Figur 17.1 Olika nivåer av biologisk mångfald

De tre typerna av biologisk mångfald; genetisk mångfald, artmångfald och ekosystemmångfald och deras inbördes betydelse



Källa: Egen bearbetning

Det skogslandskap i Sverige som har den i särklass bäst utvecklade ekosystemmångfalden är de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ovanför och i nära anslutning till den fjällnära gränsen. En väl bevarad ekosystemmångfald innebär även en väl bevarad artmångfald och genetisk mångfald, något som inte på

samma sätt är möjligt i de mer fragmenterade skogslandskapen nedanför den fjällnära gränsen.

Nedanför den fjällnära gränsen och längre söderut i landet bör naturvårdsarbetet i stället inrikta sig på naturvårdsavsättningar i betydligt mindre skala än i det fjällnära området, funktionell miljöhänsyn och att åstadkomma en grön infrastruktur för att möjliggöra bevarande av artmångfald och genetisk mångfald på lokal och regional nivå.

De stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden i och i anslutning till den fjällnära skogen är Sveriges enda, och ett av ett fåtal europeiska, skogslandskap där möjligheten fortfarande finns att bevara hela ekosystemmångfalden. Landskap med väl bevarad ekosystemmångfald innebär dessutom ett betydligt säkrare bevarande av artmångfald och genetisk mångfald än via naturvårdsåtgärder inom en grön infrastruktur i ett fragmenterat landskap.

Genom att bevara dessa områden kan den nordsydgående fjällskogen även få en avgörande betydelse för artmångfalden genom att arter i takt med klimatförändringarna kan förflytta sig obehindrat norrut i de sammanhängande naturskogarna längs fjällkedjan. Forskning visar att om fragmenteringen av den fjällnära skogen fortsätter så minskar möjligheterna till bevarad ekosystemmångfald i den svenska fjällskogen¹⁴.

Om satsningen enligt förslaget om fjällskogen genomförs kommer det innebära att andra skogstyper kan behöva prioriteras lägre eftersom att avsätta de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden kommer att kräva betydande resurser.

Utredningen bedömer att bevarandet av de stora sammanhängande naturskogarna, enligt resonemangen ovan, innebär att skydd av barrskogar med liknande biologisk mångfald i övriga delar av norra Sverige, både kan och bör prioriteras lägre för naturvård också av ekologiska skäl. Utredningen bedömer att prioriteringen av de stora sammanhängande naturskogarna före övriga liknande barrskogar, utifrån ovanstående, är både rimlig och innebär den mest kostnadseffektiva naturvården.

Att avsätta stora arealer för naturvård i form av naturreservat eller på annat sätt innebär också att kulturmiljön värnas inom dessa om-

¹⁴ Angelstam P. m.fl., *European Union's Last Intact Forest Landscapes are at A Value Chain Crossroad between Multiple Use and Intensified Wood Production*, Forests 2019, 10, 564.

råden. Detta kan därmed innebära bättre förutsättningar för entreprenörer och lokala krafter att använda och utveckla kulturmiljön som resurs för en besöksnäring eller annan landsbygdsutvecklande verksamhet.

17.8.10 Bidrag till uppfyllelse av miljökvalitetsmålen

Utredningen bedömer utifrån ovanstående resonemang att förslaget om ett bevarande av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden på ett betydande sätt skulle bidra till att uppfylla miljökvalitetsmålen *Storslagen fjällmiljö*, *Levande skogar* och *Ett rikt växt och djurliv* och även bidra till miljökvalitetsmålen *Myllrande våtmarker*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Levande sjöar och vattendrag* samt mål för friluftsliv.

17.8.11 Effekter på företagande

Utredningens förslag bygger på att större sammanhängande områden med mycket höga naturvärden i och i direkt anslutning till den fjällnära skogen omfattande cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark, avgränsas och avsätts för naturvård, främst som naturreservat och nationalparker.

De stora sammanhängande naturskogarna som omfattas av förslaget har ett uppskattat virkesförråd på cirka 80 miljoner m³sk.

Förslagets påverkan på skogsnäringen

Sammanlagt avverkas cirka en halv miljoner m³sk i hela det fjällnära området per år, genom gallring och slutavverkning. Det motsvarar knappt två procent av sådan avverkning i Norrland och drygt en halv procent av hela landets avverkning genom gallring och slutavverkning.

Slutavverkningarna i det fjällnära området står för 88 procent av virkesfångsten och gallring för tolv procent. I det nu aktuella området med kontinuitetsskogar med dokumenterade höga naturvärden har det under den senaste tioårsperioden i princip inte skett några skogsbruksåtgärder. Det årliga genomsnittet med slutavverkning,

gallring och röjning motsvarar cirka 0,1 procent av arealen och det handlar i huvudsak om röjning.

Scenarier som beräknar framtida avverkningspotential för det fjällnära området visar på en teoretisk avverkningspotential på cirka två miljoner m³sk per år, vilket alltså är närmare fyra gånger mer än vad den årliga avverkningen varit de senaste tio åren.

Drygt hälften av denna potential beräknas härröra från det nu aktuella området med kontinuitetsskogar med dokumenterade höga naturvärden¹⁵. Det *teoretiska* värdet av virket från dessa skogar är i medeltal cirka 250 kronor/m³sk, enligt uppgifter från Svefa¹⁶, vilket därmed skulle innebära en årlig möjlig intäkt på 250 miljoner kronor. Dessa beräkningar tar dock inte hänsyn till sådant som drivningsförhållanden, lönsamhet i avverkning eller annat som kan påverka avverkningsnivån utan är en teoretisk potential. Sammantaget tyder dock åldersklassfördelningen och scenarioräkningarna på att det finns en högre potential för avverkning i detta område än vad som nyttjas i dag om inte begränsningar med anledning av områdets höga naturvärden räknas in.

Utredningen har genomfört riktade intervjuer med sågverksföretag och annan träindustri i nordvästra Sverige där merparten får en liten men betydelsefull andel av sin råvara från den fjällnära skogen. De intervjuade poängterar att i den mån begränsningar i avverkning införs i någon del av deras virkesfångstområde, kommer det öka trycket på avverkning i andra delar av området. Det är därför viktigt att utredningens förslag om att avsätta de stora sammanhängande områdena i den fjällnära skogen för naturvård sker i ett sammanhang där skogen utan höga naturvärden, utanför dessa områden, kan brukas effektivt.

Utredningen bedömer, efter diskussioner med representanter för berörda markägarkategorier och sågverk i området, att den absoluta merparten av de områden som nu föreslås avgränsas, hyser så höga naturvärden, att det av marknadsmässiga skäl är i princip omöjligt att avverka och sälja virke från dessa skogar.

Stora delar av området är som nämnts, redan frivilligt avsatt för naturvård av skogsbruket. Bedömningen är därmed att påverkan på virkesflödena som de ser ut i dag, i praktiken är begränsad på en övergripande nivå.

¹⁵ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2020, *Kunskapssammanställning fjällnära skog*.

¹⁶ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2020, *Kunskapssammanställning fjällnära skog*.

De analyser av bortfall av virkesintäkter med anledning av förslaget, som utredningen bitt Sveaskog och Statens fastighetsverk att beräkna, visar på ett intäktsbortfall på i medeltal cirka 60–80 kronor/hektar och år för de cirka 57 000 hektar produktionsklassad skog som berörs av förslaget. Den låga siffran beror naturligtvis på att detta är områden som Sveaskog och Statens fastighetsverk inte planerat några omfattande avverkningar i.

Skillnaden mellan en frivillig och en formell avsättning är dock att en frivillig avsättning innebär att markägaren fortfarande har ett handlingsutrymme för området i en situation med ändrade förutsättningar. När en frivillig avsättning omvandlas till en formell sådan försvinner denna handlingsfrihet. Att hela eller en del av innehavet skyddas formellt kan också innebära en begränsning i möjligheten att belåna fastigheten.

Cirka 5 procent av arealen inom förslaget består av skogsmark utan dokumenterat höga naturvärden på beståndsnivå. Dessa områden ingår genom deras betydelse för att kunna bevara stora sammanhängande intakta landskap med ekosystemmångfald. Dessa arealer skulle i dagsläget troligen kunna brukas utan att problem att sälja virket uppstår. Däremot kan lönsamhet i avverkningen ibland blir svår att uppnå, då det inte sällan rör sig om områden där ett utbrett skogsbilnät saknas.

För de enskilda markägare vars innehav ligger inom dessa områden, är utredningens förslag att dessa markägare i första hand ska kompenseras genom att erbjudas ersättningsmark genom Sveaskogs markförsäljningsprogram, för att de fortsatt ska ha möjlighet att bedriva ett aktivt skogsbruk till nytta för lokalsamhället.

Vidare innebär utredningens förslag att de stora avsättningar för naturvård som görs av de stora sammanhängande naturskogarna i och i anslutning den fjällnära skogen, medför att behovet av ytterligare avsättningar av liknande skogstyper utanför de avgränsade skogarna minskar kraftigt. Det är utredningens analys att under förutsättning att riksdag och regering uttalar en politisk tydlig ambitionsnivå i linje med utredningens förslag, kommer osäkerheter i möjligheter att bruka skogen att minska och en ökad vilja till investeringar i produktionshöjande åtgärder på den övriga skogsmarken möjliggöras. Det i sin tur kommer kunna bidra till ett fortsatt aktivt skogsbruk i regionen.

En annan aspekt på förslaget är det faktum att man koncentrerar avsättningar för naturvård till skogsmark som i huvudsak är mindre ekonomiskt lönsamma att bruka och som är belagda med restriktioner genom certifieringsregler. Detta kan innebära fördelar i förhållande till att motsvarande arealer avsätts för naturvård i mer högproduktiva områden med en utbyggd infrastruktur och närmare till industri. Sammantaget är därmed bedömningen att skogsnäringen som helhet kommer att påverkas i mindre utsträckning av förslaget, medan påverkan för enskilda markägare och företag som är beroende av råvara från området, kan komma att bli större.

Sysselsättning inom skogsbruk

Det område som föreslås avsättas för naturvård består av cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark med dokumenterat höga naturvärden. Det föreslagna området består i dag till stor del av kända frivilliga avsättningar. På skogsbolagens mark inom förslaget är cirka 56 procent avsatt som frivilliga avsättningar, Svenska kyrkan har avsatt cirka 44 procent, Sveaskog har avsatt cirka 75 procent och Statens fastighetsverk har avsatt cirka 51 procent som frivilliga avsättningar inom förslaget.

Utöver detta vet vi att det finns stora arealer frivilliga avsättningar som allmänningar- och besparingsskogar samt enskilda markägare gjort men som inte är offentliggjorda. Sammantaget indikerar detta att skogsbruksåtgärder inom stora delar av området inte planeras inom överskådlig tid. Detta innebär troligen att förslagets påverkan på sysselsättningen inom området som helhet blir begränsad, men att det lokalt kan ha en negativ inverkan på sysselsättningen inom skogsnäringen. Någon bedömning av antal arbetstillfällen har dock inte varit möjlig att göra.

Förslagets påverkan på naturturism, besöksnäring och friluftsliv

Utredningen bedömer att naturturismen påverkas i huvudsak positivt, då utredningen föreslår att vid inrättande av formellt skydd av området görs en zonerings som ska innebära möjligheter för naturturismen att utvecklas samtidigt som den besöksvärda skogen blir kvar som reseanledning och besöksmål. Det är även viktigt att möj-

ligheten att jaga inte begränsas mer än vid det fåtal fall då det kan krävas för att uppnå syftet med skyddet.

En nackdel för visst friluftsliv och viss besöksnäring, som på sikt kan komma att uppstå är det faktum att skogsbilvägar i de skyddade områdena eventuellt inte kommer att underhållas av staten på samma sätt som de gjorts av skogsbruket.

Påverkan på lokalt och regionalt näringsliv knutet till besöksnäringen bör vara positiva, särskilt om riktade satsningar på naturturism och upplevelseturism genomförs. Det har dock inte varit möjligt för utredningen att göra en bedömning av antalet möjliga nya arbetstillfällen. Utredningen gör dock bedömningen att förslaget på lång sikt är positivt på mängden arbetstillfällen inom besöksnäring och naturturism, även om det på kort sikt inte kan förväntas så stor effekt.

Ur ett friluftslivsperspektiv är förslaget positivt genom att stora områden får fortsätta vara opåverkade av exploatering. Till exempel underlättas etableringen av vandringsleder, vilket kan gynna folkhälsan genom möjlighet till friluftsliv i områden med hög upplevelsekvalitet.

Antal företag som berörs av förslaget

I de 19 fjällkommuner, varav 17 berörs av förslaget, finns sammanlagt 14 035 företag med SNI-kod 02 (skogsbruk) och 286 företag med SNI-kod 16 (tillverkning trä). Av företagen inom SNI-kod 02 är dock drygt 90 procent fysiska personer, det vill säga i detta sammanhang enskilda skogsägare, som till största delen inte har skogsbruk som sin huvudsakliga sysselsättning och inkomstkälla. Den enskilt ägda marken inom förslaget utgörs av cirka 7 300 fastigheter.

Utredningens bedömning är att de flesta av landets 51 samebyar berörs av förslaget vilket innebär uppemot 1 000 rennäringsföretag.

Antalet turism- och besöksnäringföretag som berörs av förslaget har inte kunnat beräknas.

Förslagets påverkan på renskötseln

Sveriges 51 samebyar omfattar sammanlagt cirka 11 miljoner hektar produktiv skogsmark. Renskötselns året-runt-markar omfattar cirka 2 miljoner hektar produktiv skogsmark varav cirka 1,3 miljoner hektar ligger nedanför den fjällnära gränsen.

Förslagets cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark ligger till 98 procent inom någon sameby.

Förslaget innebär att ytterligare cirka 230 000 hektar produktiv skogsmark inom året-runt-markerna skyddas formellt, vilket motsvarar över elva procent den samlade produktiva skogsmarksarealen inom året-runt-markerna. Av den produktiva skogsmark som är utpekad som riksintresse för rennäring skyddas genom förslaget ytterligare cirka 155 000 hektar vilket motsvarar cirka fem procent av den produktiva skogsmark som är inom utpekade riksintressen. Motsvarande siffra för utpekade kärnområden för rennäring är cirka 135 000 hektar vilket även det motsvarar cirka fem procent av den totala areal produktiv skogsmark som är utpekad som kärnområden.

Av naturliga skäl innebär förslaget störst påverkan för den produktiva skogsmarken ovan den fjällnära gränsen. Genom förslaget skyddas 57 procent av den samlade arealen produktiv skogsmark utanför formellt skydd. Det innebär att andelen formellt skyddad produktiv skog går från cirka 50 procent till 79 procent ovan den fjällnära gränsen. Det innebär att ytterligare 155 000 hektar produktiv skogsmark inom året-runt-markerna skyddas formellt vilket motsvarar cirka 21 procent av all sådan skog inom dessa marker. För områden som är utpekade som riksintresse för rennäring ovan fjällnära gränsen skyddas ytterligare cirka 92 000 hektar produktiv skogsmark, vilket motsvarar 31 procent av den sammanlagda arealen av sådan skog utanför formellt skydd. För områden som är utpekade som kärnområden för rennäringen skyddas 83 000 hektar produktiv skogsmark eller 33 procent av den oskyddade arealen produktiv skogsmark inom kärnområden.

Tabell 17.10 Förslagets påverkan för samebyarna

Produktiv skogsmark, hektar

	Areal som omfattas av förslaget		Varav inom åretruntmarkerna	
	Ovan	Nedan	Ovan	Nedan
Baste cearru	2 345	2 426	1 099	24
Gabna	5 564	1 341	2 348	167
Girjas	2 471	1 483	1 767	273
Gran	7 448	1 085	6 824	942
Gällivare	679	5 963	485	5 441
Handölsdalen	31 588	16 276	1 561	874
Idre	4 334	3 783	1 202	1 895
Jijnjevaerie	11 536	18 926	2 059	1 693
Jovnevaerie	8 881	9 052	2 146	884
Jåhkågaska tjiellde	1 250	1 120	116	746
Kalix	0	0	0	0
Kall	31 219	5 968	579	2
Korju	0	0	0	0
Könskämä	91	2 522	91	2 522
Laevas	5 717	1 402	665	144
Lainiovuoma	172	74	172	74
Liehattjä	0	0	0	0
Luokta-Mávas	1 276	2 528	1 276	1 478
Malå	0	0	0	0
Maskaure	3 199	2 100	3 199	2 100
Mausjaur	0	1 324	0	1 324
Mittådalen	28 177	16 801	4 259	701
Muonio	1 669	1 402	0	0
Njaarke	5 012	18 339	3 472	4 087
Ohredahke	7 228	11 083	1 765	1 577
Pirttijärvi	0	16 236	0	1 434
Raedtievaerie	22 104	0	1 989	0
Ran	13 195	5 829	10 457	1 383
Ruvhten sijte	22 236	11 430	7 294	1 137
Saarivuoma	3 596	4 059	3 473	3 207
Sattajärvi	0	0	0	0
Semisjaur-Njarg	2 362	4 332	2 362	4 237
Sierri	175	108	175	108
Sirges	2 216	1 369	1 083	995
Stákke	1 540	1 233	1 540	1 233

	Areal som omfattas av förslaget		Varav inom åretruntmarkerna	
	Ovan	Nedan	Ovan	Nedan
Svaipa	2 342	487	2 342	487
Talma	4 535	2 339	4 535	2 339
Tuorpon	3 863	3 223	2 729	2 849
Tåssåsen	13 337	19 497	1 185	1 591
Tärendö	0	354	0	0
Ubmeje tjeälddie	19 052	4 361	16 232	2 596
Udtja	3 340	1 416	2 206	1 041
Unna Tjerusj	5 560	794	4 065	194
Vapsten	21 978	10 173	21 373	6 652
Vilhelmina norra	25 646	12 128	25 448	11 670
Vilhelmina södra	12 613	5 521	12 572	4 916
Vittangi	4 323	1 659	4 323	1 657
Voernese	22 323	1 928	13 238	1 928
Västra Kikkejaure	197	2 895	197	2 895
Ängeså	0	0	0	
Östra Kikkejaure	0	202	0	202
Summa	310 225	204 173	155 037	75 213

Egen bearbetning efter *Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning*. Naturvårdsverket, 2020.

Utredningens bedömning är att renskötselns intressen som helhet påverkas mycket positivt av att de föreslagna skogarna inte avverkas. Stora arealer med lavrika skogar som är viktiga för renens bete, kommer med förslaget att bli långsiktigt avsatta för naturvård.

Det finns dock en risk för att rennäringen kan påverkas negativt av att naturturismen och besöksnäring ökar, vilket utredningen bedömer att den kommer att göra. Det problemet bör dock vara begränsat då utredningen föreslår att vid inrättande av formellt skydd görs en zonerings och kanalisering samt att skötselplaner utarbetas i samverkan med berörda parter.

Den del av förslaget som innebär att Sveaskog ska avstå mark som ersättningsmark till enskilda skogsägare kan medföra vissa negativa konsekvenser för rennäringen. Vid skogsbruksåtgärder ska då samråd ske mellan sameby och enskilda markägare i stället för med Sveaskog, som kan ha bättre möjligheter att planera sitt skogsbruk och anpassa sig efter renskötselns behov.

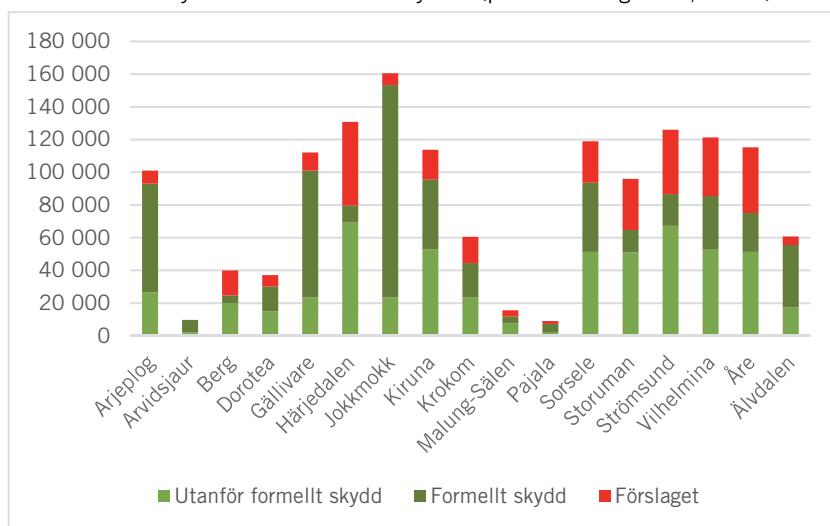
Att andelen formellt skydd inom året-runt-markerna och skogar av riksintresse ökar markant genom förslaget bedöms dock sammantaget innebära att renskötselns förutsättningar stärks.

17.8.12 Kommuner och regioner som berörs av förslaget

Det är totalt 17 kommuner av landets 19 fjällkommuner som berörs av förslaget. I figurerna nedan visas förslagets påverkan för de olika kommunerna när det gäller hur stor andel av den produktiva skogsmarken inom kommunen som är skyddad formellt innan och efter förslagets genomförande.

Figur 17.2 Tillkommande formellt skydd ovan gränsen för fjällnära skog

Arealen produktiv skogsmark utanför formellt skydd, inom formellt skydd och som föreslås skyddas (produktiv skogsmark, hektar)



Egen bearbetning efter Skogar med höga naturvärden ovan och i nära anslutning till fjällnära gränsen – statistik och sammanställning. Naturvårdsverket, 2020.

Förslaget avser till stora delar att lösa frågan om hur skyddsvärda skogar ska hanteras ovan gränsen för fjällnära skog. I dagsläget varierar andelen formellt skydd i denna region mellan som lägst 26 procent i Storuman upp till 96 procent i Pajala. Effekten för förslaget blir naturligtvis störs i de kommuner som i dagsläget har mycket av

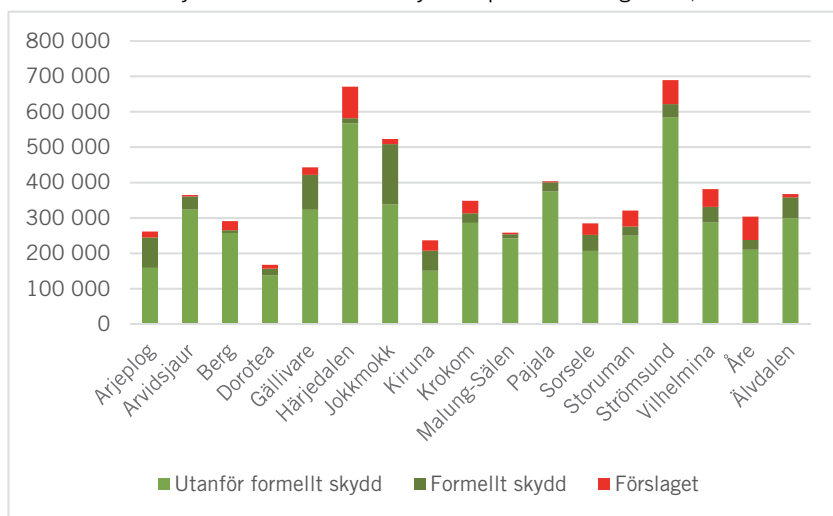
de stora sammanhängande naturskogarna ovan den fjällnära gränsen utanför formellt skydd och frivilliga avsättningar.

I Åre kommun går andelen naturvårdsavsättningar för produktiv skogsmark ovan den fjällnära gränsen från 35 till 85 procent. Motsvarande siffra för Bergs kommun är från 33 till 81 procent, Storums kommun från 26 till 70 procent och för Härjedalens kommun från 39 till 79 procent. I dessa kommuner kommer förslaget innebära nästan en fördubbling av andelen produktiv skogsmark som är avsatt för naturvård ovan den fjällnära gränsen. Om förslaget genomförs är det något som dessa kommuner måste ta i beaktande när framtida strategier för tillväxt ska formuleras.

För de kommuner som redan har en stor andel skyddad natur ovan den fjällnära gränsen får förslaget inte lika stora konsekvenser.

Figur 17.3 Tillkommande areal formellt skydd per kommun

Arealen produktiv skogsmark utanför formellt skydd, inom formellt skydd och som föreslås skyddas (produktiv skogsmark, hektar)



Källa: Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Produktiv skogsmark enligt NMD.

När det kommer till konsekvenserna för de berörda fjällkommunerna i stort blir den relativa påverkan mindre. Alla de berörda kommunerna har stora arealer produktiv skogsmark nedan den fjällnära gränsen som varken är formellt skyddad eller påverkas av förslaget. Det är framför allt de kommuner med stort enskilt ägande och litet statligt

markägande som påverkas av förslaget. Utredningens bedömning är att det formella skyddet endast i liten mån påverkar förutsättningarna att bedriva skogsbruk då marknadsefterfrågan för virke från de naturskogar med mycket höga naturvärden som förslaget omfattar är i det närmaste obefintligt.

Däremot kommer förslaget innebära att cirka 8,2 miljarder kronor kommer att betalas i intrångsersättning till de enskilda som äger fastigheter som berörs. För de kommuner med stort antal privat närboägda skogsbruksfastigheter kommer detta innebära ett påtagligt kapitaltillskott till vissa invånare, som kommer kunna investeras i andra verksamheter. Med tanke på den relativt sett låga lönsamheten för skogsbruk i den fjällnära regionen kan alternativa investeringar, på både kort och lång sikt, bidra till att stärka företagande och tillväxt i de berörda kommunerna.

Därutöver bedömer utredningen att nya lokala arbetstillfällen kan komma att skapas inom besöks- och turistnäring vilket kan ha en positiv inverkan på arbetsmarknaden i kommunerna och regionerna.

Konsekvenserna av den statliga investeringen i glesbygd som förslaget innebär är svåra att bedöma, men det finns enligt utredningens uppfattning anledning att tro att tillväxten kan komma att gynnas både på lång och kort sikt.

17.8.13 Bedömning av om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Som framgår av kapitel 8.17 bedömer utredningen att ytterligare åtgärder för naturvård är nödvändiga för att uppnå konventionen för biologisk mångfald och art- och habitatdirektivet.

Utredningen bedömer att ett bevarande av de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden fullt ut kan räknas Sverige till godo såväl inom konventionen för biologisk mångfald som art- och habitatdirektivet. De cirka 316 000 hektar av de stora sammanhängande naturskogarna som ligger ovanför den fjällnära gränsen bedöms uppfylla kriterierna för naturtypen taiga i alpin region. De cirka 209 000 hektar som ligger nedanför den fjällnära gränsen bedöms uppfylla kriterierna för naturtypen taiga i boreal region.

EU:s strategi för biologisk mångfald anger bland annat följande¹⁷: Minst 30 procent av EU:s landområde och 30 procent av EU:s havsområde ska skyddas formellt och innehålla ekologiska korridorer i ett transeuropeiskt naturanätverk. Minst en tredjedel av EU:s skyddade områden ska vara strikt skyddade, inklusive alla EU:s återstående natur- och urskogar (primary¹⁸ and old-growth forests).

Som en del av detta fokus på strikt skydd kommer det att, enligt strategin, vara avgörande att definiera, kartlägga, övervaka och strikt skydda alla EU:s återstående natur- och urskogar.

Utredningen bedömer att de värdekärnor som ingår i de stora sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden överensstämmer med innebörden i primary and old-growth forests¹⁹. De avgränsade naturskogarna med mycket höga naturvärden ska till minst 70 procent utgöras av värdekärna enligt utredningens förslag. Andelen värdekärna varierar mellan olika områden men den totala andelen värdekärna i utredningens förslag utgör enligt länsstyrelsernas inventeringar cirka 95 procent av den produktiva skogsmarken.

¹⁷ Europeiska kommissionen, *EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives*, s. 5.

¹⁸ Begreppet primary forest behandlas närmare i kapitel 8.4.5.

¹⁹ Begreppet primary forest har definierats i ett till CBD tillhörande arbetsdokument. Där anges att vad som avses är en skog som aldrig har avverkats och som har utvecklats genom naturliga störningar och naturliga processer, oavsett ålder. I begreppet primary forest inkluderas också skogar som använts av ursprungsfolk och lokalsamhällen med en sådan traditionell livsstil som bevarar och uthålligt brukar biologisk mångfald. Den nuvarande skogsstrukturen ska dock normalt vara lik den naturliga och ha uppkommit genom naturlig föryngring.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

31 kap.

9 §

Bestämmelsen kompletteras med en hänvisning till 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen som innebär att beslut om hänsyn avseende hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande även omfattas av den så kallade ackumuleringsregeln.

18.2 Förslaget till om ändringar i skogsvårdslagen (1979:429)

1 a §

Bestämmelsen är ny och utgör en precisering av det kunskapskrav som redan i dag åligger en markägare och som följer av miljöbalken och uttalanden som gjorts i samband med 1993-års skogspolitiska beslut. Bestämmelsen möjliggör för Skogsstyrelsen att ställa krav på att markägaren ska ha kunskap om natur- och kulturmiljön inför att en skogsbruksåtgärd utförs som omfattas av skogsvårdslagens bestämmelser. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 14.1.

Kravet riktar sig till den produktive skogsmarkens ägare. Det är samma person, fysisk eller juridisk, som enligt skogsvårdslagen har en skyldighet att underrätta Skogsstyrelsen om olika skogsbruksåtgärder enligt 14 § skogsvårdslagen. Vad som avses med produktiv skogsmark anges i 2 § första stycket 2 skogsvårdslagen.

Bestämmelsen avser kunskap om natur- och kulturmiljön utifrån de krav om hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen som följer av skogsvårdslagen eller föreskrifter meddelad med stöd av lagen. Reglering om hänsyn till dessa intressen finns huvudsakligen i fråga om föryngringsavverkning och vid en ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Dessutom finns ett antal föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden som Skogsstyrelsen meddelat med stöd av 30 § skogsvårdslagen. Dessa föreskrifter innehåller mer konkreta krav om hänsyn och omfattar alla skogsbruksåtgärder. Utifrån dessa krav om hänsyn ska markägaren på förhand skaffa sig den kunskap som behövs för att veta vilka natur- och kulturmiljövärden som påverkas av en skogsbruksåtgärd och vilken hänsyn som behöver tas till dessa utifrån de krav som skogsvårdslagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen anger. I 34 § första stycket finns en bestämmelse som stadgar markägarens ansvar att visa att kraven om hänsyn som meddelats med stöd av 30 § skogsvårdslagen följs.

Vilka krav som kan ställas skiljer sig åt med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Enligt bestämmelsens andra stycke ska även omfattningen av kunskap bedömas utifrån vad som i det enskilda fallet är rimligt. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av ytterligare utredning jämfört med kostnaderna för att ta fram den. Graden av sannolikhet för att en åtgärd eller verksamhet skulle kunna få konsekvenser för miljön har naturligtvis betydelse för vilken kunskap som det kan anses motiverat att inhämta. I denna avvägning bör hänsyn tas till åtgärdens art och omfattning samt i vilken naturmiljö åtgärden ska utföras. Är det fråga om en större föryngringsavverkning i en känslig naturmiljö bör tillsynsmyndigheten kunna ställa mer långtgående krav på utredning. Om det däremot är fråga om en avverkning i en skog med triviala naturvärden kan en mer översiktlig utredning vara tillräcklig. Vilken kunskap som behövs får avgöras i varje enskilt fall. I 15 § skogsvårdsförordningen finns specifika krav på vad utredningen ska avse vid en under rättelse om avverkning.

2 b §

Bestämmelsen kompletteras med ett nytt tredje stycke. I stycket anges att på produktiv skogsmark ovan fjällnära gränsen presumeras skogsbruk utgöra pågående markanvändningen. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 15.6.2.

Föreskrifter om vilka områden som utgör fjällnära skog finns i förordningen (SKSFS 1991:3) om gränserna för fjällnära skog. Vad som avses med produktiv skogsmark regleras i 2 § första stycket punkten 2 skogsvårdslagen.

Regeln i tredje stycket får betydelse bland annat vid prövning av frågan om ersättning ska betalas eller inte då tillstånd till avverkning i fjällnära skog nekas. Tillstånd till avverkning i fjällnära skog regleras i 15 § skogsvårdslagen och ges under de förutsättningar som anges i 17 och 18 §§ skogsvårdslagen.

Ersättning vid nekat eller begränsat tillstånd betalas endast om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Bestämmelser om rätt till ersättning finns i 19 § skogsvårdslagen.

Presumtionen om att skogsbruk är pågående markanvändning gäller inte för annan markanvändning, till exempel skidanläggning, vindkraftspark, gruva, ledningsgata eller tomtmark. Regeln i tredje stycket påverkar inte heller frågan om renskötsel samtidigt kan vara pågående markanvändning inom samma fastighet.

Ett beslut om nekat tillstånd till avverkning innebär att avverkning inte får ske. Det medför att skogsbruk inte längre är pågående markanvändning inom den del av fastigheten som omfattas av beslutet. Vad som efter ett beslut om nekat tillstånd utgör pågående markanvändning ska enligt 18 d § framgå av det beslut som Skogsstyrelsen meddelar. Har ett sådant beslut meddelats gäller inte längre presumptionsregeln i 2 b §. Skogsbruk presumeras då inte längre vara den pågående markanvändningen. Att fastigheten är belagd med avverkningsrestriktioner ska antecknas i fastighetsregistret, se 2 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Detsamma gäller om avverkning inte får ske av andra skäl, som att marken är skyddad genom formellt områdesskydd, till exempel naturreservat.

För behandlingsenheter där tillstånd till avverkning avslagits bör skogsbruk inte anses vara pågående markanvändning, oavsett om beslutet meddelats före eller efter denna bestämmelse trätt i kraft.

Regeln medför ingen ändring i fråga om markägarens skyldighet att söka tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

14 §

Bestämmelsen kompletteras med en mening i tredje punkten. Ändringen medger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att även föreskriva om en skyldighet att underrätta Skogsstyrelsen om de natur- och kulturmiljövärden som berörs av avverkning på hans eller hennes mark.

15 §

Bestämmelsen kompletteras med nya stycken. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 15.6.4 och 15.6.8.

Bestämmelsens nya andra stycke anger att ett beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog är giltigt i fem år. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för underrättelse om avverkning enligt 15 c § skogsvårdsförordningen. Där anges att en underrättelse är giltig i fem år från den dag den kom in till Skogsstyrelsen. Tiden för tillståndets giltighet börjar däremot inte löpa förrän ett beslut fått laga kraft. Om den åtgärd som omfattas av beslutet inte vidtagits inom fem år måste en ny tillståndsprövning ske.

Tillståndet gäller för den som ansökt om det. Förutsättningar för att ge tillstånd till avverkning prövas bland annat enligt 18 a § skogsvårdslagen utifrån sökandens övriga innehav av produktiv skogsmark.

Bestämmelsen får ett nytt fjärde stycke som innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att kunna föreskriva om att tillstånd inte behövs för åtgärder som avses i 29 §. Med sådana åtgärder avses föreskrifter meddelade av Skogsstyrelsen om bekämpning av insektshärjning i skog och om upparbetning av skadad skog, utforsling eller lagring av virke och andra åtgärder som behövs för att motverka uppkomsten av yngelhärdar. Ett sådant undantag från tillståndsplikten medför däremot inte något undantag från skyldigheterna enligt 14 §. Undantaget innebär inte heller att åtgärden inte kan behöva prövas enligt bestämmelsen om samråd i 12 kap. 6 § miljöbalken

I bestämmelsens femte stycke lämnas en upplysning om att miljöbalkens bestämmelser om samrådsplikt, som även gäller de åtgärder som inte omfattas av tillståndsplikten enligt 15 § andra stycket. Motsvarande upplysning beträffande underrättelser om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen återfinns i 15 a § skogsvårdsförordningen.

18 d §

Bestämmelsen är ny och kompletterar bestämmelserna om beslut om tillstånd till avverkning och hänsyn enligt 18 § och 18 b § första stycket 1. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 15.6.4.

Bestämmelsen innebär att Skogsstyrelsen i ett beslut om tillstånd till avverkning även uttryckligen ska ta ställning till om skogsbruk får bedrivas på den del av fastigheten som ansökan avser och i så fall i vilken utsträckning.

Om Skogsstyrelsen beslutar om restriktioner i skogsbruket genom att besluta om hänsyn med stöd av 18 b § första stycket 1 ska även detta anges. Sådana hänsyn får avse hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande och omfattas inte av den så kallade intrångsbegränsningen i 30 § tredje stycket. För skogsbruk i fjällnära skog gäller, likt landet i övrigt, att viss hänsyn ska lämnas utan att detta innebär ett avsevärt försvarande av pågående markanvändning. Det är endast i den mån den hänsyn som beslutats enligt 18 b § första stycket 1 går utöver de hänsynskrav som gäller för skogsbruket i övrigt som detta måste anges särskilt. I annat fall är skogsbruk alltså pågående markanvändning utan särskilda restriktioner.

19 §

Bestämmelsen får ett nytt innehåll. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 15.6.6.

Av bestämmelsens första stycke framgår att ersättning för intrång till följd av ett nekat eller begränsat tillstånd om avverkning ska bestämmas av Skogsstyrelsen i samma beslut som medför rådighetsinskränkningen i pågående markanvändning. På detta sätt kan den myndighet som beslutar om rådighetsinskränkningen göra en fullständig proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet, som även beaktar rätten till ersättning.

Enligt första stycket ska ersättning betalas för ett beslut enligt 18 § eller 18 b § första stycket 1 om beslutet innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Utöver sådana beslut enligt 18 och 18 b §§ ska beslut om områdes-skydd eller förelägganden och förbud enligt miljöbalken även vägas in i bedömningen av om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Bedömningen av om pågående markanvändning avsevärt försvåras utgår då från de restriktioner som sammanlagt påverkar den ansökta skogsbruksåtgärden. Ett exempel är att ett områdesskydd tillsammans med de hänsyn som beslutats enligt 18 b § gör det praktiskt omöjligt att avverka skog i enlighet med ansökan om tillstånd, till exempel av arronderingsskäl eller för att åtkomsten omöjliggörs. Bestämmelsen är utformad med ackumuleringsregeln i 31 kap. 9 § miljöbalken som förebild.

Av andra stycket framgår hur ersättningen ska bestämmas. Den praxis som utverkats för ersättning enligt 4 kap. expropriationslagen bör vara vägledande. Genom att markera att skadan uppkommer genom beslutet framgår att värdetidpunkten ska vara tiden för beslutet och inte när ansökan lämnats in.

Då tillstånd till avverkning inte ges bör samma metod för värdering som vid inrättande av biotopskyddsområde användas för att beräkna marknadsvärdesminskningen till följd av ett förbud mot avverkning. Om Skogsstyrelsen beslutar att tillåta avverkning ska det enligt 18 d § framgå i vilken utsträckning skogsbruk får bedrivas och vilken hänsyn som då ska tas, på det område ansökan avser. Ersättningen enligt 19 § ska i dessa fall motsvara den ekonomiska skadan av den rådighetsinskränkning som beslutet innebär jämfört med det brukande som annars skulle vara tillåtet på fastigheten.

Om ett beslut om tillstånd till avverkning nekas eller förenas med hänsyn enligt 18 b § första stycket 1 bör bestämmande av ersättningens storlek ta hänsyn till den begränsning av brukande som redan gäller för fastigheten. Skogsbruk som pågående markanvändning innebär nämligen att miljöhänsyn ska tas, upp till den nivå då pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det innebär att det bör göras avdrag för den hänsyn som markägaren ska iakttä med stöd av föreskrifter meddelade enligt 30 § skogsvårdslagen.

För mer omfattande hänsyn än vad som gäller för skogsbruket i övrigt ska ersättningen i stället bestämmas till den ekonomiska mellanskillnaden av den ansökta åtgärden och den åtgärd som kan tillåtas.

Endast den hänsyn som går utöver den så kallade intrångsbegränsningen ska ersättas. Sättet att värdera skada på grund av beslut om hänsyn bör kunna jämföras med värdering av skada med mera som utvecklats kring reservatsföreskrifter.

Av andra stycket följer även att det, på samma sätt som vid ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken och expropriationslagens bestämmelser, ska göras ett schablonpåslag om 25 procent av marknadsvärdesminskningen.

I bestämmelsens tredje stycke anges att vissa bestämmelser i 6 kap. expropriationslagen ska tillämpas vid betalning. Regeln avser att bevaka borgenärs rätt genom att ersättning för fastighet som besväras av inteckning ska nedsättas hos länsstyrelse. Vid den oskadlighetsbedömning som måste göras innan ersättning betalas krävs därför att Skogsstyrelsen i sin utredning har kännedom om de inteckningar som belastar fastigheten. Nedsättning ska inte ske om fastigheten inte svarar för beviljad eller sökt inteckning eller om de borgenärer som har panträtt i fastigheten medgett att ersättningen utbetalas till den ersättningsberättigade. Motsvarande regler tillämpas av Skogsstyrelsen i ärenden om ersättning för områdesskydd.

19 a §

Bestämmelsen är ny. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 15.6.6.

Inget hindrar att en markägare ansöker om tillstånd till avverkning av ett område där tillståndsfrågan tidigare prövats. I de fall den tidigare prövningen utmynnat i ett avslag eller begränsningar i form av hänsyn och utgången vid den senare prövningen medför att skogsbruk tillåts i större utsträckning innebär beslutet en ändrad markanvändning. Av bestämmelsen framgår att ett sådant nytt beslut får förenas med villkor om att tidigare utgiven ersättning ska betalas tillbaka innan beslutet får utnyttjas. Regeln, som är fakultativ, har sin förebild i 31 kap. 15 § miljöbalken. Bestämmelserna bör tillämpas på motsvarande sätt beträffande skadlighetsbedömningen. Det kan vara skäligt att återbetalning sker i de fall markägaren har fått betydande ersättning på grund av inskränkningar i förfoganderätten och inskränkningen upphävs efter kort tid, eller att ersättning utgått på grund av tillståndsvägran, men tillstånd senare meddelas på grund av ändrade

förhållanden. Den omständigheten att en fastighet har bytt ägare sedan ersättningen har betalats talar normalt mot att ersättningen krävs åter

Av andra stycket framgår att Skogsstyrelsen även får väcka talan om återkrav om en avverkning uppsåtligen eller av vårdslöshet vidtagits i strid med ett beslut enligt 18 och 18 b § första stycket 1. Med avverkning avses föryngringsavverkning såväl som gallring och röjning. Bestämmelsen innebär att en markägare som trotsar ett förbud mot avverkning, på talan av Skogsstyrelsen, av allmän domstol kan förpliktas att återbetala den ersättning som utgått för det område som olovligen avverkats.

Även denna bestämmelse är fakultativ vilket innebär att en skälighetsbedömning måste göras innan Skogsstyrelsen beslutar om en återkravstalan. En talan bör anstå till dess att det straffrättsliga ansvaret enligt 38 § är utrett. En markägare är skyldig att känna till vilka restriktioner som råder för skogsbruksåtgärder och bör i normalfallet inte kunna freda sig genom att hävda okunskap om vad som utgör pågående markanvändning på den berörda delen av fastigheten. Rätten till återkrav uppkommer i och med att den förbjudna åtgärden vidtas. Preskriptionslagens regler är tillämpliga för Skogsstyrelsens möjlighet att begära återkrav.

34 §

Bestämmelsen kompletteras med ett nytt första stycke som innehåller en regel om bevisbördans placering vid tillsyn över föreskrifter meddelade med stöd av 30 § skogsvårdslagen. Utredningens allmänna övervägande framgår i kapitel 14.1.3.

Föreskrifter meddelade med stöd av 30 § skogsvårdslagen utgör till sitt innehåll en precisering av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Det nya första stycket utgör en precisering av miljöbalkens bevisbörderegler.

Enligt bestämmelsen ska en ägare av produktiv skogsmark kunna visa för Skogsstyrelsen att han eller hon följer de föreskrifter om hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. Vad som avses med produktiv skogsmark anges i 2 § första stycket 2 skogsvårdslagen.

Innebörden av en bevisbörderegeln utformad på detta sätt är att markägaren ska kunna visa vilket kunskapsunderlag som finns och hur beslut om olika åtgärder motiverats i förhållande till föreskrifterna. Kan en markägare inte visa detta bör myndigheten kunna komplettera ärendet med information som finns tillgänglig, inhämta ny kunskap eller avgöra ett ärende i befintligt skick. I det sistnämnda fallet, som innebär att myndigheten vid en proportionalitetsbedömning av kunskapskravets omfattning, funnit att markägaren borde kunna redogöra för ytterligare utredning, kan tillsynsbeslutet innebära att en markägare åläggs en betungande förpliktelse. Ett sådant tillsynsbeslut kan då motiveras av att markägaren inte inkommit med utredning som talar för att åtgärden ska vara är förenlig med skogsvårdslagen. Ett sådant beslut innebär därmed inte att pågående markanvändning försvåras.

Övergångsbestämmelserna

Övergångsbestämmelserna innebär att de föreslagna lydelseerna av 18 d och 19 §§ samt 19 a § första stycket inte ska tillämpas i sådana mål och ärenden där ansökan om tillstånd har inkommit före den 1 januari 2022. Äldre bestämmelser ska i stället tillämpas beträffande ansökningar inkomna för det angivna datumet.

Vad gäller tredje punkten avser den 19 § andra stycket som regleras återkrav av ersättning i de fall markägaren agerat i strid med ett beslut om hänsyn. Den bestämmelsen ska inte tillämpas på en avverkning som vidtagits före den 1 januari 2022.

18.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

2 kap.

4 §

Bestämmelsen kompletteras med att beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen som innebär att skogsbruket på en fastighet inskränks också utgör avverkningsrestriktioner enligt fastighetstaxeringslagen.

Det åligger markägaren att anmäla detta ändrade förhållande till Skatteverket. Det är lämpligt att Skogsstyrelsen tydligt informerar om detta i det beslut där avverkningsrestriktioner meddelats.

18.4 Förslaget till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)

15 §

Med stöd av bemyndigandet i 14 § 3 skogsvårdslagen ändras lydelsen av första stycket tredje punkten. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 14.1.4.

Bestämmelsen innebär att den produktive skogsmarkens ägare i samband med en underrättelse om avverkning även ska underrätta Skogsstyrelsen om de natur- och kulturmiljövärden som berörs av avverkningen, där hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen behöver tas. I likhet med vad som redan gäller ska markägaren dessutom ange vad han eller hon avser att göra för att i samband med avverkningen tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

Bestämmelsen innebär att markägaren måste skaffa sig kunskap om vilka natur- och kulturmiljövärden som finns i det område som berörs av avverkningen. Med natur- och kulturmiljövärden avses bland annat hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer, kulturlämningar, arter, förekomst av olika trädarter och döda träd.

Den del av tredje punkten som avsåg redogörelse för hur återväxten skulle tryggas har av redaktionella skäl flyttats till fjärde punk-

ten. Någon ändring i sak har inte varit avsedd. Av samma skäl har den tidigare fjärde och femte punkten ändrats till femte och sjätte punkten.

15 b §

Bestämmelsen är delvis ny till sitt innehåll. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 14.4.

Liksom tidigare hanterar bestämmelsen handläggningstidens längd efter vilken föryngringsavverkning, skyddsdikning eller uttag av skogsbränsle får ske och när handläggningstiden börjar löpa.

Enligt bestämmelsen får angivna åtgärder ske tre veckor från det att handläggningstiden börjar löpa. Handläggningstiden räknas normalt från den dag då ansökan inkom till Skogsstyrelsen. I fråga om föryngringsavverkning måste underrättelsen om avverkning bland annat innehålla den redogörelse om vilka natur- och kulturmiljövärden som berörs av avverkningen samt vilken hänsyn som ska tas till dessa värden enligt 15 § första stycket 3. Underrättelsen ska även innehålla vad markägaren avser att göra för att trygga återväxten och för att, inom året-runt-markerna, tillgodose rennäringens intressen. Om markägaren på eget initiativ kompletterar ansökan räknas tidsfristen i stället från den tidpunkt då kompletteringen inkom, se första stycket andra punkten.

Skogsstyrelsen har möjlighet att enligt 34 § skogsvårdslagen förelägga en markägare att komplettera en underrättelse om föryngringsavverkning. Det kan myndigheten göra om det saknas något av det som anges i 15 § första stycket 3–5 och andra stycket. För det fall Skogsstyrelsen inom två veckor förelägger markägaren att avhjälpa en brist i underrättelsen räknas handläggningstiden i stället från den tidpunkt då bristen avhjälpes av markägaren.

Enligt tredje stycket får Skogsstyrelsen i likhet med nuvarande lydelse medge att de åtgärder som anges i första stycket får påbörjas tidigare.

Bestämmelsens fjärde stycke är nytt och medger Skogsstyrelsen att besluta om att förlänga handläggningstiden till åtta veckor. På samma sätt som för den normala handläggningstiden om tre veckor räknas den förlängda handläggningstiden från det att underrättelsen om föryngringsavverkning är fullständig.

För att en förlängning av handläggningstiden ska få ske krävs särskilda skäl. Med särskilda skäl avses situationer där området som berörs av avverkningen bedöms kunna ha höga naturvärden som inte i tillräcklig grad kan omhändertas genom generell hänsyn. Skogsstyrelsens handläggare kan i dessa situationer behöva en grundligare utredning av förhållandena på plats än vad som rimligen kan krävas av markägarens utredning. Det kan också vara så att den hänsyn som markägaren redovisat att ta, inte överensstämmer med vad som följer av föreskrifterna. I de fall markägarens och Skogsstyrelsens bedömning skiljer sig åt kan myndigheten behöva ha en dialog med markägaren om vilken hänsyn som ska tas enligt lag. I många fall bör en sådan situation kunna lösas med ett kompletteringsföreläggande och därmed inte föranleda någon förlängd handläggningstid.

Är det en omfattande skillnad mellan markägaren och Skogsstyrelsens bedömning kan däremot ytterligare utredning krävas vilket kan föranleda en förlängd handläggningstid. I vissa situationer kan Skogsstyrelsen behöva samråda med en annan myndighet. Det kan till exempel avse förekomst av fornlämningar i det område som berörs av avverkningen. Krävs ett mer omfattande samråd med exempelvis länsstyrelsen kan det vara skäl för en förlängd handläggningstid.

Skogsstyrelsen behöver fatta ett beslut om förlängd handläggningstid där skälen för beslutet anges. Ett sådant beslut kan dock inte överklagas särskilt.

20 §

Bestämmelsen är ny och medger Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikten i 15 § skogsvårdslagen. Undantag får endast meddelas för de situationer där Skogsstyrelsen också meddelat föreskrifter om åtgärder mot insektsbekämpning enligt 29 §. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 15.6.8.

35 §

Bestämmelsen nuvarande första stycke upphävs. I stället förs det in en ny bestämmelse i första stycket som anger att Skogsstyrelsen ska ansöka om inskrivning i fastighetsregistret avseende vissa beslut som myndigheten meddelat. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 15.6.5.

Bestämmelsen innebär att Skogsstyrelsen ska ansöka om och bekosta inskrivning i fastighetsregistret när de beslut som bestämmelsen avser vinner laga kraft. De beslut som avses är beslut enligt 18 § och 18 b § första stycket 1 skogsvårdslagen. Genom anteckningen i fastighetsregistret blir besluten tillgängliga för förvärvare av en fastighet och innehavare av särskild rätt i en fastighet som belastas av ett sådant beslut.

I bestämmelsens anges även att om anteckningen avser ett beslut om nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog eller tillstånd med hänsyn som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras ska det i anteckningen även framgå huruvida pågående markanvändning är skogsbruk, skogsbruk med avverkningsrestriktioner enligt 18 b § skogsvårdslagen eller om avverkning inte är tillåten.

Övergångsbestämmelser

Genom den föreslagna förordningsändringen upphävs 35 § första stycket. Det upphävda stycket anger att Skogsstyrelsen ska försöka träffa en uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet i ärende om ersättning eller inlösen enligt 19 § skogsvårdslagen. Enligt 19 § skogsvårdslagen ska Skogsstyrelsen numera pröva frågan om ersättning i samma beslut som frågan om tillstånd prövas. Punkten 2 i övergångsbestämmelserna innebär att 35 § första stycket i dess tidigare lydelse ska fortsatt gälla för de ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog som inkom före ikraftträdandet. Det innebär att Skogsstyrelsen ska försöka nå en överenskommelse i de ärenden där ersättningsfrågan prövas enligt de äldre reglerna.

18.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

6 §

Första stycket i bestämmelsen har upphävts. Det innebär att en markägare som lämnat in en underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen inte samtidigt anmält åtgärden för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Ändringen medför att en markägare själv måste bedöma om åtgärden omfattas av samrådsplikt enligt miljöbalken och göra en sådan anmälan. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 14.1.7.

Ändringen innebär även att Skogsstyrelsen för det fall samråd enligt miljöbalken är påkallat kan förelägga en verksamhetsutövare att inkomma med en sådan ansökan.

Ändringen medför att det som tidigare var andra stycket har blivit bestämmelsens enda stycke. Stycket reglerar användandet av jordbruksmark. Att första stycket om skogsmark upphävs bedöms inte påverka regleringen avseende jordbruksmark.

Övergångsbestämmelser

För underrättelser som lämnats in till Skogsstyrelsen i enlighet med 14 § skogsvårdslagen före ikraftträdandet ska 6 § i dess tidigare lydelse tillämpas. Det innebär att om markägaren lämnat in en underrättelse före ikraftträdandet ska markägaren även anses ha anmält åtgärden för samråd.

18.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen

2 §

Bestämmelsen som innehåller vad Skogsstyrelsen ska göra tillförs en ny åttonde punkt. Utredningens allmänna överväganden framgår av kapitel 14.3.

Av punkten framgår att Skogsstyrelsen ska ansvara för inventering på skogsmark av förhållanden i naturen som kan vara av särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen. Med detta avses arter som är beroende av skogar med höga naturvärden, men även information

om bland annat mängden död ved, trädslagsvariation samt ålder och grovlek på träden.

Bestämmelsen är avsedd att ge en tydligt rättslig stöd för den del av myndighetens uppgifter som i dag och i framtiden utgörs av inventeringar som inte är kopplade till någon av Skogsstyrelsens andra uppgifter.

Omfattningen av inventeringen styrs av myndighetens anslag och regeringens myndighetsstyrning i övrigt. Denna myndighetsstyrning kan avse i vilken utsträckning och inom vilka marker Skogsstyrelsen ska inventera.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande från Linda Berglund¹

Inledning

Vi står inför två stora ödesutmaningar i världen i dag, klimatförändringarna och förlusten av biologisk mångfald. Dessa två allvarliga kriser är dessutom intimt sammankopplade, där en ökad förlust av biologisk mångfald ger sämre motståndskraft mot klimatförändringar och där eskalerande klimatförändring ger sämre förutsättningar för att vända den negativa kurvan för biologisk mångfald. Dessa frågor bör ligga till grund för att definiera ramen för en hållbar samhällsutveckling, vilket även inbegriper en rättvis och hållbar social och ekonomisk utveckling.

Båda dessa utmaningar möts i skogsutredningens uppdrag och behovet av lösning är stort. Dock bekänner utredningen att med den tid som funnits till förfogande har det inte varit möjligt att hantera helheten men att några steg tagits på vägen. Jag delar utredningens syn att det inte varit möjligt att hantera helheten utifrån de ramar som getts, men menar att de samlade förslagen som utredningen presenterar dock innebär så stor förändring att det riskerar att förändra rådande skogs- och naturvårdspolitik i grunden. Detta utan att en fullständig genomgång och utredning av naturvårds- och skogspolitiken har genomförts.

Avsnittet om ”En tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och en växande bioekonomi”

Ett av utredningens uppdrag var att analysera hur man kan förena en växande bioekonomi och samtidigt nå de internationella åtaganden och nationella miljömål. Ett uppdrag som utredningen inte lyckats

¹ WWF:s expert.

med, då slutsatsen snarare är att de internationella åtagande och nationella miljömålen är orealistiska och inte kommer att gå att nå inom överskådlig framtid. Utredningen menar att det på kort sikt i praktiken är omöjligt att förena Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald med den växande cirkulära bioekonomi som behövs för att nå andra samhällsmål. Detta är högst anmärkningsvärt då man med detta påstående i princip konstaterar att en växande bioekonomi ska prioriteras före internationella och nationella miljöåtaganden.

För att hantera konfliktytorna mellan ett ökat behov av råvara å ena sidan och större areal på naturvårdsavsättningarna, på å andra sidan, föreslår utredningen en modell där fokus bör vara på att öka tillväxt på produktiv skogsmark och förbättra naturvårdskvaliteten på befintliga redan avsatta naturvårdsytor. Men vetenskapliga bristanalyser pekar på att en förbättrad naturvårdskvalité på befintliga naturvårdsytor för att bevara den biologiska mångfalden, måste kombineras med tillräcklig areal skydd, det vill säga både kvalitet och kvantitet. Jag stödjer såklart naturvårdsåtgärder som ökar naturvårdskvaliteten på befintliga naturvårdsytor, men det räcker inte utan måste kombineras med ökat skydd och anpassat brukande. Utredningens modell bygger också på att negativa effekter på biologisk mångfald av de åtgärder som ska leda till tillväxtökning är obefintliga. Men detta beror helt på vilken typ av tillväxtåtgärder som används men också på den ackumulerade effekten av olika skogsbruksåtgärder. Detta är helt frånvarande i utredningens analys. En av ambitionerna som utredningen har med föreslagen modell är att den ska leda till mindre polarisering, ett antagande som jag inte tror är ett troligt utfall.

Ett viktigt förslag som utredningen lyfter som rätt hanterat kan bidra till mindre polarisering är att *tillsätta en oberoende nationell samordnare för skogsprogrammet och lyfta ut detta från Regeringskansliet*. Med en sådan lösning kan nationella skogsprogrammet bli ett dialogforum där lösningar och förslag kan diskuteras utan att snabbt hamna i politiska diskussioner. Ska programmet få mandat och bred acceptans och stort genomslag så är det helt centralt att samordnaren inte driver egna eller enskilda aktörer synpunkter. Sammansättningen bör vara bred och mån om att alla får samma förutsättningar att göra sig hörda. Vidare är det viktigt att man utgår från vetenskap och kunskap i ett brett perspektiv.

Utredningen föreslår att nationella skogsprogrammet ska ta fram ett *mål för ökad hållbar tillväxt i skogen*, som ska vara siffersatt och kan baseras på förslag från Skogsstyrelsens produktionsrapport. Detta utgår från att det är möjligt att utifrån nuläget i skogen kunna nå konsensus i en sådan målsättning, och jag ser att det kan vara svårt att förverkliga utifrån de svårigheter och målkonflikter som måste lösas ut innan. Vidare har ett siffersatt tillväxtmål lyfts i omgångar från politisk håll, men ingen av skogssektorns aktörer har uttryckt att man vill se ett sådant, varken skogsbrukets aktörer eller miljöorganisationer. Detta må vara utifrån olika motiv, men återigen – sannolikheten att landa i konsensus kring ett siffersatt mål är liten.

Utredningen baserar sitt antagande att de internationella åtagandena för biologisk mångfald inklusive EU-direktiven är orealistiska, med att andra samhällsmål väger tyngre utan att egentligen precisera detta närmare. Jag delar inte det grundläggande antagande som utredningen gör om att en ökad hållbar tillväxt är ett nödvändigt samhällsmål för att kunna möta framtidens behov av biomassa, som motiv för att inte nå mål för biologisk mångfald. Antagandet bygger inte på vad som är ekologiskt och socialt hållbart, utan utgår från ett industriellt och konsumtionsbehov. Det som utredningen kapitalt missar i sitt resonemang är att vår skogsindustri är beroende av en internationell marknad där trovärdighet och hållbarhet är hårdvaluta. Att lyckas bevara den biologiska mångfalden är en förutsättning för att stärka både industrins konkurrenskraft och Sveriges globala roll i en hållbar cirkulär bioekonomi.

Allt mer forskning pekar mot att ett intensivt plantagelikt skogsbruk starkt bidrar till mindre motståndskraftiga skogar. Detta kan leda till både företagsekonomiska förluster, ökade samhällskostnader och i slutändan kan innebära att i vår iver att få mer av allt, får mindre av allt- varken mer råvara, klimatnytta eller biologisk mångfald. Jag vill dock understryka att det finns åtgärder som man kan göra för att öka produktionen som ger stor effekt på tillväxten men är "okontroversiella" och i vissa fall till och med positiva ur ett biologisk mångfaldsperspektiv, som förbättrade föryngringar med inhemska trädslag, röjningar och minskade skogsskador. Men det finns ett antal produktionsmetoder som bör fasas ut, alternativt inte införas, på grund av att de starkt negativa effekterna på biologisk mångfald och vatten men också andra risker. Hit hör dikesrensning, gödsling, främmande trädslag och klonskogsbruk.

Utredningen föreslår regeringsuppdrag kring en rad *regelförenklingar i skogsbruket*, bland annat att se över lägsta ålder för föröngningsavverkning (LÅF), ransoneringsregler och regellättnader vid avverkning av gran på åkermark. Det är tydligt att anledning till denna översyn är att tillgängliggöra mer biomassa. Detta kan i sin tur komma att leda till överavverkning, ökad obalans avseende virkesförsörjning på längre tid men även obalans i åldersfördelning av skog på landskapsnivå. Att ransoneringsregeln och brukningsenheter i dag fungerar dåligt med brist på tillsyn med mera bör inte vara en anledning till att detta tas bort. I den fördjupande utvärderingen av miljömålet Levande skogar lyftes förslag om förlängda omloppstider för att öka måluppfyllelse, vilket är en funktionell insats för att öka ett landskaps förmåga att härbärgera olika arter det vill säga arter som är beroende av äldre träd och skog. Förslaget om sänkt LÅF direkt går emot detta.

Utredningen menar ”att snabbväxande granskogar på sentida åkermarker har ett obetydligt värde för den biologiska mångfalden och det rörliga friluftslivet” men menar att ett förenklat regelverk för dessa områden skulle möjliggöra en återetablering mer varierade bestånd. Det utredningen inte lyfter med detta förslag är att den typen av restaurerande åtgärder för att skapa löv- eller blandskogar både är enkelt att få dispens för och att detta görs redan i dag. De regelförenklingar som föreslås öppnar i stället upp för en intensivodling i likhet med de förslag som presenterades i MINT utredningen som kom 2010. En övergång till den typen av intensivodling av skog är att frångå den nuvarande svenska skogspolitiska modellen. Tillsammans med förslaget om uppdrag kring att koncentrera hänsyn i vissa delar av landet, men ha lägre ambition på andra ställe och särskilt i kombination med att man på vissa ytor till och med drar ned på lagkraven, förutsätter en annan förvaltningsmodell än dagens. Det är i så fall helt nödvändig med en förvaltning som tillåter lagstyrning på landskapsnivå.

Förslaget om att inrätta ett *vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen* är mycket bra, och det är helt avgörande att kartlägga, analysera tillståndet i skogen och identifiera naturvärden som finns utifrån en vetenskaplig grund. Det vetenskapliga rådet ska vara vägledande i bedömning av situationen i nutid och över tid samt de åtgärder som behöver sättas in. I anslutning till förslaget om ett nytt råd, lyfts också ett uppdrag till myndigheterna att i samverkan med rådet

genomföra en bristanalys för att identifiera vilka behoven är, och här är det centralt att uppdraget bör ha som utgångspunkt alternativ 1, dvs. utgå från nuvarande beslutade miljömål och internationella åtaganden inklusive EU direktiv.

Förslaget om ett *Handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen* är problematisk ur flera aspekter. I korthet går förslaget ut på att regeringen ska besluta politiskt vad som är våra internationella åtaganden, vilken areal och vilka naturtyper/områden som är s.k. ”särskilt skyddsvärda områden” – och allt detta ska rymmas inom årliga budgetanslaget. I övrigt ska skyddsarbetet utgå från frivillig grund. Det vetenskapliga rådet ska bidra med fakta men detta är bara ett av underlagen som sedan avvägs mot vad regeringen ser för behov av till andra samhällsmål.

Men i praktiken kommer ett sådan upplägg innebära att den årliga budgeten kommer styra målsättning för skydd, inte de faktiska behoven. Detta skapar en ryckighet och brister i långsiktig strategiskt tänk som är helt nödvändigt om man ska vända kurvan för förlusten av biologisk mångfald. Jag menar att vi redan har ett system som har beslutats av en politisk majoritet i riksdagen dvs miljömålssystemet och att det bör vara inom ramen för detta som man bör utveckla korta och långsiktiga mål i form av nya delmål och etappmål

Den bärande idén i förslaget till handlingsplan är att identifiera särskilt skyddsvärda områden. Enligt förslaget så det endast för sådan skog som regeringen pekat ut som särskilt skyddsvärda områden som myndigheterna bör ha möjlighet att använda expropriering som sista utväg vid formellt skydd. Det är alltså helt avgörande vilka områden och i vilken omfattning som de ingår i klassningen ”Särskilt skyddsvärda områden”. Utredningen menar att detta möjliggör en prioritering i det korta perspektivet så att de allra värdefullaste skogarna kan skyddas. Om urvalet blir för snävt, så är risken är att man genom att fokusera på vissa ”särskilt skyddsvärda” naturtyper, så sker det på bekostnad av andra. Det är centralt att mål på kort sikt möjliggör att mål även kan nås på längre sikt. Forskning visar att det är mer kostnadseffektivt att bevara redan befintliga naturvärden än att återskapa nya och att det vi förlorar i dag av skog och biologisk mångfald kan ta lång tid att återskapa om det ens är möjligt.

Utredningen har gjort en tolkning av vilka områden och naturtyper som bör räknas som Sveriges internationella åtagande, och som därmed kan ingå i de särskilt skyddsvärda områdena. Utredningen

väljer att uttolka våra internationella åtagande som områden av global betydelse, trots att det i vägledningstexter till uttolkning av globala målen står att man bör ta i beaktan vad som behöver skyddas i ett lokalt, nationellt och globalt perspektiv. Genom att uttolka åtaganden inom ramen för CBD till att gälla enbart global biologisk mångfald genomför man genomgripande förändring av tidigare uttolkning som då inte bara får konsekvenser för olika skogliga naturtyper, utan även för våtmarker, kustlandskap, sjöar med mera och detta behöver då adresseras på ett systematiskt sätt.

En brist i utredningen är att man inte fullt ut adresserar EU-direktiven som Sverige är lagbundna till att genomföra, och åtgärder för att nå dessa. EU-kommissionen har valt att ta fram en särskild strategi för att bidra till genomförandet av den strategiska plan som beslutats inom CBD. Regeringen har beskrivit hur EU-målen i strategin stämmer överens med Aichimålen där man som första mål har att fågel- och habitatdirektiven ska genomföras fullt ut. I direktiven listas arter och livsmiljötyper som anses skyddsvärda i ett europeiskt perspektiv och som ska bevaras långsiktigt. Av dessa finns 166 arter och 89 livsmiljötyper i Sverige. Enligt direktiven måste medlemsländerna också arbeta för att naturtyperna och arterna har gynnsam bevarandestatus, dvs. att de finns kvar i en långsiktigt hållbar omfattning genom att vidta bevarandeåtgärder. Sverige når i dag bara gynnsam bevarandestatus på en av 15 skogliga naturtyper.

Under utredningens gång har också EU beslutat om en ny strategi för biologisk mångfald med bland annat mål om 30 % skydd, 15 % restaurering och skydda alla "primary forests" och "old-growth forests". Detta ingick ju av förståeliga skäl inte i utredningens uppdrag, men kommer vara ytterligare en viktig aspekt i Sveriges internationella åtagande.

Avsnitt om "Flexibla skyddsformer"

En av grunderna i det föreslagna handlingsprogrammet är alltså att *Frivilligt formellt skydd föreslås utgöra det huvudsakliga arbetssättet*. Detta innebär ett arbetssätt där markägaren tar initiativ till att formellt skydda sin skog och där en överenskommelse mellan markägare och myndighet är en förutsättning för beslut. Jag håller med om att skyddsarbete bör i möjligaste mån baseras på en bra dialog

och samarbetsklimat och i de allra flesta fall går områden att skydda i god anda. Helt avgörande är tillgången på skyddsanslag och ersättning till markägaren. Men att helt frånta myndigheterna möjligheter att i större delen av Sverige som en allra sista utväg i knepiga fall kunna använda expropriering vid skydd av skog med höga naturvärden, är olyckligt. Det riskerar att försvåra arbetet med grön infrastruktur och måluppfyllelse.

I utvärderingen av Komet, det pilotprojekt där metoden prövats, visar man att områden skyddade genom Komet håller lägre kvalitet och ofta är mindre till storlek vilket är negativt utifrån funktionalitet. Det är helt centralt att säkerställa att frivilligt formellt skydd inte innebär några försämringar i kvalitet i skyddsarbetet. Därför bör en viktig och central utgångspunkt vid framtagande av nya arbets sättet vara att säkerställa de biologiska kvalitéerna på de skyddade områdena, och att detta skall styra prioritering inom skyddsarbetet och inte vara förhandlingsbart. Risker är annars stor att bli så att mer mark måste skyddas bara för att det frivilliga formella skyddet är för ineffektivt. I utredningens förslag saknas helt behovet av att utvärdera förslaget utifrån kostnadseffektivitet. Detta bör ske inom en femårsperiod.

Utredningen lyfter ett antal förslag på olika typer av nya avtal, varav flera är bra som ex naturvårdsavtal som löper under en områdesskyddsprocess (väntansavtal), medan andra är olämpliga som ex naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn, som snarare riskerar att vara kostnadsineffektivt. Det som utredningen föreslår är att staten i högre grad än i dag ska stå för kostnader i hänsyn som rimligen bör ligga inom ramen för "frihet under ansvar". Detta kommer även att undergräva de finansiella möjligheterna för övrigt formellt skyddsarbete.

Nationalparker lyfts särskilt upp i utredningen och jag delar utredningens syn på att dessa är utgör de allra finaste områden vi har och har ett starkt varumärke som kan stärka naturturism. Jag ser gärna fler nationalparker och är även positiv till att de utpekade ekoparkerna Hornslandet, Böda, Halle-Hunneberg och Hornsö kan komma att bli nationalparker. Men det behövs ytterligare analys om ekoparkernas naturvårdskvalitéer i förhållande till andra skyddsvärda områden. I arbetet med att se över nationalparksplanen och se över förutsättningar att bilda nya parker och möjligheter att bedriva naturturism i parkerna är det dock centralt att inte nationalparkernas varumärke

och värde för att bevara biologisk mångfald inte devalveras. Att nationalparker ska kunna vara privata ägda parker, är ett sådant förslag som sannolikt skulle underminera detta varumärke. Jag menar att staten som ansvarar för varumärken är den som är bäst lämpad att ha kontroll över den mark som ligger inom gränserna för en nationalpark.

Avsnitt om ”Nyckelbiotoper och kunskap om naturvärden”

Enligt forskningen så är nyckelbiotoper ”hot-spots” för strukturer och arter i skogen. Nyckelbiotoper har högre totalt artantal, mer rödlistade arter, högre volym död ved och fler typer av död ved jämfört med äldre produktionsskog. Nyckelbiotoper hyser helt enkelt större biologisk mångfald än det omgivande brukade skogslandskapet. Nyckelbiotopsmetodiken, har funnits i över två decennier och blivit ett etablerat natur-vårdsbegrepp som även nyttjas i forskarvärlden samt fått spridning och användning internationellt. Därför är det mycket olyckligt att utredningen föreslår att *Skogsstyrelsen inte längre bör inventera och registrera nyckelbiotoper* och att man dessutom föreslår att det befintliga registret över nyckelbiotoper ska rensas från tidigare bedömningar. Jag ifrågasätter starkt utredningens bedömning att förslaget att Skogsstyrelsen ska sluta registrera nyckelbiotoper kommer att leda till enklare situation för markägare, utan ser snarare att konsekvensen blir att det försvåras för mindre markägare. Brist på kunskap om naturvärden hos mindre markägare gör det svårare att svara upp inom ramen för det frivilliga sektorsansvaret men gör det också svårare att leva upp till kraven inom ramen för den marknadsdrivna certifieringen. Det kan försvåra för markägare att få tillgång till en internationell marknad där certifieringen är en förutsättning, och där trovärdighet och hållbarhet är hårdvaluta. Detta är också en del i bioekonomin som utredningen bortser ifrån.

Nyckelbiotoper finns upptagna i allmänna råden om när markägaren ska anmäla samråd, det vill säga då skogsbruksåtgärder i nyckelbiotoper kan skada naturvärden. Utredningen föreslår att paragrafen *om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § MB avseende skogsbruksåtgärder, i SVL, omedelbart bör upphävas*, då man menar att den inte har laglig grund. Utredningen borde ha gett förslag på hur föreskrifter kunnat utformas för att säkerställa att syftet med

samråden uppfylls och inte bara ange att Skogsstyrelsen bör vidta en översyn av föreskriften i sin helhet. Nu föreslås att något ska tas bort utan att relatera till eventuella konsekvenser.

Utredningen slår fast att kunskapskravet och samrådsskyldigheten enligt miljöbalken gäller enligt rådande lagstiftning även i skogsbruk, men att detta inte tydliggjorts eller efterlevs i tillräcklig utsträckning. Därför vill man införa *ett uttryckligt kunskapskrav in i skogsvårdslagen*. Markägaren ska ha den kunskap som behövs för att efterleva de krav om hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen som följer av skogsvårdslagen. Det är bra att utredningen tydlig redogör för att detta redan gäller. Problemet jag ser med förslaget att föra in det i skogsvårdslagen, är uttolkningen som utredningen gör av vad som krävs för att uppfylla kunskapskravet vid ex avverkningsanmälan. Jag menar att det är rimligt att kraven vid avverkningsanmälan även inkluderar att bifoga naturvärdesbedömningen som bör ligga till grund för var och vilken hänsyn man avser att lämna.

Förslaget förutsätter att markägaren tar ett större ansvar för kunskap om den egna skogen än vad som hittills skett i praktiken. För att kunna ta det ansvaret kan markägaren i vissa fall behöva hjälp med kunskapsunderlag avseende naturvärden, både var de finns och hur de kan upptäckas exempelvis via naturvärdesbedömning men även vilken hänsyn som bör lämnas utifrån vilka arter/naturvärden. Här är viktig att Skogsstyrelsen som ansvarig myndighet bistår med detta och vikten av att *Skogsstyrelsen får genom reviderad instruktion möjlighet att ansvara för grundinventeringar* och genomför inventering och kartläggning av naturvärden som samlas i ett offentligt register.

Förslagen som presenteras i avsnittet bör tas i en särskild ordning, då ena förslaget bygger på att föregående är på plats.

1. Skogsstyrelsens instruktion ska ge myndigheten möjlighet att ansvara för en reglerad grundinventering av de objektiva förhållandena i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald i skogen.
2. Skogsstyrelsen bör inventering och kartlägga av naturvärden och fortsätta att hålla ett offentligt register avseende naturtyper och biotoper som identifierats vid nationella inventeringar.
3. Tydliggöra rutiner och vad som krävs för att visa att man uppfyllt kunskapskravet, samt ta fram nya föreskrifter och vägledning kring samrådsplikten enligt 12:6 MB

4. Utveckla kunskapsplattform och rådgivning avseende naturvärden till skogsägare.

Förslaget om att *korta tiden för avverkningsanmälan* till 3 v bygger på att Skogsstyrelsen har tillräckligt med tid och underlag för att fullt ut granska efterlevnad av kunskapskravet och hänsyn till miljö och naturvärden. För det första så bör detta ifall det skulle vara aktuellt komma sist i den särskild ordning. Jag är dock i dag skeptisk till detta förslag då det skulle leda till större risk att naturvärden går förlorande, färre ärenden bli föremål för tillsyn och färre fältbesök hinna göras. Ser också att förslaget skulle försvåra allmänhetens och ideella organisationers möjlighet att kunna föra fram synpunkter innan avverkning genomförs.

Avsnitt om ”Fjällskog”

De fjällnära barrskogarna har ofta stora naturvärden, främst koppelade till storlek, relativa orördhet och lång skoglig kontinuitet. Som beskrivs i utredningen så hör kombinationen väglöst land, oreglerade sjöar och vattendrag, opåverkade myrar, fjällhedar och barrskog till fjällrandszonens grundläggande kvalitéer viktiga för så väl fauna som flora, och unika ur både ett nationellt och ett internationellt perspektiv. Därför är det också högst anmärkningsvärt att i dessa stora relativt orörda områden som aldrig kalavverkats så ska *skogsbruk anses vara pågående markanvändning*.

Den fjällnära skogens värden är en viktig förutsättning för många arters överlevnad och för att kunna bevara en rik natur. Att *undanta stora intakta fjällskogsområdena* från skogsbruk är viktigt och nödvändning. Men tyvärr innebär förslagen som det ser ut i utredningen att skyddet sker på bekostnad av skydd av värdefull skog i andra delar av Sverige, utifrån förslaget till handlingsprogram för biologisk mångfald, och detta är mycket olyckligt.

Frågan är snarare hur man då kan skydda dessa unika fjällskogsområden så kostnadseffektivt som möjligt. Ytterligare finansiering av skydd ovan fjällnära måste bedömas utifrån hur kostnadseffektivt det är i förhållande till behov av formellt skydd i andra delar av landet. En stor del av markinnehavet i fjällskogen är statligt och här bör en bärande princip vara att dessa områden övergår i formellt skydd

utan ersättning finansiellt eller i mark. Det är olyckligt att inte utredningen tar tillfälligt i akt att föreslås ett nytt ESAB paket. I anslutning till detta bör man se över Sveaskogs mål och sänka avkastningskraven för att möjliggöra ändrade mål. Sveaskog bör ges ett tydligt samhällsuppdrag för stärkt biologisk mångfald i skogen, och att agera som föredöme för ekosystembaserad förvaltning.

Efter att detta fjällskogspaket är klart så menar utredningen att skälet att behålla tillståndsplikten försvunnit och menar det då kan finnas anledning att se över *slopad tillståndsplikt*. Jag delar inte utredningens slutsats utan anser att tillståndsplikten bör vara kvar, det finns även anledning att ha särskilt reglering kring skogsbruk i fjällnära skog, som exempel kan nämnas de nu rådande förbudet mot främmande trädslag som skulle vara förödande om detta släpptes fritt i fjällnära skog. Detta knyter an till frågan om den godtycklighet som finns avseende tolkning av ”pågående markanvändning” och konsekvenser av detta.

Slutsats

Sammantaget kan man säga att utredningen har fått i uppdrag att ta sig an ett stort, komplext och konfliktfyllt område men där det i kombination med sakfrågorna komplexitet och begränsning i förfogad tid lett till ofullständigt analyserade förslag och brister i konsekvensanalyser.

Utredningen lyfter också själva de utmaningar som funnits i utredningens begränsade tid och uppdrag och lyfter särskilt behovet av en fullständig analys av markägarens ansvar för miljön och att en sådan bör dock ske i en bred dialogprocess, där rådande skogspolitik utvärderas. Härvidlag kan då påpekas att skogsutredningen då lägger förslag som man antar ligger inom ramen för dagens skogspolitik men samtidigt förespråkar att densamma bör utvärderas. Detta visar på det bakvända i denna process.

Dagens skogspolitik tillkom 1993 och sedan dess har omvärlden förändrats och anspråken på skogen har ökat. Nya villkor och förutsättningar har kommit till, utan att en samlad översyn har genomförts. Detta gör att det över tid skapas ett lapptäcke där man försöker tillgodose kortsiktiga behov men där man riskerar att förlora helheten och långsiktigheten. Skogsutredningen hade inte förutsätt-

ningarna att göra detta utan tillkom snarare utifrån en kortsiktig politisk kompromiss. Det är dags att ta ett helhetsgrepp på skogen och arbeta för att de långsiktiga målen ska rymmas inom naturens gränser. Därför bör man se över svenska skogspolitiken i sin helhet.

**Särskilt yttrande från Max Enander², Jonas Eriksson³,
Linda Eriksson⁴, Gunnar Lindén⁵, Gabriel Mörner⁶
och Erik Petré⁷**

Ovanstående personer kallar sig i texten nedan för skogsbruksföreträdarna.

Skogsbruksföreträdarnas övergripande syn på utredningens bedömningar, beskrivningar och förslag

Vår bedömning är att sammanfattningen (artikel 1) är mera nyanterad och allmänt hållen än de enskilda kapitlen i utredningen. För att förstå helheten behöver man dock läsa hela utredningen. Våra synpunkter nedan hänvisar till de enskilda kapitlen.

Vi skogsbruksföreträdare anser inte att utredningen lever upp till utredningsdirektiven vad avser uppdraget att lämna förslag som stärker äganderätten och bidrar till en växande bioekonomi. Avgörande för att direktivets intentioner inte tillgodoses är att utredningen gör mycket långtgående tolkningar av Sveriges internationella åtagandena om biologisk mångfald vilket resulterar i förslag på ytterligare skydd och därmed minskade möjligheter att bruka skogen.

Av utredningsdirektiven framgår att ett viktigt syfte med utredningen är att värna och stärka den privata äganderätten till skogen. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till nationell biomassa från den svenska skogen. I stället har utredningen valt att fokusera sina förslag på insatser för den biologiska mångfalden, som i de flesta fall går i helt motsatt riktning.

Utredningen har inte i tillräcklig grad analyserat i vilka avseenden äganderätten försvagats på det sätt som egentligen är grunden till denna utrednings tillkomst. Vi menar att bristerna i stor utsträckning ligger i myndighetsutövningen och hur myndigheterna valt att tolka lagarna, snarare än hur lagarna utformats. Därför är det olyckligt att utredningen lagt stor tyngd vid myndigheternas inlagor i utredningens slutsatser och förslag. Vi anser att det finns skäl att i större omfattning analysera i vilka situationer myndighetsutövningen fått ägande-

² Expert från Svenska kyrkan.

³ Expert från Norra Skog.

⁴ Expert från Skogsindustrierna.

⁵ Expert från LRF.

⁶ Expert från Sveriges Jordägareförbund.

Expert från Sveriges Häradsallmännsförbund.

rättsliga konsekvenser som står i strid med de politiska intentionerna och utifrån detta föreslå åtgärder för att komma till rätta med bristerna.

Utredningen lämnar i övriga delar ett antal bra förslag som helt eller delvis bör tillvaratas. Det gäller särskilt:

- En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen (9.4).
- Rådgivningskampanj (9,6).
- Klövviltsförvaltning (9.7).
- Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen (9.10).
- Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog (10.2).
- Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar (12.2.3-12.8).
- Förslag till tydligare lagstiftning för tillstånd till avverkning i fjällnära skog – att skogsbruk är pågående markanvändning och att ersättningen behandlas redan i tillståndsbeslutet (15.6).

Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?

Orsaken till utredningens obalanserade förslag går att finna i att man gör mycket långtgående tolkningar av vad som krävs för att uppfylla internationella åtaganden om biologisk mångfald. I utredningens uppdrag ligger att lämna förslag på hur dessa åtaganden ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Några sådana förslag har utredningen inte lämnat eftersom man väljer en tolkning som medför ytterligare begränsningar av brukandet vilket skulle motverka en växande bioekonomi. Vi skogsbruksföreträdare menar att det finns utrymme, i linje med hur man gjort i många andra länder, att tolka åtagandena på andra sätt. Ska man stimulera en växande bioekonomi behöver skogen brukas mer, inte mindre.

Målet om skydd av natur från konventionen om biologisk mångfald (CBD) övertolkas i flera avseenden av utredningen. Utredningen menar att 17 procent av skogen måste skyddas, oberoende av skyd-

det i andra naturtyper, samtidigt som man menar att många skogstyper är underrepresenterade för att klara målet. Detta trots att den enda riktlinje CBD angett om representativitet är att minst 10 procent ska bevaras i varje ekoregion (som i ett svenskt perspektiv kan betraktas som nation eller landsdel). Vidare anser utredningen att Sveriges bevarade skogsområden inte är tillräckligt ”väl förbundna” trots att huvuddelen av den svenska naturen, till skillnad från många andra länders natur, utgörs av skogar som på olika sätt är viktiga för biodiversiteten och redan i dag bidrar till en grön infrastruktur för skogens arter. Vi delar inte alls utredningens bedömning att ett skogsområde måste utgöra en ”skoglig värdekärna” för att kunna tillgodoräknas målet. Exempelvis våtmarksimpediment måste anses särskilt viktiga för flera ekosystemtjänster och bör därför räknas med.

Att Sverige vid bedömning av måluppfyllelse inkluderar alla naturområden med starka restriktioner blir än mer nödvändigt då målet till 2030 i EU:s biodiversitetsstrategi är satt till 30 procent och motsvarande målhöjning också kan bli aktuell i konventionen om biologisk mångfald.

Vi anser att utredningen drar en felaktig slutsats när man menar att EU:s art- och habitatdirektiv innebär ett åtagande att alla skogshabitat i direktivet ska ha gynnsam bevarandestatus. Det får till följd att man anser att mer än två miljoner hektar skog på lång sikt behöver restaureras för att bli naturskog och undantas från brukande. Något sådant åtagande följer dock inte av direktivet. Däremot ska de åtgärder direktivet påkallar syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av gemenskapsintresse. Vi anser att det är en felaktig slutsats att vi måste restaurera 2 miljoner hektar – och om utredningen anser det bör det konsekvensanalyseras och belysas ur ett ekonomiskt perspektiv. Vår bedömning är att det rör sig om kostnader om minst 100 miljarder kronor bara i markvärde. Förlorat årligt förädlingsvärde, påverkan på landsbygdsutvecklingen samt kostnader för skötsel är inte medräknat utan är en ytterligare löpande kostnad på flera miljarder per år, i all framtid.

Utredningen föreslår visserligen att regeringen bör besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär (avsnitt 9.10), men utredningen har i kapitel 8 redan gjort en egen uttolkning. Utredningens förslag i de följande delarna tar sedan sin utgångspunkt i den egna uttolkningen av åtagandena, inte hur regeringen kan tänkas

tolka dem. Det leder till ett överdrivet och ensidigt fokus på åtgärder för att stärka den biologiska mångfalden. Vi menar att många av de förslag som lämnats kopplade till biologisk mångfald inte skulle behövas med en annan tolkning av de internationella åtagandena. Det gäller exempelvis:

- vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen (9.9)
- analys av avsättningskonnektivitet och representativitet (9.9)
- analys av förekomst av höga naturvärden i improduktiv skogsmark (9.9)
- bristanalys för biologisk mångfald i skogen (9.9)
- ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen (9.11)
- förslag kring vad regeringen bör prioritera i sitt ställningstagande om vilken skog som ska prioriteras (9.11.3).

Vi skogsbruksföreträdare avstyrker samtliga ovanstående förslag. Även om några av förslagen kan ha ett värde i andra sammanhang kan de inte motiveras utifrån utredningens uppdrag.

Det är av stor vikt att ett politiskt beslut om Sveriges internationella åtaganden tas med en bred parlamentarisk bas. Riksdagen bör därför besluta om hur Sverige har nått eller ska nå sina internationella åtaganden i detta avseende.

Utredningens förslag innebär sannolikt, om de genomförs, att betydande ytterligare arealer undantas från skogsbruk. Utredningen vill därför i viss mån kompensera denna förlust av skogsproduktion med produktionshöjande åtgärder på den kvarvarande arealen. Vi ställer oss positiva till ett politiskt mål om ökad tillväxt i skogen, men detta kan inte kompensera de äganderättsliga förlusterna av att skogsägare mot sin vilja blir frantagna brukanderätten. Ett mål om ökad tillväxt måste därför tillgodoses genom att mark hålls tillgänglig för brukande och undanröja hinder för hållbar tillväxt. Det får inte innebära styrmedel för tillväxthöjande åtgärder som skogsägare inte själva önskar.

Utredningen har en stor tilltro till att turism kan ersätta skogsbruk för att skapa välfärd och landsbygdsutveckling. Vi gör inte samma bedömning. Risken med att man inskränker skogsbruk för att stärka exempelvis turism är att man också gör en rättighetsförskjut-

ning på markägarens bekostnad. Detta eftersom skogsägaren inte ensam äger privilegiet att bedriva turism på sin mark.

Våra förslag kring internationella åtaganden om skyddad natur

Vi skogsbruksföreträdare menar att all skyddad natur och andra areal-baserade bevarandeåtgärder som syftar till att bevara biologisk mångfald och ekosystemtjänster bör kunna tillgodoräknas CBD:s arealmål om skyddad natur. Huvuddelen av de områden andra länder i EU rapporterar som skyddade utgörs av landskapsskydd och andra mindre strikta skyddsformer där jord- och skogsbruk är tillåtet. Vi anser att det är rimligt att alla länder inom EU redovisar på ungefär samma sätt. Det skulle innebära att Sverige bland annat bör kunna tillgodoräkna oss:

- frivilliga avsättningar dokumenterade i skogsbruksplan (cirka 1,2 miljoner hektar)
- impediment (cirka 6 miljoner hektar, delvis överlappande andra bevarandeformer)
- strandskydd (cirka 12 miljoner hektar, delvis överlappande andra bevarandeformer)
- djur- och växtskyddsområden
- generellt biotopskydd.

Vidare bör man utreda i vilken mån det är möjligt att även räkna in:

- vattenskyddsområden (som syftar till att säkra ekosystemtjänsten vattenförsörjning)
- ängs- och betesmarker med miljöersättning
- världsarv
- biosfärområden
- riksintresseområden för naturvård och friluftsliv.

Utifrån vad vi kan se skulle Sverige, om dessa områden räknades in, väl tillgodose förväntningarna om representativitet och konnektivitet. Beroende på vilka av dessa områden som ingår ligger Sverige andel

skyddad natur mellan 25–50 procent. Skulle man anse att några områden saknar betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster att de inte kan tillgodose konventionens förväntningar bör man utreda hur restriktionerna i dessa områden kan tas bort. Det bör vara en självklar följd när en stärkt äganderätt och en växande bioekonomi ska beaktas.

Om det finns administrativa hinder för att vissa skydds- och bevarandeformer inte ska kunna medräknas bör man utreda hur sådana hinder kan undanröjas. Det kan exempelvis handla om att vissa naturtyper har ett generellt skydd som inte avgränsats på karta. I stället för att exkludera sådana områden bör man utreda vad som krävs för att de ska kunna inkluderas.

Vi anser att arbetet med restaurering och naturvårdande skötsel i skyddade områden måste utvecklas och prioriteras före nya avsättningar av skogsmark. Stora arealer skyddad skog är i akut behov av skötsel för att naturvärden inte ska förloras. I mer än hälften av de skogar som Skogsstyrelsen formellt skyddat är den naturvårdande skötseln eftersatt. I vart tredje område är behoven akuta och utgör därmed ett hot mot naturvärdena (Skogsstyrelsen, Pressmeddelande 2019-10-04). Även Riksrevisionen skriver i sin rapport RIR 2018:17 s. 58 att naturvårdande skötsel under lång tid inte prioriterats och att det därmed finns en risk att de värden som skyddet avser värna inte kommer att bestå.

Uppdraget att hitta nya flexibla skydds- och ersättningsformer

Utredningsdirektiven anger tydligt att utgångspunkten för formellt skydd ska vara att det ska ske med markägarens samtycke och på frivillig grund. Ändå innebär förslagen att utrymmet för formellt skydd som bygger på verklig frivillighet kommer att bli mycket litet. Med de stora arealer som föreslås kunna inlösas med tvång, samt förväntningar om att områdesskyddet ska göras utifrån representativitet och grön infrastruktur, finns knappast något utrymme för en ökad grad av frivillighet än i dag.

Vårt förslag om flexibla skydds- och ersättningsformer

Vi föreslår att formellt skydd endast bör ske efter frivilliga överenskommelser med skogsägare, utom då exceptionella omständigheter föreligger eller om internationella författningar kräver att ett specifikt skogsbestånd bevaras. Principen om frivillighet kan tydliggöras i exempelvis myndigheters instruktioner och regleringsbrev och kräver inte förändringar i lagstiftning. Skogsägars egna initiativ till formellt skydd bör prioriteras, men formellt skydd på frivillig grund kan även ske på myndighetens initiativ.

Myndigheterna bör vidare ges i uppdrag att, när formellt skydd aktualiseras, undersöka möjligheten att skriva naturvårdsavtal med kombinerade mål, dvs där skogsbruket i viss mån kan fortgå samtidigt som naturvärden i stor utsträckning bevaras. Det kan röra sig om förstärkt hänsyn, hyggesfria metoder, bevarande av vissa trädslag, förlängda omloppstider eller anpassningar till friluftslivet.

Uppdraget att se över statens roll för nyckelbiotoper

Vår bedömning är att utredningen drar välgrundade juridiska slutsatser kring lagstödet för nyckelbiotopsinventering, registrering och bemyndigandet att föreskriva om en obligatorisk samrådsplikt för åtgärder i nyckelbiotoper. En självklar följd blir därför att inventeringen upphör och att föreskriften om samrådsplikt tas bort.

Vi menar dock att en gallring av befintligt register är otillräckligt för att registrets påverkan på enskilda ska vara proportionerligt och förenligt med svensk lag. Alla objekt som finns i databasen finns där på grund av att man gjort en samlad bedömning att de haft höga naturvärden. De bör därmed bedömas utifrån att de registrerats som beslut i förvaltningslagens bemärkelse.

Det saknas förslag kring hur utredningen vill begränsa de negativa konsekvenserna av utpekanden för en grön infrastruktur. Vi är oroad över hur myndigheterna använder grön infrastruktur utan hänsyn till konsekvenserna för enskilda skogsägare.

Vårt förslag om hantering av befintligt register

Vi föreslår att de skogsägare som inte avser att avsätta skogen frivilligt ska kunna ansöka om att få sina objekt borttagna från registret. Staten bör då, från inkommen ansökan, få två års rådrum, att antingen ge skogsområdet ett formellt skydd eller att avregistrera biotopen. Vår bedömning är att ett sådant förfarande vore proportionerligt.

Andra landskapstäckande kunskapsunderlag

Vi skogsbruksföreträdare anser att det är rimligt att staten inventerar naturvärden i den omfattning som behövs för samhällets mål om ytterligare formellt skydd, och att de data man samlar in hanteras som arbetsmaterial. Vi är dock starkt kritiska till förslaget om en ny omfattande inventering, en så kallad naturmiljöbeskrivning, av enskilt ägd mark, med syfte att styra skogsägares frivilliga avsättningar m.m. Särskilt bekymmersamt är det om den metodik man tagit fram för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige används som utgångspunkt. En sådan inventering riskerar att få likartade konsekvenser som nyckelbiotopsinventeringen.

Huvuddelen av svensk skogsmark omfattas i dag av skogsbruksplaner där naturvärdesbedömningar gjorts och frivilliga avsättningar valts ut. Den föreslagna inventeringen visar på en misstro mot skogsägares och skogsbrukets planläggares kunskaper och bedömningar. Det är ett steg bort från principen om frihet under ansvar.

Vi ser det som olämpligt att naturvärdesinventeringar skrivs in som ett generellt uppdrag i Skogsstyrelsens instruktion. I stället bör det klargöras i särskilda regeringsuppdrag vilken typ av inventeringar som ska genomföras.

Kunskapskravet i skogsvårdslagen och miljöbalken

Skogsutredningen föreslår att ett utökat kunskapskrav införs i Skogsvårdslagen. Motivet är att man därigenom klargör att miljöbalkens kunskapskrav inte är tillämpligt på skogsbruksåtgärder, då speciallagstiftning går före generell lagstiftning. Problemet är dock att utredningen ändå bedömer att miljöbalkens kunskapskrav kan tillämpas

fullt ut när en skogsbruksåtgärd prövas som samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken (12:6-samråd). Eftersom kvalifikationen för 12:6-samråd sannolikt sammanfaller ganska väl med när myndigheterna kan se ett ytterligare behov av underlag om naturvärden – blir det nya kunskapskravet i praktiken endast en ytterligare belastning för skogsägaren. Myndigheterna har ett stort utredningsansvar vid begränsningar av pågående markanvändning. Ett kunskapskrav som i stället läggs på skogsägaren där man kan tvingas utföra kostsamma inventeringar för att få fortsätta med pågående skogsbruk är orimligt och inte rättssäkert.

Det är bra att utredningen vill förkorta handläggningstiden för avverkningsanmälan, men vi ser samtidigt en risk att myndigheterna med stöd av kunskapskravet kommer begära kompletteringar som i många fall innebär att handläggningstiden förlängs och osäkerheten ökar kring när en åtgärd kan genomföras.

Utredningen föreslår att skogsägare parallellt med en avverkningsanmälan ska göra en separat samrådsanmälan enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Man lägger därmed ett ytterligare ansvar på skogsägaren att göra den subjektiva bedömningen om avverkningen får så stor påverkan på naturmiljön att den kräver samråd. Ett ansvar som dessutom är straffsanktionerat. För att inte riskera att bryta mot lagen kommer sannolikt många skogsägare känna sig tvungna att schablonmässigt även göra en 12:6-anmälan i samband med avverkningsanmälan, vilket även kommer att innebära en ökad belastning på myndigheterna.

Vårt förslag kring kunskapskrav och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Att skogsägare skaffar sig kunskap är en självklar del av sektorsansvaret och principen om frihet under ansvar. Vi anser därför inte i första hand att det behövs ett specifikt uttryckt kunskapskrav i skogsvårdslagen.

Vi skogsbruksföreträdare anser att 12:6-samråd inte bör omfatta skogsbruksåtgärder. Ett förtydligande i miljöbalken bör göras om att anmälningsplikten inte gäller åtgärder som omfattas av skogsvårdslagen. Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är avsedd för verksamheter som inte omfattas av annan tillstånds- och samrådsplikt enligt miljöbalken. Samrådsplikten gäller dock även skogsbruksåtgärder som omfattas av samråd eller tillstånd enligt skogsvårdslagen vilket med-

för en onödig dubbelprövning som bör avskaffas. Först då skulle ett balanserat kunskapskrav i skogsvårdslagen fylla sitt syfte.

Ett förtydligande av skogsägarens ansvar skulle, om samrådsplikten enligt miljöbalken avskaffas, kunna begränsas till att man i samband med avverkningsanmälan förväntas ange att man skaffat sig kunskap om det aktuella områdets kultur- och miljövärden.

Tillståndsprövningar kring fjällnära skog

Det är mycket bra att utredningen vill tydliggöra att skogsbruk är pågående markanvändning även i fjällnära skog och att man vill att ersättningen ska behandlas redan i tillståndsbeslutet. Utredningen anger dock att endast den hänsyn som går utöver den så kallade intrångsbegränsningen bör ersättas. Detta är en felaktig och olämplig syn då skogsägaren förlorar rätten till skogsbruk för all framtid när beslutet skrivs in i fastighetsregistret. Eftersom den del där skogsbruk inte längre utgör pågående markanvändning i praktiken kommer ges ett formellt skydd genom inskrivningen i fastighetsregistret, måste den delen betraktas som berörd del i sammanhanget. Detta i likhet med om man skulle gett den berörda delen ett formellt skydd genom reservat eller biotopskydd.

Omfattande avsättningar i fjällskogen

Vi skogsbruksföreträdare anser inte att ytterligare omfattande avsättningar i fjällnära skog medför den nytta för biologisk mångfald och andra näringsverksamheter, som utredningen lyfter fram. Risken är uppenbar att detta förslag försvårar för människor att bo och verka i fjällkommunerna. Vi har dock förståelse för att avsättningar med ersättning kan vara en långsiktig lösning på många av de konflikter som finns mellan olika intressen i den fjällnära skogen. Vi anser dock att formellt skydd, även i den fjällnära skogen, ska bygga på frivillighet. Även om skyddet baseras på frivillighet kommer många skogsägare att låta skogen omfattas av formellt skydd. Andra kommer vilja behålla skogen för att lämna över den till sina barn i framtiden då synen på fjällskogen kan ha förändrats. Den som exempelvis vill bedriva turistverksamhet behöver kunna styra var anläggningar, vägar, skoterleder, stugor med mera ska ligga. Då blir reservats- eller national-

parksbestämmelser ett hinder. Med ett skydd som bygger på frivillighet kommer stora delar av området bevaras utan att det formellt skyddas. Det vore betydligt mer kostnadseffektivt för staten och bidra till att stärka äganderätten. Möjligheten till ersättningsmark för de skogsägare som önskar är viktigt och förutsättningarna för detta skulle öka om det görs som flerpartsbyten där alla skogsägare kan delta snarare än ett markförsäljningsprogram för Sveaskog.

Särskilt yttrande från Stefan Henriksson⁸

Frivilligt formellt skydd

Utredningens förslag om *Frivilligt formellt skydd* är ett av förslagen som syftar till att stärka äganderätten. Vid bildande av naturreservat och biotopskydd i dag är dialog med markägaren ett av de viktigaste momenten. Det är mycket ovanligt att länsstyrelserna går till beslut mot markägarens vilja, även om det i undantagsfall förekommer. Att markägare får ett naturreservat på sin mark utan att ersättningsfrågan är löst och denna då har accepterat ett naturreservat är således ovanligt och kan inte betraktas som något stort äganderättsproblem.

De huvudsakliga problemen kopplat till äganderättsfrågor de senaste åren kan snarare kopplas till ersättningsfrågan i fjällnära skog, nyckelbiotoperna samt tillämpningen av artskyddet. De två förstnämnda frågorna innebär en lösning utifrån en äganderättsaspekt genom de förslag som denna utredning lägger och den sistnämnda ingår i en annan pågående utredning och kommer sannolikt få en lösning där. Om förslagen från dessa utredningar genomförs är min bedömning att äganderättsfrågan är löst och därmed behöver inte detta förslag genomföras.

I och med myndigheternas nuvarande arbetssätt med dialog och samverkan samt möjligheten för markägare att inom Nya Komet föreslå områdesskydd blir förslaget onödigt. Dessutom finns det flera risker med förslaget. Jag kan se åtminstone följande farhågor med att genomföra förslaget.

- a) I utvärderingen av Nya Komet kunde man konstatera att kostnadseffektiviteten var lägre och naturvärdena lägre vid genomförande av områdesskydd som skedde på markägarens initiativ. Det är mycket troligt att detta även skulle bli fallet med ett *Frivilligt formellt skydd*, något som skulle innebära samma eller högre kostnader men lägre kvalitet. Intresset från markägarna var dessutom även relativt lågt inom Nya Komet, och blir det så även med detta förslag kan det bli svårt att uppnå eventuella framtida arealmål.

⁸ Naturvårdsverkets expert.

- b) Möjligheten att skydda de viktigaste områdena för biologisk mångfald skulle troligen bli mindre, något som kan försämra statusen för biologisk mångfald. På sikt kan även en lägre kvalitet på de formella skydd som bildas komma att innebära att det totala areella behovet av avsättningar för biologisk mångfald kommer att vara större, något som är negativt även för skogsnäringen och möjligheterna till en växande cirkulär bioekonomi.
- c) Det skulle bli svårare att bedriva ett systematiskt och strukturerat skyddsarbete och att skydda av biologiskt mest värdefulla områdena. Det skulle sannolikt även bli omöjligt att bevara kvarvarande skogliga värdekärnorna då en del av dessa kan komma att avverkas i och med att myndigheterna inte kommer att ha någon reell möjlighet att förhindra det.
- d) Bevarandet av stora sammanhängande områden med många markägare kommer att bli svårt. Detta kan särskilt bli ett problem i södra Sverige där det generellt sett är fler markägare som berörs av varje skyddsvärt område. Något som kan innebära att dessa områden fragmenteras och tappar mycket av sina värden även om de i delar kan bevaras.
- e) Utredningen föreslår att områdesskydd för andra naturtyper än skog ska behålla nuvarande arbetssätt. Detta är ologiskt då det ofta ingår skog även i områden som skyddas för t.ex. deras höga limniska eller marina värden eller när värdefulla våtmarker skyddas. Hur drar man i så fall gränsen mellan vad som ska skyddas med den ena metoden resp. med den andra. Det enda rimliga är att behålla nuvarande arbetssätt oberoende av naturtyp.

Sammantaget bedömer jag att de negativa konsekvenserna av förslaget överstiger de tänkta fördelarna.

Internationella åtaganden

Vid CBD:s fjortonde möte 2018 togs beslut om hur uttolkningen av Aichimål 11 ska göras avseende de områden som räknas in som "Other effective area-based Conservation measures" (OECM), dvs. områ-

den som inte är formellt skyddade. Av dessa riktlinjer⁹ framgår att dessa områden bland annat ska vara tydligt avgränsade, ha en ändamålsenlig förvaltning, konkret bidra till bevarande av biologisk mångfald på platsen (alltså ska de ha höga naturvärden) och vara effektivt och långsiktigt bevarade. Detta är helt rimliga krav att ställa på områden som ska anses bidra till bevarande av biologisk mångfald på lång sikt.

Frivilliga avsättningar, skogliga impediment och hänsynsytor kan ha höga naturvärden, men utifrån ovanstående är det viktigt att poängtera att många sådana områden inte kan anses uppfylla dessa grundläggande kriterier för OECM:er. Till exempel i en undersökning från 2011 så bedömdes endast 62 % av de frivilliga avsättningarna ha höga naturvärden, dessutom är det inte känt var många av dessa är belägna då endast storskogsbruket offentliggör sina frivilliga avsättningar. När det gäller de skogliga impedimenten är deras naturvärde på områdesnivå sällan känt och ska de kunna inkluderas bland OECM så behöver man precis som för frivilliga avsättningar identifiera och avgränsa vilka av dessa som har höga naturvärden och bedöma vilka som bidrar till bevarande av biologisk mångfald. Först därefter kan de räknas in i Aichimål 11 om de bedöms kunna bevaras långsiktigt. När det gäller hänsynsytor ser jag det som i princip uteslutet att inkludera dem i Aichimål 11 då de i ännu lägre grad har höga naturvärden, inte är geografiskt definierade samt har okänd och tveksam långsiktighet.

Sammantaget konstaterar jag att det endast är de områden som uppfyller CBD:s riktlinjer som är rimliga att inkludera i måluppfyllelsen för Aichimål 11 och att endast en mindre del av frivilliga avsättningar och impediment i dag uppfyller de kraven samt att hänsynsytor inte gör det. I övrigt hör dessa hemma i måluppfyllelsen för Aichimål 7.

Vikten av inventering som kunskapsbas för beslut om markanvändning

Utredningen föreslår att nyckelbiotopsinventeringen ska gallras med avseende på vissa uppgifter, men att Skogsstyrelsen ska kunna fortsätta med inventering och dokumentation av skogliga naturvärden genom att göra en *naturmiljöbeskrivning*. Det är bra att utredningen

⁹ Decision adopted by the Conference of the parties to the Convention on Biological Diversity – 14.8 Protected areas and other effective area-based conservation measures.

har konstaterat att kunskap om skogliga naturvärden är grundläggande för att både markägare och myndigheter ska kunna ta kloka och välgrundade beslut om markanvändning, men det är olyckligt att samlad kunskap om biologiskt värdefulla områden ska raderas.

Utredningens slutsats att det är viktigt med kunskap om skogar med höga naturvärden, både vad gäller omfattning men också var de är belägna, samt att utan platsbunden information om de skogsbiologiska värdekärnorna är det i praktiken omöjligt att bedöma konnektiviteten i landskapet och säkerställa att naturvårdsavsättningar ingår i väl förbundna system, som tryggar ett långsiktigt artbevarande och en genetisk variation inom populationer är korrekt.

Det är viktigt att konstatera att beslut om markanvändning, inklusive genomförande av områdesskydd, på kort och lång sikt kräver god kunskap om vilka naturvärden som finns i skogen och var dessa är belägna. Och ju mer kunskap myndigheter och markägare har, desto bättre och mer effektivt kan naturvård i skogen bedrivas, både av myndigheter genom områdesskydd, men också av markägare genom frivilliga avsättningar och lämnad hänsyn. Det behövs således kunskap dels om naturvärden i de enskilda områdena, men även samlad kunskap om naturvärden i ett landskapsperspektiv för att kunna ta välgrundade beslut. Och endast när både myndigheter och markägare har detta kunskapsunderlag kan det formella skyddet och de frivilliga avsättningarna samverka effektivt och uppnå en god grön infrastruktur. Det är därför viktigt med en hög ambitionsnivå och god geografisk täckning på de inventeringar som görs och att inventeringar kan göras av både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna samt att de genomförs med en gemensam metodik så deras resultat kan komplettera varandra.

Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen

Utredningen föreslår att uttolkningen av Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald och en politik för genomförandet av dessa bör ske genom ett politiskt beslutsfattande och inte överlämnas till myndigheterna. Detta är i grunden bra, då det är politiken som kan tillsätta resurser och ta ansvar för besluten. Dagens system med myndigheter som får ett mål att uppnå, men med för lite resurser för att uppnå målet är som konstateras inte ändamålsenligt. Många

markägare kan i dag få stå utan ersättning under lång tid genom att myndigheterna har för små anslag för markersättningar, men ambitioner att genomföra uppsatta mål.

Samtidigt kan man ha vissa farhågor kring detta förslag. Det tar lång tid att genomföra formellt skydd av skog, normalt är att ett ärende tar mellan två och fem år. Tanken att medlen ska följa målen är en god ambition, men om processen startar ett visst år för att uppnå vissa mål och ersättningen ska betalas ut flera år senare när man är klar med processen är det stor risk att de ekonomiska förutsättningarna har hunnit ändras. Om målen och medlen ska sättas upp av politiken är det stor risk att det blir svårt att få till stånd ett långsiktigt stabilt genomförande. Något som skulle underlätta är om berörda myndigheter skulle kunna disponera medlen för markersättningar under flera år i stället som i dag ett år i taget. På så sätt kan de medel som avsätts år 1 användas när processen är klar oavsett om det tar ett eller fem år.

Samverkan mellan Sveaskog och myndigheterna

Utredningen har flera förslag som berör Sveaskog, till exempel ett nytt markförsäljningsprogram som underlag för att kunna erbjuda ersättningsmark vid områdesskydd, att några ekoparker ska bli nationalpark, att värdefulla områden på Sveaskogs mark ska skyddas osv. Sammantaget kan konstateras att möjligheterna till en god samverkan mellan Sveaskog och berörda myndigheter borde vara goda. Det finns ett flertal områden där ytterligare samverkan skulle kunna utvecklas, särskilt går det att utveckla samarbetet med naturvårdande skötsel och arbetet med friluftsliv och naturturism.

Det är också naturligt att staten ser över och använder sina samlade resurser för att främja de samhällsmål man vill uppnå. För att uppnå detta och hitta de synergier som finns behöver dock uppdragen till berörda myndigheter och styrsignalerna till Sveaskog samordnas. Man måste vara medveten om att Sveaskogs ägardirektiv sätter ramarna för deras verksamhet och är direktivet för inriktat på produktion och ekonomisk vinst så minskar Sveaskogs möjligheter att samverka och vara en tillgång för naturvärden och andra samhällsmål. Men om ägardirektiv och myndighetsstyrning sker synkat och samordnat bör man kunna uppnå en god samverkan mellan parterna och gemensamt jobba för uppsatta samhällsmål.

Fjällnära skog

Fjällen, inklusive dess fjällnära skogar, tillhör Europas mest opåverkade miljöer och har mycket höga naturvärden och upplevelsevärden. Sveriges fjällnära skogar saknar motsvarighet i Europa och EU och har en unik funktion som stora ekologiskt väl fungerande landskapsavsnitt med hög ekosystemmångfald och delar i en grön infrastruktur inom Barentsregionen. Det finns sedan länge ett starkt internationellt intresse av att Sverige skyddar och förvaltar fjällområdets särskilt värdefulla områden på ett sätt så att dess naturvärden och upplevelsevärden för friluftslivet bevaras långsiktigt.

De fjällnära barrskogarnas värden för biologisk mångfald har beskrivits närmare i forskningsprojektet "Det boreala skogslandskapets gröna infrastruktur". En slutsats är att de fjällnära skogarna representerar ett på många sätt unikt område till sin sammansättning av naturliga skogar. I rapporten beskrivs områden som består av *"sammanhängande kontinuitetsskogar"* större än 10 000 ha ur ett borealt perspektiv. Värt att notera är att utanför nordvästra Sverige har vi i dag inga skogar med höga naturvärden som är så här stora och sammanhängande, något som gör värdet av dessa fjällnära skogar ännu större. Av denna rapport framgår vidare att *"det förekommer ett stort och sammanhängande område med strukturell konnektivitet av intakt, natur och naturnära skog längs den Skandinaviska fjällkedjan. Detta bekräftar men ger samtidigt en mycket mer detaljerad bild av resultat från tidigare globala analyser av kvarvarande intakt skog och intakta skogslandskap, där de fjällnära skogarna utgör ett av de fåtal som fortfarande finns kvar. Därmed finns också anledning att tydligt föra fram dessa skogars unika värden utöver deras betydelse för den biologiska mångfalden i skogslandskapet i norra Sverige. Ur ett europeiskt och globalt perspektiv har Sverige ett specifikt ansvar för dessa skogars bevarande."*

Annan forskning har visat att det även finns starkt stöd för att kvarvarande intakta skogsekosystem har ett högt värde inte bara med avseende på biologisk mångfald utan även med avseende på t.ex. klimat, ursprungsbefolkningar och människors välbefinnande i jämförelse med brukade skogar, även i en global kontext¹⁰. I detta sammanhang bör betydelsen av de svenska fjällnära skogarna för renskötsel och samisk kultur även lyftas fram.

¹⁰ The exceptional value of intact forest ecosystems. Watson et al. Nature ecology & evolution.

Nya kunskaper om skyddsvärda naturområden har tillkommit under 2000-talet som en följd av utökade inventeringar och fjärranalysmetoder. Av den inventering och sammanställning av tidigare kunskap som genomfördes av länsstyrelserna och Naturvårdsverket under fältsäsongen 2020 kan konstateras att det finns minst 525 000 hektar produktiv skog med höga naturvärden i och i anslutning till det fjällnära området. Sammantaget är det av mycket stort nationellt som internationellt intresse att dessa kan bevaras då inga motsvarigheter i övrigt finns i Europa.

Statens skogar i och i anslutning till det fjällnära området

Som ett första steg i bevarandet av de biologiskt värdefulla skogarna i och i anslutning till det fjällnära området bör de skogar som ägs av Fastighetsverket och Sveaskog skyddas, något som också är utredningens förslag.

När det gäller Fastighetsverkets innehav i detta område så är min bedömning att det bästa är att dessa områden överförs till Naturvårdsverket precis som gjordes med de områden som pekades ut i samband med inventeringen av statliga skogar 2003–2004. De kan då förvaltas av de naturvårdande myndigheterna. Jag kan dock konstatera att huvuddelen av de befintliga naturreservaten fortfarande kvarstår i Fastighetsverkets ägo, något som innebär att många naturreservat ägs eller kommer att ägas delvis av både Naturvårdsverket och Fastighetsverket. Detta är synnerligen opraktiskt och ineffektivt och kan därför inte betraktas som ändamålsenligt. Naturvårdsverket är dessutom den myndighet som har regeringens uppdrag att förvärva och förvalta värdefulla naturområden för statens räkning, något som framgår av Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket. Det är därför rimligt och logiskt att de naturreservat som i dag ägs av Fastighetsverket tillsammans med de oskyddade biologiskt värdefulla skogarna på Fastighetsverkets innehav i nordvästra Sverige överförs till Naturvårdsverket så att dessa kan få en effektiv och samordnad förvaltning.

Skogsbruket på renskötselns åretruntmarker

Den fjällnära skogen är av stor betydelse för renskötseln, renen och den samiska kulturen. Skog nära den fjällnära gränsen, inom skogs-samebyarnas åretruntmarker brukas av renskötseln större delen av året, och har fått allt större betydelse i takt med att den konkurrerande markanvändningen ökat. Området utgör bland annat kalvningsland för skogssamebyar, och ger samtidigt ett gott skydd för renarna vid svårare väderleksförhållanden samt mot insekter. Den kontinuitets-skog, ofta med höga naturvärden, som finns kvar i den fjällnära regionen är mycket viktig för renskötseln, och inte bara för den biologiska mångfalden. Den fjällnära skogen utgör även delar av samebyarnas kärnområden i fråga om viktiga betesmarker (mark och- hänglavsbete). Under hösten behöver renen tillgång till viktigt näringsintag genom svampbete för att bygga upp energiintaget inför kommande vinter.

Den fjällnära skogen är ett unikt område med särskilt höga värden i samisk betydelse, där liten eller ingen alls påverkan av kal- och trakthyggesbruk ägt rum. Bältet av fjällnära skog som sträcker sig från norr till söder innefattar lång samisk kulturhistoria, där renens vandringsmönster fortfarande kan ske på ett naturligt sätt. Renskötseln och den samiska kulturen är dessutom ett riksintresse av nationell betydelse, som innefattar stora delar av den fjällnära skogsregionen.

Renskötselrätten gäller både på statlig mark och privat/enskilt ägd mark. Starkast är rättigheterna inom så kallad kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition, samt på renbetesfjällen. Detta befästs i förarbetena till den nu gällande rennäringslagen där det anges att sådan mark i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk.

Inom det fjällnära området är samiska markrättigheter särskilt starka. Trots det avverkar staten fortfarande skog på åretruntmarkerna inom det fjällnära området, även på sådan mark som i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk. Dessutom kan samebyarnas rättigheter vara starkare än vad som tidigare antagits, något som inte minst den nyligen avgjorda Girjasdomen visar.

Statens Fastighetsverk är dominerande ägare till statens innehav på åretruntmarkerna. Deras huvudsakliga verksamhet utgörs av skogsbruk och står ofta i konflikt med bevarande av större sammanhängande och biologiskt värdefulla områden och påverkar även förutsätt-

ningarna för renskötsel negativt. Fastighetsverkets ekonomiska vinst från det fjällnära skogsbruket uppgår enligt utredningen till några få miljoner per år, en mycket liten vinst som för staten bör kunna betraktas som försumbar.

Den mark som staten förvaltar genom Fastighetsverket är särskilt känslig ur rättslig synpunkt för samebyarna. Dagens system med en statlig förvaltning av skog bygger på synsättet att på dessa marker har staten ett särskilt ansvar i förhållande till samisk markanvändning. Det är särskilt viktigt att beakta att Fastighetsverkets marker inte bolagiserades bland annat för att skydda renskötseln.

De identifierade skyddsvärda områdena på Fastighetsverkets mark bör som nämnts ovan få ett långsiktigt skydd. När det gäller frågan om markanvändning på övriga skogar på Fastighetsverkets innehav på åretruntmarkerna så konstaterar jag att sådan mark i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk, dvs renskötsel ska ha företräde framför annan markanvändning. Samtidigt är den ekonomiska vinsten av Fastighetsverkets skogsbruk mycket liten. Med tanke på de små intäkterna, de negativa konsekvenserna för biologisk mångfald, renskötsel, naturturism och friluftsliv är min bedömning att det inte bör bedrivas skogsbruk på dessa marker. Sammantaget bedömer jag därmed att det enda rimliga är att Fastighetsverkets uppdrag att bedriva skogsbruk i nordvästra Sverige omedelbart måste upphöra.

Staten bör gå före

Det finns fortfarande ett stort behov av att bevara och skydda biologiskt värdefulla skogar. Det gäller såväl i och i anslutning till det fjällnära området som i övriga Sverige. För att staten ska kunna ha hög trovärdighet i arbetet med formellt skydd av skog är det rimligt och logiskt att staten först skyddar de biologiskt värdefulla skogar som är statligt ägda. Dagens kunskapsläge är att det i och i anslutning till det fjällnära området finns det ca 140 000 ha skyddsvärd produktiv skog och i övriga landet ca 80 000 ha skyddsvärd produktiv skog, i huvudsak på Fastighetsverkets och Sveaskogs mark. Skydd av dessa kända skyddsvärda statliga skogarna skulle vara ett viktigt och stort steg mot att bevara kända skogliga värdekärnor och höja trovärdigheten i statens naturvårdsarbete och bör därför genomföras så snart det är möjligt.

Skyddad natur och bioekonomi

Jag ser mycket positivt på förslagen om att utveckla formellt skyddade skogar så att de kan få större betydelse för lokal och regional utveckling. Särskilt bör förslaget om att bilda nationalpark av fyra av Sveaskogs ekoparker nämnas. Vidare kan jag konstatera att det finns goda förutsättningar för att bilda ytterligare nationalparker som skulle kunna bli en tillgång för lokalt och regionalt näringsliv, men då bildande och förvaltning av nationalparker kräver mycket initialt arbete behöver regeringen och berörda myndigheter göra en riktad satsning för att detta ska kunna genomföras. Jag bedömer dock att vinsten för samhället med en sådan satsning skulle vida överstiga kostnaderna.

Förslaget att gynna naturturism i och kring skyddade områden är positivt. Naturturism i skyddade områden i allmänhet och nationalparker i synnerhet är i normalfallet i behov av anläggningar och anordningar. Att se över möjligheterna till etableringar i t.ex. nationalparker kan vara befogat och säkert göras utan större negativ påverkan i vissa fall. Men det är ännu viktigare att se över omlands- och destinationsarbete kring nationalparkerna och vissa skyddade områden. Då kan en utvecklad besökarinfrastruktur inom det skyddade området tillsammans med satsningar i anslutning till det skyddade området bidra till naturturism, friluftsliv och lokal och regional utveckling. Här är bland annat kommunerna viktiga aktörer som i planarbetet kan möjliggöra för anläggningar i anslutning till skyddade områden. I de flesta fall kan anläggningar för naturturism etableras i direkt anslutning till skyddade områden som nationalparker, och behöver då inte etableras i området. Detta kräver dock en utvecklad samverkan mellan markägare, myndigheter, kommuner och entreprenörer och former för detta behöver utvecklas, gärna genom ett uppdrag till berörda myndigheter.

Cirkulär bioekonomi

En viktig del av utredningen gäller att undersöka möjligheterna och lämna förslag på åtgärder för en växande cirkulär bioekonomi, bland annat för att minska miljö och klimatpåverkan. Flera förslag läggs för att öka tillväxten och därmed ligga till grund för ett större uttag av biomassa från skogen. Detta ger möjlighet till en växande cirkulär bioekonomi.

Det framhålls till exempel att vi behöver ta ut mer biomassa ur skogen för att klara den substitution som behövs för klimatomställningen. Det finns dock ingen tydlig koppling mellan avverkningsvolymen och graden av substitution som jag ser det. Sett till fördelningen av kort- respektive långlivade produkter ser det ut att finnas en stor potential för ökad substitution genom att inom ramen för de volymer som redan avverkas öka andelen långlivade produkter.

För att åstadkomma en ökad substitution gör jag bedömningen att andra åtgärder behöver komma till stånd. Det kan till exempel vara åtgärder och styrmedel för att successivt fasa ut vissa kortlivade produkter och öka produktionen av sådana långlivade produkter som långsiktigt binder kol.

Om man har som målsättning att skogen ska bidra till minskad klimatpåverkan är det viktigt att förstå att den skog som står kvar binder koldioxid, och det gör den till dess att den avverkas. SLU har i flera sammanhang tagit fram scenarier för att beskriva utvecklingen av kolbalansen över en 100-årsperiod med olika antaganden om förutsättningarna i skogsbruket, något som också framkommer i Vägvalsutredningen. Där framgår bland annat att kolsänkan i skog och mark skulle, i ett kort tidsperspektiv, öka om arealen skyddad produktiv skogsmark ökar, t.ex. för att främja biologisk mångfald för att nå miljömålet *Levande skogar* och för att leva upp till de internationella åtaganden som gjorts för skydd av ekosystem. I ett längre tidsperspektiv minskar effekten på kolinlagringen när tillväxten avtar, men är ändå inte försumbar. En ökning av kolsänkan förutsätter att den totala avverkningen minskar, något som naturligtvis är negativt för skogsindustrin, men alltså är positivt för klimatet och biologisk mångfald. Ökat skydd av skog på produktiv skogsmark resulterar i SLU:s beräkningar i en kraftig ökning av nettoinlagringen. Den extra årliga kolinlagringen minskar dock på längre sikt men kvarstår i någon omfattning åtminstone uppemot 100 år.

Det finns alltså starka synergier mellan att bevara och skydda skogar för biologisk mångfald och att öka skogens kolsänka. På kort och medellång sikt är alltså det bästa för klimatet att avverka mindre och skydda mer skog. Detta är en viktig slutsats som inte tillräckligt tydligt framkommer i utredningens slutsatser.

Särskilt yttrande från Malin Sahlin¹¹

Inledning

Skogsutredningen har haft i uppdrag att föreslå lösningar i många av de frågor som dominerat den polariserade skogsdebatten de senaste åren. Utredningen har gjort ett ambitiöst försök att, under stor tidspress, lägga fram en lång rad förslag med en tydlig röd tråd. Förslagen hänger således ihop i sina delar och måste ses som en helhet. Dessvärre tror jag inte att de kommer att lösa konflikten i skogen, utan ser snarare risker för nya konflikter.

Många av de förslag som utredningen har lagt fram kommer innebära en lättnad för skogsbruket genom en minskad insyn för allmänheten. Samtidigt ger utredningen förslag som kommer innebära större krav på skogsbruket och spelregler som inte är vare sig tydliga eller långsiktiga då de baserar sig på hur regeringen väljer att prioritera i sin statsbudget.

Trots att en av grunderna för utredningen har varit att utgå från dagens skogspolitik så innebär flera av förslagen tydliga förskjutningar i politiken. Det är till exempel mycket oklart vad miljömålssystemet kommer att få för roll i framtiden med de förslag som läggs fram.

I detta särskilda yttrande har jag utvecklat huvuddragen i de problem jag ser med utredningens förslag. Mer detaljerade synpunkter för varje förslag kommer att utvecklas i Naturskyddsföreningens remissvar.

Om förslagets olika delar

Utredningen förslag om en tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi

Jag stödjer utredningens bedömningar och förslag i denna del som rör en nationell samordnare för skogsprogrammet (förslag 9.3) samt behovet av mer kunskap genom, bland annat, ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen och tillhörande utredningar (förslag 9.9). Dessa två förslag ger goda förutsättningar för en gedigen kunskapsbas att stå på liksom att det, genom ett nationellt skogsprogram som

¹¹ Naturskyddsföreningens expert

leds av en politiskt oberoende samordnare och hanterar alla skogsfrågor integrerat, bäddar för ett helhetsperspektiv.

Utredningen är dock otydlig när det gäller den nationella samordnarens mandat. För att det nationella skogsprogrammet ska kunna få en bred acceptans och stort reellt genomslag krävs att deltagarna i programmet har ett likvärdigt inflytande i de konkreta förslag som programmet ska leverera. Som exempel på där programsamordnarens mandat är otydligt kan nämnas förslaget om en växande cirkulär bioekonomi (förslag 9.4) där det nationella skogsprogrammet föreslås ta fram ett förslag till en bioekonomisk strategi med tillhörande handlingsplan samtidigt som den nationella samordnaren för skogsprogrammet ges i uppdrag att lämna förslag på en strategi för en växande cirkulär bioekonomi med tillhörande handlingsplan som samordnaren ges i uppdrag att årligen revidera. Det är utmärkt att utredningen i förslag 9.4 föreslår att arbetet med en bioekonomisk strategi inte ska begränsas till de gröna näringarna, utan att det ska genomföras i bred samverkan med andra samhällssektorer. Detta är en förutsättning för att huvuddelen i förslaget ska kunna genomföras och även accepteras av samhället.

Enligt kommittédirektivet ska förslag till åtgärder som eventuellt behövs för att nå nationella miljömål och internationella åtaganden lämnas. Jag stödjer därför fullt ut förslaget om att regeringen ska tillsätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen (förslag 9.9) vilket, bland annat, ska ta fram en ny bristanalys baserad på bästa tillgängliga naturvetenskapliga kunskap. Ökad kunskap är helt nödvändigt för att Sverige ska kunna nå såväl nationella mål som internationella åtaganden. Därför behöver utredningens samlade förslag också i första hand bygga från basen av denna kunskap. De faktiska behoven för våra naturligt förekommande arter och deras livsmiljöer behöver säkras i landet som helhet. Utredningen konstaterar, mycket riktigt, i denna del att biologisk mångfald är grunden för allt liv på jorden och lägger inledningsvis fram en bra ansats för hur arbetet för att Sverige ska kunna nå nationella mål och internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen behöver bedrivas (figur 9.3). Ansatsen utgår från att arbetet ska bygga på naturvetenskapliga analyser och bedömningar. Utredningens förslag i denna del återspeglar dock inte denna ansats utan arbetet blir snarare avhängigt politiska värderingar och prioriteringar av olika samhällsmål (figur 9.8), vilka som bekant är föränderliga över tid och skiljer sig kraftigt åt mellan partierna.

Samtidigt underminerar utredningen dessutom möjligheterna att nå de nationella miljömålen genom att ange (minst) två alternativa målsättningar och behov som utgångspunkt för det vetenskapliga rådets arbete med en bristanalys. Det första alternativet anger det långsiktiga behovet och är i linje med de politiskt beslutade miljömålen. Det andra alternativet kan sägas ange ett kortsiktigt mål och ange kortsiktiga behov genom ett antagande om att arter ska bevaras i livskraftiga populationer i delar av landet genom livsmiljöer och konnektivitet i vissa landskap. En sådan utgångspunkt underminerar dessutom möjligheten att kostnadseffektivt nå det långsiktiga målet. Att utgå från kortsiktiga mål som alternativ i en bristanalys för att öppna upp för en politisk diskussion om prioriteringar anser jag vara helt oacceptabelt om man menar allvar med att Sverige ska kunna nå sina mål om biologisk mångfald i skogen. En bristanalys behöver beskriva de faktiska behoven för de långsiktiga målen, inte beskriva olika alternativ vilka dessutom öppnar upp för en ny polariserad debatt om prioriteringar.

Mot bakgrund av ovanstående anser jag att förslaget om ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen (förslag 9.10) är problematiskt. Dels så menar jag att förslaget är orealistiskt eftersom regeringen inte har rätt detaljkunskap för att besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär. Detta är snarare en uppgift för vetenskapen. Politikens uppgift är att därefter sätta upp konkreta mål för att nå relevanta åtaganden. Om regeringen ska uttolka såväl Sveriges åtaganden för biologisk mångfald, som att sätta upp mål och fatta beslut om vilka arealer och skogstyper som bör avsättas så kommer detta få en rad földeffekter. Framför allt riskerar såväl uttolkandet av målen som målen i sig att i praktiken förändras vid varje regeringsskifte, beroende på politisk majoritet. Detta innebär uppenbara risker för en ryckighet i naturvårdsarbetet i skogen som i förlängningen kan komma att negativt påverka såväl markägares uppfattning om ”tydliga spelregler” som genomförandet av naturvårdspolitiken och det praktiska naturvårdsarbetet. En ordning där det är regeringen som uttolkar de internationella åtagandena och sätter mål kommer inte heller att minska den polariserade debatten.

I förslaget om ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen (förslag 9.11) har utredningen gjort ett ambitiöst försök att föreslå ett program för arbetet med bevarandet av biologisk

mångfald. Tanken är att programmet ska genomföra politiken för att nå Sveriges nationella mål och internationella åtaganden. Jag motsätter mig detta förslag med enfaset och menar att det är djupt problematiskt ur flera aspekter.

Som exempel kan nämnas följande. Genom miljömålssystemet har Sverige redan ett system för biologisk mångfald i hela landskapet. Till skillnad mot förslaget om ett handlingsprogram som ska beslutas av regeringen så har miljömålen en bred politisk förankring och är väl inarbetade i naturvårdsarbetet i Sverige. Det är för mig oklart hur förslaget i praktiken förhåller sig till miljömålssystemet och de preciseringar som satts upp inom detta. Det anges dock i motivtexten att Sveriges målsättningar kräver ett handlingsprogram för genomförandet. Jag menar tvärtom. Det behövs inte ett nytt system eller handlingsprogram för att arbeta mot de uppsatta målen. Den mest effektiva och långsiktiga lösningen är snarare att bygga vidare på det miljömålssystem vi redan har i dag. Mot bakgrund av en bristanalys (förslag 9.9) som utgår från de biologiska behoven kan nya tydliga och tidsatta etappmål beslutas. Dessa måste givetvis åtföljas av att politiken tar fram en plan om hur den säkerställer tillräckligt med resurser och styrmedel för att målen ska kunna nås. På det sättet kan politiken effektivt styra mot måluppfyllelse i stället för att införa ett nytt system där prioriteringar samt mål om, till exempel, areal formellt skydd kommer att vara styrt av regeringens budgetramar i stället för de faktiska behoven för biologisk mångfald. Givet att olika politiska partier har fundamentalt olika synsätt i denna fråga finns det, liksom i förslag 9.10, dessutom en stor risk för en ryckighet i programmet, och ytterst naturvårdsarbetet i skogen, om förslaget genomförs. Givet det breddade förslag som utredningen har lagt om det nationella skogsprogrammet (förslag 9.3) samt det befintliga miljömålssystemet riskerar ett ytterligare program för skogsarbetet att bli mycket otydligt. De åtgärder som utredaren föreslår i handlingsprogrammet bör därför i stället, i tillämpliga delar, integreras i det nationella skogsprogrammet och miljömålssystemet. Detta skulle även innebära större möjligheter för ett brett deltagande i processerna eftersom många organisationer har mycket begränsade resurser att medverka i flera olika parallella processer.

Beträffande utredningens förslag regelförenklingar (förslag 9.5) menar jag att vissa delar av lagstiftningen inte kan utredas separat för att förenkla för skogsbruket, utan att övriga delar av lagstiftningen

samtidigt ses över för att säkerställa att eventuella regelförenklingar inte underminerar miljömålet. När det gäller förslaget om sänkta slutavverkningsåldrar så har Skogsstyrelsen redan egeninitierat en sådan utredning. Denna fråga utreddes dessutom så sent som 2015. De slutsatser som då drogs var att konsekvenserna för framför allt renskötseln var för stora. Jag ser inte att utredningen har presenterat något nytt som motiverar att denna fråga återigen ska ses över. Jag anser att förslaget sammantaget riskerar att vrida stora delar av den produktiva skogsarealen mot ett intensifierat skogsbruk som drivs mot allt lägre slutavverkningsåldrar vilket kan få till följd att dagens redan problematiska åldersfördelning i skogen blir än mer problematisk med ett växande glapp mellan ung och äldre skog. Vidare menar jag att förslaget om att utreda undantag från en rad skyldigheter för planterad granskog på tidigare åkermark har oroväckande likheter med den tidigare så kallade MINT-utredningen vilken regeringen på väl grundade motiv inte gick vidare med. Motivtexten i denna del anger att förslaget skulle kunna innebära att granplanteringar avvecklas till förmån för blandskogar. Detta motiv återspeglas överhuvudtaget inte i huvudförslaget, och jag anser inte heller att detta argument håller som motiv för att undanta berörda granodlingar från skyldigheter eftersom det dessutom redan i dag möjlighet till dispenser för natur- och kulturmiljövård.

Utredningens förslag om nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer

Utredningens huvudförslag om frivilligt formellt skydd (förslag 10.2), liksom det föreslagna handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen, är djupt problematiskt ur flera perspektiv. Jag delar därför till fullo beskrivningen av den oro för negativa konsekvenser som Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och vissa länsstyrelser ger uttryck för i kapitel 10.2.2. Av den beskrivningen konstaterar jag att om förslaget genomförs så kommer det kraftigt försvåra möjligheterna för Sverige att uppnå såväl nationella miljömål som internationella åtaganden. Utöver utredningens sammanfattning av myndigheternas orosbeskrivning kan tilläggas följande problematik som kommer att uppstå:

Förslaget kopplar tätt samman med handlingsprogrammet då detta i praktiken kommer vara styrande för myndigheternas arbete med

skydd av skog. I förslaget om frivilligt skydd anges att ”endast i sådan skog som regeringen har pekat ut som av särskilt angeläget allmänt intresse bör myndigheterna ha möjlighet att använda tvång i skyddet” samt att den nationella strategin för formellt skydd av skog ska revideras utifrån handlingsprogrammet. Detta innebär att det är regeringens politiska prioriteringar som ska utgöra grunden för arbetet med skydd av värdefull skog, inte naturvetenskapen. Detta innebär i praktiken att vad som utgör ”särskilt angeläget allmänt intresse” kan ändras vid varje regeringsskifte. Likaså innebär det att den nationella strategin för skydd av skog riskerar att bli ett föremål för politiska nycker och kan enkelt ändras beroende på politiskt styre utan vetenskaplig grund. Att upprätta och äga strategin är, och bör fortsatt vara, expertmyndigheternas ansvar. Regeringen gör sedan de politiska avvägningarna och prioriteringarna rörande beslut om anslag.

Vidare är förslaget om frivilligt formellt skydd i sitt utformande att jämföra med det nya KOMET-programmet som redan är operativt, med skillnaden att detta förslag inte är en kompletterande metod. Såväl ”gamla” KOMET, som ”nya” KOMET har utvärderats och sammantaget visat på låg kostnadseffektivitet och sämre kvalitet på de områden som föreslagits för skydd. Riksrevisionen visar även 2018 (RIR 2018:17) att intresset från markägare har varit lågt. Att införa ett arbetssätt som baserar sig på samma grunder som KOMET-programmet och göra detta till det huvudsakliga verktyget för formellt skydd av skog kommer givetvis att försvåra för myndigheternas strategiska arbete och öka riskerna för att skogar med höga naturvärden avverkas, oavsett vad man väljer att kalla skyddsformen. Jag delar därför inte heller utredningens uppfattning om att förslaget om ett handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen tillsammans med frivilligt formellt skydd skulle bidra till en mer effektiv naturvårdspolitik eftersom dessa främst är styrda av regeringens budget och politiska värderingar snarare än de naturvetenskapliga behoven.

I utredningens förslag om hur skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutvecklingen (förslag 10.5) finns flera förslag som rör nationalparkerna. Jag delar utredningens bedömning om att skyddad natur kan vara ett värdefullt bidrag till bioekonomin och landsbygdsutvecklingen och bejakar i princip huvuddelen av utredningens förslag i denna del men vill särskilt betona vikten av att nationalparksriterierna inte förändras genom förslagen, eller att förslagen inte heller innebär avsteg mot dessa. Nationalparkerna är kronjuve-

lerna i våra skyddade områden, för att varumärket inte ska försvagas är det av största vikt att parkerna fortsätter att hålla högsta kvalitet och utgöra ett permanent skydd för de arter och livsmiljöer som omfattas. Av den anledningen är jag kritisk till förslaget om att utreda frågan om att bilda nationalparker på privatägd mark. Jag ser i detta förslag en risk för en utveckling där aktörer kan ”köpa” sig varumärket nationalpark. Även om utredningens ambitioner i denna fråga är goda så anser jag inte att de väger upp risken som finns att det i förlängningen bildas två kategorier av nationalparker vilket per definition skulle innebära att varumärket förlorar sin glans.

Jag är även kritisk till förslaget om en förändring i 28 b § jaktförordningen som i praktiken innebär att öppna nationalparker för skyddsjakt på enskilds initiativ över huvud taget, eftersom det kraftigt försvårar möjligheten att utöva en effektiv tillsyn och lagföra brott. Rovdjur måste få ha en fristad åtminstone i svenska nationalparker, och den skyddsjakt som ändå måste ske bör utföras i myndigheternas regi. Att den lösningen redan finns nämns inte i motivtexten.

Om ändå en sådan ändring ska göras så bör det begränsas till vissa områden i enskilda nya nationalparker enligt nationalparksförordningen. Det bör vidare endast röra sig om skyddsjakt på enskilds initiativ enligt 28 § (vid angrepp eller nära förestående angrepp på tamdjur osv.). Det bör inte vara tillåtet med skyddsjakt enligt 28 a § i nationalparker för att till exempel freda någon annans hund och andra tamdjur med mera. Enligt denna grund räcker det att jägaren har ”skälig anledning att anta” att tamdjursägaren hade lämnat tillstånd – vilket enligt Naturskyddsföreningens mening går långt utöver vad som är rimligt i nationalparker.

Utredningens förslag om nyckelbiotoper, kunskapsunderlag om naturvärden i skogen och kunskapskrav i skogsvårdslagen

I denna del lägger utredningen fram en rad förslag som sammanfattningsvis innebär att Skogsstyrelsen ska upphöra med att inventera och registrera nyckelbiotoper, att nyckelbiotopsregistret ska upphöra och vissa uppgifter om skogar med de högsta värdena helt ska försvinna ur myndighetens register. Utredningen föreslår även ett kunskapskrav i skogsvårdslagen samt förändringar av hur samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska anmälas. Vidare föreslår utredningen,

mot bakgrund av dessa förslag, nya arbetssätt för hur staten ska inventera naturvärden samt att handläggningstiden för avverkningsanmälningar bör kortas.

I sak reserverar jag mig skarpt mot flera av förslagen (mer om det nedan). Framför allt ser jag dock ett allvarligt övergripande problem med denna del av utredningen som är helt nödvändigt att det löses ut om förslagen överhuvudtaget ska kunna övervägas att sjösättas.

Förslagen är tätt sammankopplade, och det går inte att ”plocka rusinen ur kakan” och välja att genomföra bara ett eller några av förslagen. Exempelvis skulle det vara mycket problematiskt om politiken väljer att gå vidare med förslaget om kortare handläggningstider utan att först säkerställa att flera av de andra förslagen genomförs. En sådan ordning skulle inte bara innebära stora risker för markägare att faktiskt bryta mot lagstiftningen, det skulle även innebära stora problem för myndigheterna att bedriva tillsyn samt övervägande risker att stora arealer skogar med höga naturvärden avverkas. En sådan utveckling skulle vara mycket olycklig och i praktiken kan det komma att innebära en ökad konflikt mellan civilsamhällets intressen och skogsbruket. Även om utredningen kort nämner att förslagen ska ses som en helhet så menar jag att utredningen brister i att tydligt klargöra dessa samband. Genom att inte tydliggöra att förslagen behöver genomföras i särskild ordning så öppnar utredningens förslag för ett urholkat förtroende för svenskt skogsbruk hos såväl stora delar av allmänheten som hos marknaden. Det är därför helt nödvändigt och väl motiverat att förslagen genomförs i följande ordning om de ska implementeras:

1. Skogsstyrelsens instruktioner kompletteras med ett uppdrag om att inventera naturvärden i skogen.
2. Inventering och kartläggning av naturvärden genom en naturmiljöbeskrivning i skogen genomförs.
3. Vägledning om vilka områden som behöver anmälas för samråd enligt miljöbalken tas fram.
4. Kunskapskravet införs i skogsvårdslagen, liksom föreslagna förändringar rörande samråd enligt miljöbalken.

Först när samtliga ovanstående förslag har implementerats och det har säkerställts att systemet fungerar kan förslaget om kortare hand-

läggningstid övervägas. Givet att Skogsstyrelsen gör en bedömning att det skulle ta två år att förbereda, utveckla, samverka och implementera metoden för naturmiljöbeskrivningen (se kapitel 17.6.4) tolkar jag det som att utredningen menar att förslagen kan implementeras utan någon särskild ordningsföljd. Detta skulle i sådana fall också innebära irreversibla konsekvenser för biologisk mångfald genom att skyddsvärda skogar kan avverkas utan insyn från vare sig myndigheter eller allmänheten. Det skulle även försvåra myndigheternas miljömålsarbete liksom markägares förutsättningar att bedriva ett lagligt skogsbruk.

Särskilt om vissa specifika förslag

Förslag 12.6 – Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar

Vikten av att skydda nyckelbiotoper samt nyckelbiotopernas stora betydelse för våra rödlistade arter är väl beforskat. Kunskap om var nyckelbiotoperna finns har också genom åren kommit att spela en nyckelroll i det skogliga naturvårdsarbetet för såväl myndigheter som skogsbruket och ideell naturvård. Utredningens förslag innebär ett stort bakslag i detta arbete, i synnerhet genom den stora kunskapsförlust som följer av den gallring av nyckelbiotopsregistret som föreslås.

Det är uppenbart att konflikten om nyckelbiotoper till stor del har uppkommit genom att det certifierade skogsbruket har åtagit sig att inte avverka dessa. Utredningen har i denna del helt bortsett från det faktum att den ideella naturvården i hela landet granskar det certifierade skogsbruket mot bakgrund av att detta åtagande. Att denna verksamhet skulle upphöra hos ideell naturvård har jag mycket svårt att se. Förslaget kommer därmed inte att lösa den konflikt som i dag råder rörande nyckelbiotoper, tvärtom kommer den snarare att bidra till en ny konflikt rörande bedömningar och tolkningar som i förlängningen riskerar underminera det svenska skogsbrukets trovärdighet på den internationella marknaden, vilken inte vill handla med råvara från skyddsvärd skog. Utredningen borde därför i stället ha föreslagit tillräckligt med resurser och andra styrmedel, som exempelvis utbytesmarker, för att säkerställa skydd av de nyckelbiotoper som ägs av de skogsägare som inte är certifierade.

Utredningen föreslår att staten fortsättningsvis bör prioritera formellt skydd på nyckelbiotopsrika brukningsenheter (förslag 12.8). Detta är bra, men kommer inte att lösa ovanstående konflikt då förslaget innebär att dessa fastigheter endast omfattas av det frivilliga formella skyddet, vilket i sin tur styrs av statsbudgeten och politiska bedömningar av en ”rimlig areal” av nyckelbiotoper som ska ges skydd årligen.

Förslag 14.1, 14.3 och 14.4 - Ett kunskapskrav i skogsvårdslagen, Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar samt Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen

Utredningen gör inledningsvis en korrekt analys av kunskapskravet som redan gäller i dag. Skogsstyrelsen har dock hitintills inte implementerat detta krav i sin ärendehandläggning. Förändringarna i författningsförslagen är väl formulerade i denna del. Dock är det problematiskt hur utredningen uttrycker implementeringen av kunskapskravet i utredningstexten (förslag 14.1). Som exempel kan nämnas att det enligt utredningen finns utrymme att differentiera kunskapskravet utifrån omfattningen av markägaren och det skogsbruk som bedrivs, det vill säga att myndigheten vid en rimlighetsavvägning ska ta hänsyn till storleken på markägaren. Samma krav ska ställas på alla som är verksamhetsutövare eller som ska vidta en åtgärd som kan påverka naturmiljön.

Vidare anser jag att det är helt nödvändigt att en avverkningsanmälan ska innehålla en komplett redovisning av vilka naturvärden som finns i det avverkningsplanerade området, hur dessa kan komma att påverkas av åtgärden samt vilken hänsyn som krävs för att berörda naturvärden inte ska påverkas negativt. För att säkerställa att kunskapskravet verkligen efterlevs kommer det inte, som utredningen föreslår, räcka med en kartsnitt över vilken hänsyn verksamhetsutövaren bedömer vara nödvändig. För att inte hänsynen ska riskera bli felriktad behöver myndigheten således även få in en komplett redovisning av samtliga naturvärden som berörs – alltså inte bara de där verksamhetsutövaren avser ta hänsyn.

Jag menar även att det är problematiskt att utredningen inte menar att redovisningen av naturhänsyn på avverkningsanmälan inte är bindande. Som skäl anger utredningen bland annat att det kan tillkomma uppgifter om andra naturvärden där skogsbruket behöver ta

hänsyn som skiljer sig från vad markägaren ursprungligen hade planerat för och att det därmed behöver finnas en flexibilitet för skogsbrukets planerade hänsyn. Om utgångspunkten är att verksamhetsutövaren har den kunskap som krävs så innebär detta per definition även att denne rimligen bör ha lämnat rätt uppgifter om naturvärden i sin avverkningsanmälan, allt annat innebär per definition att kunskapskravet inte har uppfyllts. Även detta talar starkt för ett krav på att en naturvärdesbedömning ska bifogas avverkningsanmälan.

Jag delar utredningens uppfattning om att det behövs en tydligare skiljelinje i ärendehandläggningen av skogsbruksärenden enligt skogsvårdslagen respektive miljöbalken. Men för att förslaget om att bestämmelsen i 6 § i förordningen om anmälan för samråd ska upphävas behöver det framgå att Skogsstyrelsen ska avsluta samrådsärendena med ett beslut. Annars föreligger stor risk att samråden fortsätter att, som enligt rådande arbetssätt, till övervägande del endast avslutas med en förmodad överenskommelse. Det förslag som utredningen för fram i denna del innebär därmed även stora otydligheter hur ett överklagansärende skulle kunna genomföras.

För att ovanstående förslag om kunskapskrav och anmälan om samråd ska kunna genomföras krävs att det finns ett gediget kunskapsunderlag för skogsbruket att tillgå. Av den anledningen är det bra att utredningen föreslår att Skogsstyrelsens instruktion ska kompletteras med ett ansvar för en grundinventering av naturvärden i skogen (förslag 14.3). Dock anser jag att det är mycket anmärkningsvärt att utredningen i löptexten gör en bedömning av att grundinventeringen endast behöver omfatta ungefär 5 procent av den produktiva skogsmarken på det enskilda skogsbrukets mark. Vad denna bedömning grundar sig på är oklart. Jag anser att omfattningen av en grundinventering enligt förslaget inte kan begränsas på detta sätt utan rimligen bör vara integrerad i myndighetens löpande arbete. Vidare anser jag att förslaget om inventeringen av höga naturvärden för områdeskydd inte kan begränsas av det nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen som förslaget anger. För att kunna avgöra om områden är av intresse för formellt skydd behöver de inventeras oaktat politiska ställningstaganden.

Vidare anser jag att de uppgifter som en naturmiljöbeskrivning, enligt Skogsstyrelsens instruktioner, resulterar i ska offentliggöras. Utredningen menar dock att informationen ska läggas på Mina sidor på Skogsstyrelsens hemsida, vilka allmänheten inte har tillgång till.

Skogsbruket kommer med detta förslag vara ett slutet process- och beslutssystem, där möjligheterna för andra aktörer än skogsägarna att få insyn i, eller påverka besluten som rör skogen är mycket små. Detta innebär försvårande för Sverige att leva upp till Århuskonventionen i skogsbruksärenden. Om allmänheten undanhålls information så har den inte heller möjlighet att delta i beslutsprocesser vilket innebär risker för fler överklaganden i linje med Århuskonventionen. Utredningen har inte tagit detta i beaktande.

Beträffande förslaget om kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen (förslag 14.4) behöver det i förslagen för handläggningen enligt 15 b § tydliggöras att ett ärende inte kan anses vara komplett så länge ett eventuellt samrådsärende enligt 12 kap. 6 § miljöbalken också är komplett. Vidare råder det mycket stora osäkerheter hur det ska vara möjligt att korta ner handläggningstiden till 3 veckor mot bakgrund av vad som angetts ovan rörande kunskapskravet, Århuskonventionen och samrådsplikten enligt miljöbalken. En förutsättning för att allmänheten ska ha möjlighet att reagera på den korta tid som föreslås är att Skogsstyrelsen lämnar ut avverkningsanmälningar digitalt, vilket inte är möjligt i dagsläget.

Utredningens förslag rörande fjällnära skog

Jag anser att utredningens förslag om att ge de kvarvarande sammanhängande naturskogarna med mycket höga naturvärden ett långsiktigt skydd (förslag 16.2) samt att tillståndskravet för avverkning i fjällnära skog bör kvarstå (förslag 15.6).

Särskilt om förslaget rörande ersättningsmark inom Sveaskogs markförsäljningsprogram

Enligt min mening är det mycket olyckligt att utredningen inte tagit chansen att föreslå en reform av Sveaskog och samtidigt säkerställa att den statligt ägda skogen används för att styra mot en hållbar utveckling och för att uppnå miljömålen. Detta inkluderar även de skogar som Statens Fastighetsverk, vars skogsbruk kan ifrågasättas inte minst gällande lönsamheten, samt Fortifikationsverket förvaltar. Flera delar av skogsbruket, liksom den samlade miljörörelsen i Sverige samt Naturvårdsverket och flera länsstyrelser har, sedan ESAB-programmet utvecklades, särskilt angett ersättningsmarker som ett kostnadseffektivt och snabbt sätt att skydda skyddsvärda skogar på

privat mark. Ett nytt ESAB-paket, tillsammans med skydd av de statligt skyddsvärda skogarna och ett tydligt samhällsuppdrag till Sveaskog skulle regeringen kunna komma en bra bit på väg i miljömålsarbetet. Ett förändrat uppdrag till Sveaskog kunna ha varit ett förslag som, om inte hela, så åtminstone en absolut majoritet av expertgruppen hade kunnat omfamna. Dessvärre har utredaren valt att föra fram Sveaskogs eget förslag, vilket också öppnar upp för Sveaskog att köpa upp motsvarande areal skogsmark från privata skogsägare, vilket snarare motverkar än gynnar det privata skogsbruket i glesbygden.

Slutligen

Rådande skogspolitik har nästan 30 år på nacken. Under denna tid har mycket hänt i omvärlden där varken skogspolitik, skogsvårdslagstiftning, skogsbranschen eller våra beslutsfattare har hängtt med. Miljömålssystemet, miljölagstiftningar, certifieringar, internationella åtaganden, Århuskonventionen och EU-rätten är exempel som drastiskt förändrat förutsättningarna för hur skogen kan hanteras. Det är också implementeringen av dessa som är en bärande anledning till dagens polariserade skogsdebatt. Till detta ska tilläggas EU:s strategi för biologisk mångfald till 2030. I stället för att se över och säkerställa en sammanhållen skogspolitik som går i takt med samhällsutvecklingen har såväl politik som myndigheter länge valt att arbeta med att lappa och laga olika frågor i olika parallella processer.

Skogsutredningen är ett tydligt exempel på detta där politiken har gett utredningen ett tämligen omöjligt uppdrag att se över vissa delar av vissa av de frågor som dominerat debatten. Trots ett omfattande direktiv har utredningens mandat att ta ett helhetsgrepp om politiken varit tydligt begränsat. Utredningen har därmed inte lyckats i uppdraget att förena internationella åtaganden om biologisk mångfald med en växande cirkulär bioekonomi. Detta kan dock inte fullt ut belastas utredaren och hennes sekretariat, snarare vittnar det om en bristande politisk insikt i hur komplexa frågorna är och hur de hänger samman i sina delar genom lagstiftningar, direktiv, åtaganden, mål och förväntningar som finns kopplat till skogen. Jag delar därmed utredningens bedömning av att rådande skogspolitik behöver utvärderas.

Särskilt yttrande från Johan Wester¹²

Helheten i utredningen

Skogsutredningen lämnar enligt min uppfattning förslag som skapar förutsättningar att lösa flera av de stora frågorna i direktivet. Vid en helhetsbedömning är förslagen väl balanserade i förhållande till de avvägningar som behöver göras.

Det är mycket bra att skogsutredningen så tydligt lyfter fram bakomliggande orsaker till de motsättningar som finns när det gäller naturvårdsarbetet i skogen. Det finns ambitiösa men till viss del motstridiga målsättningar om en växande bioekonomi och bevarande av biologisk mångfald. Samtidigt har styrmedlen inte dimensionerats för att uppnå målen och ansvarsfördelningen mellan staten och näringen är otydlig när det gäller hur långt sektorsansvaret sträcker sig.

I flera delar pekar utredningens förslag ut en tydlig riktning, men de behandlar inte alla aspekter och frågeställningar som kommer att uppstå när förslagen ska genomföras. Ett stort ansvar läggs därmed på främst de myndigheter som får i uppdrag att genomföra dem. Det är viktigt att det fattas politiska beslut som tydliggör avvägningen mellan motstridiga mål och intressen. Dessa beslut behöver därefter konkretiseras för att kunna utgöra vägledning till myndigheterna som ska genomföra dem.

En aspekt som behöver analyseras vidare är hur inriktningen att värna och stärka den privata äganderätten i linje med skogsutredningens direktiv kan komma att påverka utrymmet för att arbeta med de mjuka styrmedel som hör samman med sektorsansvaret inom skogspolitiken. Detta kan exemplifieras med den motsättning som kan uppstå mellan behovet av kunskap om skogar med höga naturvärden och att den kunskapen kan uppfattas leda till krav och förväntningar på bevarande, anpassning av brukandet och miljöhänsyn.

Tydliga politiska ställningstaganden om naturvårdsavsättningar

Det tillvägagångssätt som skogsutredningen föreslår för att fastställa mål för vilka arealer och vilka skogstyper som på kort och lång sikt bör avsättas för naturvård är bra. Genom att ta fram och sammanställa ytterligare kunskapsunderlag om bevarandet av biologisk mång-

¹² Skogsstyrelsens expert.

fald kan en grund läggas för tydliga politiska ställningstaganden om både mål och medel vid genomförandet av arbete med biologisk mångfald. Detta kan bidra till tydligare roller och ansvarsfördelning och en ökad förutsägbarhet för både skogsägare och statliga myndigheter. I detta bör ingå att förtydliga ansvarsfördelningen mellan staten och skogsnäringen i linje med sektorsansvaret.

Utredningen anger att enligt den svenska Artikel 17-rapporteringen behöver stora arealer skog restaureras till ett naturskogsliknande tillstånd för att uppnå gynnsam bevarandestatus. Sådana skogar skulle enligt utredningen behöva undantas från virkesproduktion och i stället avsättas för naturvård.

Enligt de skogliga konsekvensanalyserna från 2015 finns det dock relativt stora arealer produktiv skog som redan undantagits från skogsbruk men som inte uppfyller kriterierna för naturtypsklassning. I viss utsträckning kan dessa skogar förväntas utveckla sådana värden över tid. Detta medför att den ytterligare areal som behöver undantas från skogsbruk kan vara avsevärt mindre än vad som anges i utredningen. Enligt min uppfattning behöver omfattningen av detta analyseras vidare i det fortsatta arbetet med att ta fram kunskapsunderlag.

Fjällnära skog

Det är motiverat med en större satsning på områdesskydd inom och i direkt anslutning till den fjällnära skogen. Den skog som bör avsättas för naturvård och av hänsyn till andra allmänna intressen kan på så sätt särskiljas från den skog som kan brukas. Detta kan skapa tydlighet för fortsatt förvaltning av fjällnära skogar samtidigt som ansvars- och ersättningsfrågor kan lösas vilket är mycket viktigt.

Omfattningen av fortsatta naturvårdsavsättningar i fjällnära skog bör enligt min uppfattning dock inte enbart utgå från myndigheternas inventeringar. Det är även i denna del viktigt med tydliga politiska ställningstaganden om hur stora skogsarealer som ska undantas för naturvård, så att avvägningar kan göras mellan olika samhällsintressen som grund för myndigheternas genomförande av fortsatt skydd av skogen.

Enligt utredningens förslag ska det fortsatta skyddet av fjällnära skog hanteras inom en snävtare tidplan än den som gäller för övriga delar av landet. Det är förståeligt och motiverat att insatserna i fjäll-

nära skog sker på kort tid, vilket ställer höga krav på alla som är involverade. Även med en snävare tidplan är det dock viktigt att hålla fast vid den grundläggande ansvarsfördelningen mellan den politiska nivån och myndigheterna.

Utredningen föreslår även att regeringen bör säkerställa att identifierade skogar med höga naturvärden inte avverkas innan områdena har fått formellt skydd. Utredningen bedömer också att avverkningar inom områden med stora sammanhängande naturskogarna i mycket stor utsträckning kommer att nekas tillstånd till avverkning vid en eventuell ansökan.

Med utgångspunkt från den nuvarande tillämpningen av 18 § skogsvårdslagen kan det dock finnas avsevärda arealer skog inom de identifierade områdena som inte uppfyller kriterierna för avslag vid en eventuell ansökan om avverkningstillstånd. Tillämpningen av 18 § skogsvårdslagen kan heller inte ändras enbart på grund av att det finns planer på reservatsbildning i berörda områden. För att skapa rådrum och handlingsutrymme för genomförandet av de reservatsbildningar som utredningen föreslår kommer det därför att behövas interimistiska lösningar.

Det finns flera problem med förslaget att ersättningen ska bestämmas i samband med beslut om avslag på ansökan om avverkningstillstånd. Beslutet har inte vunnit laga kraft förrän det delgivits och därefter överklagandetiden passerats. Att då bestämma ersättningen innan det finns ett laga kraftvunnet beslut är tveksamt eftersom förutsättningarna kan förändras om det sker ett överklagande. Förslaget medför också att själva beslutet om nekat tillstånd kan komma att överklagas enbart för att få ersättningsfrågan prövad.

Nyckelbiotoper och andra inventeringar

Skogsutredningen bedömer att Skogsstyrelsens inventering och registrering av nyckelbiotoper utgör ärendehandläggning i förvaltningslagens mening. Registreringen av en nyckelbiotop utgör enligt utredningen därför ett förvaltningsbeslut.

Vidare bedömer utredningen att Skogsstyrelsen inte kan anses ha haft tillräckligt stöd i regleringsbrev eller nuvarande och tidigare myndighetsinstruktioner för en generell nyckelbiotopsinventering. Utred-

ningen menar att det därför inte kan anses klarlagt att Skogsstyrelsen haft tillräckligt stöd i rättsordningen för inventeringen.

Jag delar inte dessa bedömningar. Det är inte Skogsstyrelsens inventering och registrering av nyckelbiotoper som medför de konsekvenser som utredningen beskriver och som utredningen bedömer vara handlingsdirigerande. I stället är det förekomsten av höga naturvärden i skogen som medför sådana konsekvenser, oavsett om de är registrerade eller inte.

Det har funnits en tydlig inriktning i den beslutade politiken att genomföra nyckelbiotopsinventering samtidigt som inventeringen omnämnts i myndighetens regleringsbrev och finansiering har anslagits. Utvecklingen bör därmed ses som att Skogsstyrelsen agerat efter skogspolitikens och regeringens intentioner.

Det ingår som en naturlig del av i princip alla former av naturvärdesinventeringar att göra en sammanvägd bedömning och klassificering av naturvärdena. Att begreppet nyckelbiotop används för klassificering av områden inom nyckelbiotopsinventeringen är därmed en naturlig följd av det uppdrag myndigheten haft.

Skogsutredningen bedömer att alla delar av nyckelbiotopsregistret som utgör en sammanvägning av naturvärden och en klassificering av dessa ska gallras. Det innebär bland annat att begreppen nyckelbiotop och objekt med naturvärde tillsammans med det registrerade namnet ska utgå ur registret.

Eftersom registreringen enligt min bedömning ovan inte utgör ärendehandläggning med beslut bör den föreslagna gallringen inte genomföras. En sådan gallring skulle utgöra en misshushållning med statens resurser. Om en gallring ändå ska ske inställer det sig många frågor kring hur den gallring ska kunna genomföras i praktiken.

Jag delar utredningens bedömning att kunskap om olika former av naturvärden är avgörande för att uppnå de skogspolitiska målen. Den inventering i form av naturmiljöbeskrivning som utredningen föreslår kan bidra till att ge sådan kunskap, även om den skulle vara mer användbar om någon form av sammanvägd bedömning av naturvärden kunde göras. Det är i så fall viktigt med tydliga bedömningsgrunder. Precis som utredningen påpekar kring hantering av personuppgifter krävs en särskild utredning och tydligt stöd för Skogsstyrelsens datainhämtning även om registreringen sker i den form som nu föreslås.

För att undvika att även en sådan inventering i framtiden blir ifrågasatt på motsvarande sätt som nyckelbiotopsinventeringen, är

det mycket viktigt att inventeringen får ett tillräckligt tydligt författningsstöd. Det är tveksamt om det föreslagna tillägget i Skogsstyrelsens instruktion är tillräckligt eftersom det blir väl övergripande.

Eftersom det skulle ta tid att genomföra den föreslagna naturmiljöbeskrivningen bör Skogsstyrelsen få i uppdrag att sammanställa digitala kunskapsunderlag och utveckla nya metoder för att identifiera naturvärden baserat på geodata och befintliga uppgifter samt att tillgängliggöra dem för berörda skogsägare.

Formellt skydd

Områdesskydd inom brukningsenheter med stor förekomst av naturvärden

Utredningens förslag att värdekärnor inom brukningsenheter med stor förekomst av höga naturvärden ska ges hög prioritet för formellt skydd är bra. Om begreppet nyckelbiotop inte längre ska användas och sådana uppgifter skulle gallras i det nuvarande nyckelbiotopsregistret, så blir det dock svårt att hantera praktiskt eftersom det skulle bli svårare att söka fram vilka brukningsenheter som skulle omfattas.

Naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn

Enligt min bedömning är det inte kostnadseffektivt att använda naturvårdsavtal på det sätt som föreslås i denna del. Det skulle sannolikt bli höga administrationskostnader för upprättande av sådana avtal i förhållande till naturvårdsnyttan. Det finns utrymme inom skogspolitiken att arbeta med kombinerade mål, förstärkt hänsyn eller förlängda omloppstider för markägare som vill göra det. Det är bättre att stimulera sådana initiativ med rådgivning, NOKÅS eller miljöersättning.

Föreslagna regeländringar i skogsvårdslagen och miljöbalken

Kunskapskrav

Utredningens förslag att införa ett kunskapskrav i skogsvårdslagen är i huvudsak bra. Det är viktigt att förtydliga hur kunskapskravet är avsett att tillämpas och att belysa konsekvenserna av att kunskapskravet införs i skogsvårdslagen vad gäller bl.a. koppling till andra regler i miljöbalken. Det är även viktigt att det blir tydligt vad som gäller mellan miljöbalken och skogsvårdslagen. Det måste också framgå tydligt vilka krav som åligger markägaren inför en skoglig åtgärd.

Kortare handläggningstid för avverkningsanmälan

Enligt min bedömning är en förutsättning för att korta handläggningstiden till 3 veckor att regelverket också leder till betydligt högre kvalitet i hänsynsredovisningen. Regelverket behöver vara tydligt för att Skogsstyrelsen ska kunna bedöma om en anmälan om avverkning är komplett eller inte. Det behöver även vara tydligt vilka krav på hänsynsredovisningen som ställs i samband med anmälan om avverkning och vilken planering som behöver göras innan anmälan om avverkning lämnas in.

Skogsstyrelsen måste också få möjlighet att utveckla och införa arbetssätt med en hög andel automatisk granskning av avverkningsanmälningar innan förändringen genomförs. Det blir också viktigt med digitala kunskapsunderlag enligt vad som skrivits ovan.

En kortare handläggningstid skulle medföra att allmänhetens möjlighet till insyn i planerade föryngringsavverkningar försämrats. Den möjligheten till insyn var ett av motiven till att handläggningstiden i tidigare beslut förlängdes till sex veckor.

Regelförenkling

Förslagen om regelförenkling när det gäller översyn av lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransoneringsregler samt brukningsenheter är bra.

Förslaget om utredning för att förenkla skogsbruket på tidigare åkermark bör inte genomföras. Att särbehandla sådana skogar och undanta dem från kravet på underrättelse för föryngringsavverkning

kan snarare leda till gränsfall där det blir otydligt vad som gäller och hur de ska hanteras. Sådana skogar kan vara enkla att beskriva i teorin men svårare att avgränsa i praktiken. Det kan exempelvis finnas både natur- och kulturmiljövärden i eller i anslutning till granskog på tidigare åkermark. De blir svårare att hantera om det inte finns krav på underrättelse om avverkning. Det finns även risk att Skogsstyrelsen behöver lägga stora resurser i efterhand på att utreda om utförda slutavverkningar som inte anmälts i förväg verkligen gällde skogar som omfattats av sådant undantag.

Jag anser inte heller att det finns anledning att bryta ut frågan om lägsta ålder för föryngringsavverkning i sådana skogar från en samlad översyn av reglerna om lägsta ålder för föryngringsavverkning.

Rådgivningssatsning

För att långsiktigt öka tillväxten i skogen är det viktigast med väl utförda åtgärder vid föryngring av skogen och val av skogsodlingsmaterial samt att begränsa skogsskadorna. Jag anser att de föreslagna rådgivningssatsningarna för ökad skogsproduktion, ökad naturvårdande skötsel, effektivare miljöhänsyn och ökad klimatanpassning i skogen samt om klövviltförvaltning och skogsskötsel för minskade skador på ungskogen är bra och viktiga.

Om utredningens förslag när det gäller kunskapskrav och kortare tid för avverkningsanmälan ska kunna genomföras blir det särskilt viktigt med en kraftfull insats för rådgivning och kompetensutveckling om miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder.

Särskilt yttrande från Jenny Wiik Karlsson¹³

Utredningens omfattning och genomförande

Utredningsdirektivet är omfattande och innehåller många komplexa frågeställningar som spänner över flertalet olika områden. Den förhållandevis snäva tidsram som avsatts för utredningen kan inte ses som tillräcklig i förhållande till de frågeställningar som aktualiserats. Utredaren har mot bakgrund av den snäva tidsramen avgränsat sitt uppdrag i flera avseenden. De begränsade resurserna har också medfört att utredningen valt att prioritera mellan de olika utredningsuppgifterna, särskilt fokus har lagts på att presentera förslag på lösningar kopplade till frågor som bedömts problematiska utifrån ett äganderättsperspektiv.

Undertecknad anser att detta har medfört att frågeställningar kopplade till renkötselrätten och därtill knutna frågor till stora delar lämnats utanför utredningen. I direktivet framgår tydligt att utredningen ska beakta renkötselrätten och att utredningens förslag inte får medföra att renkötselrätten försvagas. Baserat på att utredaren tagit sin utgångspunkt att lösa frågeställningar som bedömts vara problematiska utifrån ett äganderättsligt perspektiv så utelämnas till stora delar de frågeställningar som bedöms vara problematiska utifrån ett renkötselrättsligt perspektiv.

Den snäva tidsramen har också medfört att material och frågeställningar från utredningen tillsänts expertgruppen med förhållandevis korta tidsramar, vilket påverkat möjligheten att sätta sig in i materialet och inkomma med väl genomarbetade synpunkter. Den rådande situationen med covid-19 har också begränsat möjligheterna för expertgruppen att träffas fysiskt. Mötena har i stället genomförts digitalt till stora delar, vilket också begränsat möjligheterna till diskussion.

Sammantaget anser undertecknad att den snäva tidsramen som utredningen haft till sitt förfogande återspeglas i utredningens alla delar.

¹³ Expert från Sámiid Rikkasearvi (SSR).

Sammanfattande kommentarer på utredningens förslag

Äganderätten och renskötselrätten utgör två självständiga rättigheter till marken i förhållande till varandra. Den parallella rätten till marken kan jämföras med en typ av delad äganderätt, som ger rättighetshavarna rätt att förfoga över den fasta egendomen på olika sätt. Förhållandet mellan dessa två rättigheter avviker från andra fastighetsrättsliga förhållanden, vilket måste beaktas vid lagförslag som kan komma att påverka någon av dessa rättigheter. I stora drag beaktas enbart de äganderättsliga perspektiven i utredningen framför allt i de förslag som utredningen presenterar.

Utredningen föreslår att skogsbruk ska anses utgöra pågående markanvändning, vilket i sig kan komma att få betydelse vid olika intresseavvägningar exempelvis vid en bedömning av tillstånd för avverkning i fjällnära skog. Utredningen föreslår visserligen att tillståndsplikten för avverkning av fjällnärskog ska kvarstå, detta innebär dock inget reellt skydd för renskötselrätten inom dessa områden, vilket redogörs för nedan.

Utredningen har inte belyst att dagens lagstiftning saknar hänsyns- och avvägningsbestämmelser knutna till renskötselns utövande. Långtgående skada på renbetet och områdets olika funktioner accepteras på ett sätt som saknar motsvarighet i andra situationer. De förslag som presenteras av utredningen medför inte att bristerna i lagstiftningen åtgärdas på ett sådant sätt att det gynnar både renskötselrätten och äganderätten, förslagen riskerar snarare att cementera en lagstiftning som enbart stärker den ena rättighetshavaren, äganderättsinnehavaren.

Dagens lagstiftning tillåter att fastighetsägaren genom skogsbruksåtgärder orsakar skador på renbetet utan att ersättning utgår på ett sätt som tydligt avviker från övriga fastighetsrättsliga situationer, något som utredningen borde belyst i betänkandet. Utifrån att fastighetsägarens och renskötselrättshavarens möjligheter att förfoga över egendomen påverkas av hur den andra rättigheten utövas är det av särskild vikt att tydliggöra detta förhållande samt innebörden av det.

Av utredningens direktiv framgår att förslagen inte får innebära att renskötselrätten försvagas. Det finns många oklara rättsfrågor vad gäller förhållandet mellan staten och samebyarna. Staten har inte velat ta i dessa rättsfrågor utan har i stället anpassat förvaltningen av markerna så att samiska behov beaktas. Inom det fjällnära området

är samiska markrättigheter särskilt starka. Samebyarna gör i fjällområdena gällande att de har äganderätt och frågan har inte prövats i domstol för flera områden.

Att samebyarnas rättigheter är starkare än vad staten har erkänt visar inte minst den nyligen avgjorda Girjasdomen, NJA 2020 s. 3 som klargör att renskötselrätten innefattar en rätt att fatta beslut om hur marken ska användas. Utredningens förslag beaktar inte detta, utan i stället bortser man från samebyarnas starka rätt till inflytande över markanvändningen i dessa områden.

Varje sameby är innehavare av renskötselrätt och varje samebys rättsliga situation måste beaktas. Om den fjällnära gränsen avvecklas på sikt och vissa områden skyddas och andra områden tydligare övergår till virkesproduktion påverkar det flera samebyars rättsliga situation negativt.

Sveaskogs och Fastighetsverkets marker

Den mark som staten förvaltar genom Sveaskog och Fastighetsverket är särskilt känslig ur rättslig synpunkt för samebyarna. Dagens system med en statlig förvaltning av skog bygger på synsättet att på dessa marker har staten ett särskilt ansvar i förhållande till samisk markanvändning. I utredningen föreslås att Sveaskog ska utöka sitt markförsäljningsprogram som ska kunna användas som ersättningsmark i samband med formellt skydd av naturskogar med höga bevarandevärden.

Markförsäljningsprogrammet ska i första hand användas för att allmäningsskogar, enskilda och besparingsskogarna ska kunna fortsätta att bedriva skogsbruk. De samebyar vars betesmarker ligger på marker som övergår i enskild ägo får en tydligt svagare rättighetsituation. Risken för att avverkningar ökar utan att samråd sker med samebyarna, då det rör sig om skogsägare med mindre skogsinnehav. Det finns också en stor sannolikhet att konfliktytorna kommer att öka inom dessa områden. I dessa område försvagas således renskötselrätten tydligt. Förslaget är därmed inte förenligt med utredningens direktiv. Jag vill också lyfta fram att Sveaskogs markförsäljningsprogram är starkt ifrågasatt av samebyarnas och renskötselns företrädare.

Skyddsformer

I utredningen presenteras bland annat att särskilt viktiga områden kan skyddas som nationalparker. Flera försök att bilda nationalparker under de senaste decennierna i fjällnära områden visar dock att detta inte är en framkomlig väg (t.ex. nationalparksprocesserna i Vemdalen och Kiruna). Många som lever i dessa områden anser att nationalparker i alltför hög utsträckning begränsar deras markanvändning och centraliserar beslutsfattandet. Detta gäller inte minst samebyarna som riskerar att inte få använda terrängfordon, helikoptrar och att inte få bedriva skyddsjakt i dessa områden. Nationalparksinstrumentet som tar sin utgångspunkt i miljöbalken och ett strikt skydd av naturen är på flera sätt föråldrat och det är sällan användbart inom områden där det finns en pågående markanvändning.

Att föreslå att man tar utgångspunkt i den striktaste formen av skydd i enlighet med Miljöbalken och därefter göra undantag för olika former av bruk eller åtgärder, och att dessutom zonera användandet riskerar att urholka renskötselrätten och även konkret till att krympa de områden som i dag används för renskötsel till förmån för fritidssysselsättningar ex. naturturism. Därför är det inte en framkomlig väg att föreslå att nationalparksinstitutet ska användas för att lösa dagens utmaningar med skyddsvärda områden i de fjällnära skogarna.

Förslagen beaktar inte urfolksrättens krav

Frågan om samebyarnas markanvändning i de fjällnära skogarna har en tydlig urfolksrättslig dimension som förslaget helt bortser från. Genom Girjasdomen har Högsta domstolen slagit fast att delar av ILO:s konvention nr 169 gäller för Sverige även om den inte ratificerats. Domstolen pekar på att detta särskilt gäller samernas sedvanerättsliga förhållanden. Det finns som domstolen pekar på även flera andra internationella instrument som Sverige har åtagit sig att följa. Dessa internationella traktat lägger fast att urfolks rätt till sina traditionella marker ska skyddas. De förslag som läggs fram berör samers sedvanerättsliga nyttjande av skogsmarken och urholkar tydligt inflytandet över dessa marker. Varje samebys enskilda situation måste då beaktas. Förslagen är i stället inriktade mot rennäringens behov mer övergripande. Detta är helt oförenligt med kraven i urfolksrätten. Förslagen innebär i praktiken att staten återigen tar mark

där samebyarna har starka rättigheter och delar ur den till enskilda. Det är mycket förvånande och olyckligt att dessa förslag läggs fram i så nära anslutning till att statusen av samiska markrättigheter tydliggjorts genom domen. Denna typ av förslag från statens sida riskerar i detta läge att leda till ytterligare konflikter om det rättsliga förhållandet mellan staten och samebyarna. Det finns stor risk för att detta kommer att leda till nya domstolsprocesser mot staten för att klargöra rättsläget och för att skydda dessa marker.

Sammantager kan undertecknad inte ställa sig bakom de förslag som presenteras i utredningen i sin helhet, då utredningen på intet sätt belyser konsekvensernas för renskötselrätten och dess innehavare.

Särskilt yttrande från Leif Öster¹⁴

Jag får härmed inkomma med ett särskilt yttrande över Skogsutredningens förslag. Utredaren har fullgjort sitt uppdrag på ett utmärkt sätt och jag delar många bedömningar och förslag. Som skogsägare uppskattar jag särskilt att flera av förslagen innebär en tydlig förstärkning av äganderätten, gynnar en växande bioekonomi samtidigt som en rad oklarheter klargörs.

Men på grund av direktivets utformning samt en stark tidspress har inte utredningen haft möjligheter att granska alla förslag för en växande biokemi och stärkt äganderätt. Jag menar att nedanstående åtgärder saknas och bör därför senare utredas i annan ordning;

- Jag anser att samhället måste skapa incitament för en ökad användning av kvalitetssäkrade och klimatanpassade skogsbruksplaner.
- Jag anser att nuvarande skogsvårds- och jordförvärvslagar, med sina rötter i 1970-talet, kan tas bort. Det enda som på annat sätt bör regleras är skogsbrukets skador på angelägna allmänna intressen som exempelvis biologisk mångfald och skador på tredje part.
- Jag anser att det är rimligt att familjeskogsbrukare, om de så önskar, får äga sin skog i aktiebolag.
- Jag anser att dagens tvångsvisa omarrondering av jord och skog måste ersättas med en frivillig omarrondering.
- Jag anser att andelar i allmännings- och besparingsskogar bör få överlåtas och säljas av delägare till andra delägare.
- Jag anser att det ska bli tillåtet att få klyva mindre skogsfastigheter.
- Jag anser att det behövs ett nytt instrument för att säkra friluftslivets spår och leder när dessa är av stort allmänt riksintresse.

¹⁴ Naturturismföretagarnas expert.

Utvecklade skogsbruksplaner för en växande bioekonomi

Skogsbruksplaner ger mer virke till industrin, ökar lönsamheten för skogsägare, skapar mer bredd i skogsbruksmetoder, säkerställer kunskap enligt lagens kunskapskrav samt möjliggör bättre statistik rörande frivilliga avsättningar.

Vi behöver därför en ökad användning av skogsbruksplaner. Cirka 170 000 enskilda skogsfastigheter, representerade cirka 5,5 miljoner hektar produktiv skogsmark, saknar i dag en aktuell skogsbruksplan. Det är inte bra. Dagens skogsbruksplaner bör även utvecklas till att även inkludera en naturvärdesinventering och förslag på klimatåtgärder.

Staten skulle helt eller delvis kunna bekosta produktionen av sådana utvecklade skogsbruksplaner, marknadsföra konceptet samt verka för utbildning med de nya planerna som ram.

Skogsägare som följer en sådan ny plan, bör få slippa anmäla normala skogsbruksåtgärder.

Ett bredare perspektiv behövs av inskränkningar i äganderätten

I kapitlet "Äganderätt till mark" redovisar utredaren korrekt att det finns en rad olika ingrepp i äganderätten. Men kommittédirektivet handlar i denna del huvudsakligen om formellt skydd och andra skyddsformer. Inte heller den snäva tidsramen har gett möjligheter att närmare utreda andra omfattande ingrepp i äganderätten.

Jag anser att på sikt bör en bredare översyn göras av den samlade svenska skogs- och miljöpolitiken. Vi behöver en skogs- och miljöpolitik som är enkel, begriplig och accepteras av de flesta. Såväl Jordförvärvslagen (1979:230) som Skogsvårdslagen (1979:429) har sina rötter i de förhållanden som rådde på 1970-talet. Båda lagarna har uppdateras men kan nu tas bort. Det enda som behöver regleras i dag är verksamhet som skadar tredje part och angelägna allmänna intressen.

Tillåt aktiebolag för en växande bioekonomi

Landsbygden behöver bättre kapitalförsörjning och då måste nya grupper av köpare accepteras. För när nya pengar kommer in i landsbygdsföretagen – ja, då kommer nya investeringar, då kommer nya projekt, då är det tillväxt. Det är omöjligt att driva landsbygdsutveckling om inte ekonomin visar svarta siffror.

Merparten av landets privata skogsägare driver i dag sitt skogsbruk som enskild firma vilket fungerar bra för många. Men andra former som handelsbolag och aktiebolag är för andra brukare en bättre företagsform, särskilt om det finns flera brukare och ägare till fastigheten. I dag är det inte ovanligt att syskon samäger och sambrukar en lantbruksfastighet. Drift i bolagsform kan förenkla arvskiften och möjliggöra delägarskap.

Övriga åtgärder för att stärka äganderätten

Jag anser att tvångsvis omarrondering mot ägares vilja är ett betydande ingrepp i äganderätten och bör ersättas med en frivillig omarrondering som möjligen kan subventioneras av staten. Tusentals skogsägare har mot sin vilja, genom åren berövats ägandet av släktens jord och skog, med motivet att deras innehav har varit för uppsplittrat. Omarronderingarna kostar betydande belopp och lägger ofta en död hand över skogen under lång tid med eftersatt skogsvård som följd. Tvångsvis omarrondering är omodernt.

Jag anser vidare att andelar i allmännings- och besparingsskogar bör få överlätas och säljas av delägare till andra delägare.

Jag anser att Fastighetsbildningslagens regel om att en skogsfastighet inte får klyvas, om inte båda delarna producerar minst 200–250 m³sk virke per år – bör tas bort. Regeln hindrar nu ibland exempelvis syskon från att dela upp sin egendom och är ett ingrepp i äganderätten.

Behov av markåtkomst för det rörliga friluftslivet etc.

I ett särskilt kapitel om Äganderätten, resonerar utredaren bland annat om begreppet ”angelägna allmänna intressen” och nämner då bland annat friluftslivets intressen. Utredaren har fört samtal med representanter för naturturism, motionslopp och friluftsliv rörande leder och motionsspår av stort allmänt riksintresse.

Problemet som kan uppkomma är när den absolut huvuddelen av markägare är positiva till att en sådan led eller spår passerar hens mark, samtidigt som ett ytterst fåtal andra markägare är emot och då kan stoppa helheten. Denna angelägna fråga bör belysas i annat sammanhang.

Kommittédirektiv 2019:46

Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juli 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka möjligheterna och lämna förslag på åtgärder för stärkt äganderätt till skog, nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark samt hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Syftet med utredningen är att värna och stärka den privata äganderätten till skogen genom att stärka rättssäkerheten för markägare och företag, och säkerställa att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till. Syftet är också att belysa eventuella målkonflikter och att synergier nyttjas mellan internationella och relevanta nationella åtaganden om biologisk mångfald och en växande cirkulär bioekonomi. Utredaren ska dessutom föreslå hur incitament för hållbart skogsbruk och en förbättrad legitimitet för den förda skogs- och miljöpolitiken kan skapas. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till nationell biomassa från den svenska skogen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2020.

Utredarens utgångspunkter

Det finns ett behov av att öka förtroendet mellan skogsägare och myndigheter samt andra berörda aktörer och förbättra legitimiteten för den förda politiken. Utgångspunkten är att stärka och värna den privata äganderätten till skog. Inskränkningar i äganderätten till mark måste vara förenliga med proportionalitetsprincipen, vilket kräver att åtgärden syftar till att nå det mål som eftersträvas och att den inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Utgångspunkten är att beslut om formellt skydd av mark eller andra inskränkningar i äganderätten ska ske med markägarens samtycke och på frivillig grund, och att ersättning ska lämnas enligt principerna i grundlagen. Utöver detta finns frivilliga avsättningar. Rättssäkerheten ska stärkas för markägare och företag och det ska säkerställas att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till. Anslagen för ersättningar för skyddad mark ska vara tillräckliga för detta. En viktig del för utredningen är att klargöra markägares rätt till ersättning, och hur denna bör beräknas.

Av principen om frivillighet under ansvar följer att betydande miljöhänsyn i dag tas på frivillig grund och utan ersättning. Utredningen ska, utan att utöka markägares skyldigheter, överväga sätt att främja skydd som sker på frivillig grund. Förslagen ska sammantaget främja en växande skogsnäring och hållbar skoglig tillväxt med god och säkerställd tillgång till nationell biomassa från den svenska skogen. I september 2015 enades världens stater om en agenda för hållbar utveckling med bl.a. 17 nya globala mål som gäller fram till 2030 (Agenda 2030). Agendan rör alla delar av hållbar utveckling som fred, rättvisa, jämlikhet, fattigdomsbekämpning, ekonomisk utveckling, klimat och miljö. Agendan är universell, dvs. den ska genomföras av alla länder, såväl nationellt som internationellt. I Sverige utgår miljöarbetet från generationsmålet och 16 miljö kvalitetsmål som fastställts av riksdagen.

Den svenska skogspolitiken bygger på två jämställda mål, miljömålet och produktionsmålet. Skogspolitikens grunder ligger fast (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252). En grundläggande del av skogspolitiken är skogsbrukets sektorsansvar och skogsägarnas frihet under ansvar.

Markägare och andra aktörer inom skogsbruket har ansvar för att bedriva sin verksamhet på ett hållbart sätt, så att skogspolitikens två jämställda mål nås och för att bidra till de nationella miljömålen. Skogsbrukets sektorsansvar innebär att utöver de krav som lagstiftningen ställer är det avgörande med frivilliga insatser för att dessa mål ska nås, t.ex. genom frivilliga avsättningar och hänsyn (prop. 2013/14:141).

Skyddet för äganderätten, det så kallade egendomsskyddet, är en grundläggande fri- och rättighet enligt regeringsformen (RF) och Europakonventionen. Äganderätten inkluderar bl.a. en rätt för ägaren att använda och bruka det ägda. Av 2 kap. 15 § RF följer att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Vid samtliga slag av ingrepp i egendomsskyddet gäller enligt såväl RF som Europakonventionen en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av ett intrång som sker i skyddet för egendom med hänvisning till det allmännas intresse måste balanseras mot den skada den enskilde drabbas av till följd av intrånget. Av 2 kap. 15 § andra stycket RF följer vidare att den enskilde ska vara tillförsäkrad ersättning när det allmänna inskränker någons användning av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. I de fall en lag innebär att användningen av mark eller byggnad inskränks av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller att rätten till ersättning bestäms genom lag. För sådana rådighetsinskränkningar får det alltså övervägas om en rätt till ersättning ska införas. I 31 kap. 4 § miljöbalken anges sådana beslut enligt miljöbalken som berättigar till ersättning, exempelvis beslut som gäller naturreservat och beslut om biotopskyddsområden. I 31 kap. 2 § miljöbalken anges att bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) som huvudregel ska gälla vid ersättning enligt 31 kap. miljöbalken. År 2010 höjdes

den ersättning som betalas vid expropriation och andra åtgärder där fastigheter tas i anspråk med tvång (prop. 2009/10:162).

Skogsbruk och renskötsel bedrivs parallellt i stora delar av norra Sverige. Av rennäringslagen (1971:473) framgår att den som är same och medlem i en sameby får använda mark och vatten inom renskötselområdet till underhåll för sig och sina renar när renskötsel är tillåten där. Renskötselrätten är en kollektiv rättighet som grundas på urminnes hävd eller i vissa fall på sedvana. Den omfattas av egendoms- skyddet enligt 2 kap. 15 § RF. Renskötselrätten ska inte försvagas.

En cirkulär ekonomi minskar miljö- och klimatpåverkan samtidigt som den gynnar näringslivsutveckling, export och tillkomst av nya jobb, bl.a. genom att nya produkter sätts på marknaden och nya affärsmodeller utvecklas.

För att säkerställa tillgången till ett långsiktigt hållbart uttag av skogsråvara för den växande cirkulära bioekonomin behöver incitament skapas för ett hållbart skogsbruk och ett hållbart skydd av skog så att Sverige uppnår relevanta nationella och internationella åtaganden om biologisk mångfald.

Ovanstående utgångspunkter gäller generellt för problembeskrivningarna och uppdraget som utvecklas nedan. Förslagen ska samman- taget främja en växande skogsnäring och ett hållbart skogsbruk, inklusive ökad tillgång på hållbar skogsråvara.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag eller i jordabalken. I uppdraget ingår inte heller att se över frågor om strandskydd, riksintressen eller artskydd då dessa har hanterats eller ska hanteras i andra utredningar, eller att lämna förslag på nya etappmål.

De förslag som lämnas ska vara kostnadseffektiva och de utgifter för staten som förslagen medför ska vara förutsebara. Förslagen ska syfta till att öka förutsebarheten för enskilda och företag i de frågor som utredningsdirektivet omfattar. Utredaren ska beakta de möjligheter som finns till regelförenkling.

Uppdraget att finna balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog

Tillståndsplikt och formellt skydd i fjällnära skog

I det fjällnära området finns huvuddelen av Sveriges större sammanhängande naturskogar. I dag är ungefär hälften (46 procent) av den fjällnära skogen formellt skyddad genom områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken (t.ex. naturreservat och biotopskyddsområde) eller genom naturvårdsavtal enligt 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken. Därutöver tillkommer att cirka sex procent av skogsmarken bevaras genom frivilliga avsättningar som skogsägare gör inom ramen för sektorsansvaret. I övriga delar av landet är det formella skyddet av skog avsevärt lägre. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har tagit fram en nationell strategi för formellt skydd av skog men den omfattar inte skydd av skog inom det fjällnära området.

Bestämmelser om avverkning av skog finns i skogsvårdslagen (1979:429). För avverkning av skog på produktiv skogsmark krävs normalt att åtgärden anmäls till Skogsstyrelsen (14 §). All avverkning i fjällnära skog, utom röjning och gallring som främjar skogens utveckling, kräver dock Skogsstyrelsens tillstånd (15 §). Med fjällnära skog avses sådan skog inom det fjällnära området där skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården, kulturmiljövården eller rennäringen, eller det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel (2 b § första stycket). Tillstånd får inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården (18 §). Om tillstånd lämnas ska Skogsstyrelsen besluta vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen (18 b §). Tillståndsplikten för avverkning i fjällnära skog ska ses som ett komplement till reglerna om formellt skydd i miljöbalken. Om det blir fråga om att skydda större sammanhängande områden som är betydelsefulla för naturvården bör naturreservatsinstitutet i stället tillämpas (prop. 1990/91:3 s. 45). År 2010 fastslog riksdagen att gränsen för det fjällnära området skulle behållas oförändrad och att tillståndsplikten skulle vara kvar (prop. 2009/10:201, bet. 2009/10:MJU28, rskr. 2009/10:352). Varje år tar Skogsstyrelsen emot cirka 300 ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära området och cirka 60 000 anmälningar om avverkning när det gäller övriga delar av landet.

*Rätt till ersättning vid formellt skydd och nekat tillstånd
till avverkning i fjällnära skog*

Om naturvärden skyddas genom naturvårdsavtal mellan enskilda och det allmänna bestäms ersättningen för inskränkningar i markanvändningen i avtalet. I de fall natur- eller kulturmiljövärden i fjällnära skog skyddas genom områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken har markägare rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken om beslutet innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Av 19 § skogsvårdslagen framgår att 31 kap. 4 § miljöbalken även gäller i fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut om nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog. Detsamma gäller i fråga om ersättning för skada till följd av ett beslut om vilka hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövärden när tillstånd till avverkning ges.

Försvårad markanvändning kan innebära stora ekonomiska konsekvenser för skogsägare och företag bl.a. vad gäller förväntad avkastning som säkerhet vid lån. Tydlighet och förutsebarhet vad gäller förutsättningar för brukande och ersättning är därför mycket viktigt för markägare.

För närvarande pågår det ett flertal domstolsprocesser där markägare har stämt staten sedan de helt eller delvis nekats tillstånd till avverkning i fjällnära skog och inte fått någon ekonomisk kompensation för detta. Den huvudsakliga frågan i målen är om staten är ersättningsskyldig enligt 19 § skogsvårdslagen och 31 kap. 4 § miljöbalken till följd av Skogsstyrelsens beslut att neka tillstånd till avverkning och, om så bedöms vara fallet, vilken ersättning som ska betalas. En förutsättning för ersättningsskyldighet enligt 31 kap. 4 § miljöbalken är att avverkningen är ett led i en pågående markanvändning och inte innebär en ändrad markanvändning. Frågan har prövats av mark- och miljödomstolen till de markägarnas fördel men domarna har överklagats av staten genom Kammarkollegiet.

Behovet av en översyn

Skogsstyrelsen har i en hemställan till regeringen den 31 maj 2018 pekat på behovet av en översyn av 18 och 19 §§ skogsvårdslagen (N2018/03651/SMF). Skogsstyrelsen anser att det är oklart om syftet

med bestämmelsen i 18 § uppfylls med nuvarande reglering och hur förhållandet mellan tillståndsplikten i skogsvårdslagen och områdes-skyddsbestämmelserna i miljöbalken ska fungera ur ett helhetsperspektiv. Skogsstyrelsen anser även att ersättningsregleringen i 19 § skogsvårdslagen behöver ses över.

Skogsstyrelsen har också, i samråd med Naturvårdsverket, begärt att det klargörs vilka arealer som ska ges ett formellt skydd ovan gränsen för fjällnära skog (M2018/01660/Nm). Frågan om vilka arealer som ska ges ett formellt skydd hänger nära samman med en översyn av 18 och 19 §§ skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket anser därför att lagstiftaren bör ta ett helhetsgrepp i frågorna om i vilken form skogen ska skyddas och hur intrång och ersättning ska bedömas.

Trots att tillståndsplikten relativt nyligen varit föremål för översyn (prop. 2009/10:201) finns det skäl att på nytt se över bestämmelserna om fjällnära skog i skogsvårdslagen. Markägare upplever en osäkerhet kring vilken mark som kommer att vara möjlig att bruka och om ersättning kommer att lämnas vid nekat tillstånd. Dessutom skyddas redan en hög andel av den fjällnära skogen. Det bör tas ett helhetsgrepp om skyddet och brukandet av skogen i det fjällnära området, inklusive en översyn av 18 och 19 §§ skogsvårdslagen.

Det bör analyseras vilka behov som finns av skydd och särskild hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen samt rennäringens intressen i fjällnära skog. I behovsanalysen bör det beaktas vad som redan har skyddats i dessa områden och Sveriges relevanta nationella och internationella åtaganden om biologisk mångfald. Mot bakgrund av skogens viktiga roll för näringslivsutveckling i det fjällnära området behöver behovet av skydd och särskild hänsyn till allmänna intressen även ställas i relation till en analys av enskilda intressen som jobb, företagande och möjligheter till landsbygdsutveckling i det fjällnära området. Bland annat utifrån behovsanalysen bör utredaren analysera om bestämmelserna för det fjällnära området ska lämnas oförändrade eller ändras. Utredaren bör överväga effektiva lösningar för en god balans i det fjällnära området mellan skydd av natur- och kulturmiljövården och särskild hänsyn till rennäringens intressen och jobb, företagande och landsbygdsutveckling med bas i skog.

Det bör också analyseras hur ett långsiktigt skydd av natur- och kulturmiljövården ska säkerställas i det fjällnära området, bl.a. om det aktuella området bör skyddas genom formellt områdesskydd

enligt miljöbalken, genom naturvårdsavtal enligt jordabalken eller på annat sätt. Utredaren bör också se över hur ersättningsbestämmelserna kan göras tydligare, mer förutsebara och enklare att tillämpa. Av 2 kap. 15 § RF följer att vid inskränkningar i pågående markanvändning som sker på grund av miljöskyddsskäl har den enskilde en rätt till ersättning om det följer av lag. Utredaren bör därför förtydliga och föreslå under vilka förutsättningar ersättning ska lämnas samt hur ersättningen bör beräknas. Vid ersättning till aktörer som bedriver ekonomisk verksamhet kan statsstödsregler aktualiseras och den aspekten behöver beaktas i översynen. Statens kostnader för skydd av skog behöver vara förutsebara och fullt ut finansierade.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av skydd av skog i det fjällnära området i relation till Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald samt konsekvenserna av att skog undantas från virkesproduktion,
- föreslå effektiva lösningar för en god balans i det fjällnära området mellan skydd av natur- och kulturmiljövärden och särskild hänsyn till rennäringens intressen och jobb, företagande och landsbygdsutveckling med bas i skogsbruk,
- utreda och beakta eventuella konsekvenser för renskötselrätten vid en stärkt privat äganderätt till skogen,
- föreslå hur ett långsiktigt skydd av natur- och kulturmiljövärden ska säkerställas i det fjällnära området samt föreslå under vilka förutsättningar ersättning till markägare ska lämnas och hur sådan ersättning ska beräknas,
- analysera hur sådan ersättning som lämnas till ekonomiska aktörer förhåller sig till statsstödsregelverket,
- lämna författningsförslag och förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga,
- analysera förslagens budgetära konsekvenser för staten,
- analysera vilka konsekvenser ett nekat tillstånd till avverkning får för markägare, och
- analysera eventuella lagakraftvunna domar i frågan om ersättning vid nekat tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

Uppdraget att se över statens roll när det gäller nyckelbiotoper

Begreppet nyckelbiotop

Begreppet nyckelbiotop är inte reglerat i lagstiftningen men definieras i Skogsstyrelsens handbok för inventering av nyckelbiotoper (2014). Begreppet utarbetades av Skogsstyrelsen 1990 när myndigheten, i syfte att förbättra kunskapsförsörjningen, fick i uppdrag av regeringen att genomföra en försöksinventering av särskilt värdefulla skogsmarksbiotoper som kan hysa sällsynta växter och djur. Begreppet och dess tillämpning har förändrats över tid.

Nuvarande ansvar och roller för identifiering, avgränsning och registrering av nyckelbiotoper

Skogsstyrelsen har fått flera regeringsuppdrag om nyckelbiotopsinventeringar sedan början av 1990-talet. Skogsstyrelsen och den dåvarande skogsvårdsorganisationen har framför allt inventerat på småskogbrukets marker. Sedan 2006 har inte någon större systematisk nyckelbiotopsinventering genomförts men myndigheten har medverkat med utbildning, kontrollinventering och viss uppdragsinventering till andra än småskogbrukets markägare. Till småskogbruket räknas i huvudsak markägare med brukningsenheter som innehåller mindre än 5 000 hektar produktiv skogsmark samlat inom en kommun. Identifiering och registrering av nyckelbiotoper som gjorts efter 2006 har mestadels skett vid tillsyn och fältbesök före avverkning på små-, mellan- och storskogbrukets marker. Dessa nyckelbiotoper registreras hos Skogsstyrelsen.

Stor- och mellanskogbruket har ansvar för att själva inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om nyckelbiotoper på sina markinnehav. De kan låta registrera uppgifterna hos Skogsstyrelsen.

Det saknas författningsreglering av Skogsstyrelsens arbete med nyckelbiotoper beträffande inventering och registrering. En registrering av en nyckelbiotop föregås inte av att Skogsstyrelsen fattar något formellt beslut. Det innebär att en enskild markägare inte kan begära överprövning av myndighetens utpekande. Markägaren kan därför inte få prövat om ett registrerat område uppfyller kriterierna för vad som ska anses vara en nyckelbiotop eller om myndigheten har avgränsat området korrekt. Om en markägare eller någon annan

berörd intressent ifrågasätter Skogsstyrelsens registrering omprövar Skogsstyrelsen den bedömning som ligger till grund för registreringen enligt en särskild rutin (Skogsstyrelsen, protokoll A42/2014.) Detta har av markägare uppfattats som otydligt och inte rättssäkert medan miljöorganisationer har ansett att Skogsstyrelsen bör förbättra kommunikationen om sina rutiner (Skogsstyrelsens rapport 2016:7, Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper).

Nyckelbiotopernas roll som kunskapsunderlag

Uppgifter om nyckelbiotoper utgör ett kunskapsunderlag för Skogsstyrelsen och andra myndigheter som handlägger ärenden och för skogsägare som bedriver skogsbruk. Uppgifterna underlättar den hänsyn som skogsägare och andra verksamhetsutövare ska ta till miljön när skogsbruksåtgärder planeras och utförs och kan utgöra underlag för frivilliga avsättningar. Kunskapsunderlag om höga naturvärden är också ett strategiskt underlag för arbetet med områdesskydd.

Kunskaperna om skogens naturvärden är inte kompletta efter en nyckelbiotopsinventering, vilket innebär att ytterligare kunskap kan krävas inför bl.a. avverkning. En registrering av en nyckelbiotop innebär t.ex. inte nödvändigtvis att hotade eller sällsynta arter finns i området. Registreringen innebär i stället en indikation på att sådana arter kan förekomma i området. Inför en avverkning måste därför markägare och myndigheter ta ställning till vilka naturvärden som området rent faktiskt har för att säkerställa att rätt hänsyn visas.

Omfattningen av registrerade nyckelbiotoper

I dag finns cirka 230 000 hektar registrerade nyckelbiotoper huvudsakligen på små- och mellanskogsbrukets marker som har inventerats av Skogsstyrelsen och den tidigare skogsvårdsorganisationen. Till detta kommer cirka 240 000 hektar nyckelbiotoper hos stor- och mellanskogsbruket som inventerats av ägarna själva. Två procent av den totala arealen produktiv skogsmark är registrerad som nyckelbiotop. Samtliga registrerade nyckelbiotoper är publika och kan ses via olika webbaserade plattformar. Medelarealen för en registrerad nyckelbiotop är 4,7 hektar. Den senaste landsomfattande uppföljningen på i huvudsak småskogsbrukets marker mellan åren 2002–2008 visade att

mellan 150 till 350 hektar registrerad nyckelbiotop avverkades i medeltal per år (Skogsstyrelsen rapport 2009:7, Avverkning av nyckelbiotoper och objekt med höga naturvärden).

Nyckelbiotoper och formellt områdesskydd, samråd samt hänsyn enligt skogsvårdslagen

Att ett skogsområde har registrerats som en nyckelbiotop innebär inte att området är formellt skyddat. Registrering av en nyckelbiotop innebär dock att området kan innehålla värden som kan vara intressanta att skydda genom formellt områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken eller genom naturvårdsavtal enligt 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken. Värdena kan även bevaras och stärkas genom att särskild hänsyn visas enligt 30 § skogsvårdslagen eller genom åtgärder som genomförs efter samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I vissa fall ersätts markägaren för nyckelbiotoper genom erbjudande om formellt skydd. Andelen nyckelbiotoper inom små- och mellanskogsbrukets marker med formellt skydd uppgår till 39 procent av de samlade registrerade nyckelbiotoperna inom dessa markägarkategorier. Motsvarande andel för storskogsbruket är 33 procent. Enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsens nationella strategi för formellt skydd av skog är brukningsenheter med en hög andel nyckelbiotop en av de kategorier som bör prioriteras av staten för formellt skydd. De definieras som sådana brukningsenheter där andelen registrerad nyckelbiotop utgör minst fem procent och minst tre hektar av den produktiva skogsmarksarealen. En uppföljning på delar av småskogsbrukets marker visade att aggregeringar av nyckelbiotoper, dvs. där andelen nyckelbiotop överstiger fem procent av den produktiva skogsmarken finns på 3 841 brukningsenheter och motsvarar cirka 23 200 hektar, eller cirka 14 procent, av den totala arealen registrerade nyckelbiotoper. Av dessa nyckelbiotoper är målsättningen enligt strategin att skydda cirka 12 000 hektar fram till 2020. Strategin innebär att markägare som har nyckelbiotoper med en lägre andel nyckelbiotoper än fem procent av minimum tre hektar av den produktiva skogsmarksarealen på brukningsenheten endast undantagsvis kan få ersättning genom att området blir formellt skyddat.

Av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder följer att skogsbruksåtgärder i områ-

den som uppfyller kriterierna för nyckelbiotoper bör anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Nyckelbiotoper och certifiering

I takt med miljöfrågornas växande betydelse har efterfrågan på certifierade skogsprodukter ökat. Mot bakgrund av omläggningen och avregleringen av skogspolitiken 1993 har ett certifieringssystem inom skogsbruket blivit ett sätt att visa för marknaden att produkterna kommer från ett långsiktigt ansvarsfullt skogsbruk som syftar till en bärkraftig ekonomisk, social och ekologisk utveckling. Regeringen anförde i skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) att certifieringen kan utvecklas ytterligare och på så sätt bidra till att naturvårdens mål uppnås och att sådana styrmedel i första hand bör utvecklas av aktörerna på marknaden. Certifieringarna har varit starkt drivande för att arealen frivilliga avsättningar ökat. Såväl markägare som virkesuppköpare kan certifiera sig enligt certifieringsstandarderna Forest Steward Council (FSC) och Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC). Skogsstyrelsen har fått ett regeringsuppdrag att följa upp och redovisa skogsbrukets frivilliga avsättningar. Av myndighetens redovisning framgår att cirka 60 procent, 14 miljoner hektar, av den produktiva skogsmarken är certifierad enligt FSC eller PEFC (meddelande 2017:4). Av det följer att cirka 40 procent, cirka 9,4 miljoner hektar, inte är certifierad.

Kraven för certifiering har successivt skärpts. Certifierade skogsägare förbinder sig att i sin skogsbruksplan, eller liknande, frivilligt avsätta nyckelbiotoper. Certifierade virkesköpare får enligt standarderna inte kontraktera, avverka eller sälja ett sortiment som kommer från skogsmark som uppfyller kriterierna för nyckelbiotoper oavsett om det kommer från en certifierad eller en icke-certifierad markägare. Certifieringarna har därmed varit drivande för att arealen frivilliga avsättningar ökat. Eftersom majoriteten av virkesköpande företag och organisationer i Sverige är certifierade innebär det i praktiken att avverkning och försäljning av virke från en nyckelbiotop inte går att genomföra, oavsett om den är registrerad eller inte. Det senare innebär att skogsägare som inte har certifierat sitt skogsbruk sannolikt påverkas på samma sätt som certifierade skogsägare. Som konstaterats ovan innebär en registrering av en nyckelbiotop inte nöd-

vändigtvis att hotade eller sällsynta arter finns i området. Registreringen innebär endast en indikation på att sådana arter kan förekomma i området.

Identifiering och registrering av uppgifter som har betydelse för grön infrastruktur

För att tillgodose behov av ekologiska samband i landskapen har länsstyrelserna fått i uppdrag av regeringen att utarbeta och genomföra handlingsplaner för grön infrastruktur. Syftet med grön infrastruktur är att bevara biologisk mångfald och att upprätthålla ekosystemtjänster. I uppdraget ingår att länsstyrelserna tar fram regionala handlingsplaner som kunskapsunderlag som visar på hur och var den gröna infrastrukturen kan genomföras. Uppgifter om dessa värden och platser identifieras och registreras av länsstyrelserna. Bevarande av områdena sker exempelvis genom frivillighet, miljöersättningar, formellt skydd samt att hänsyn tas enligt skogsvårdslagen.

Översyn av ansvaret för identifiering, avgränsning och registrering av nyckelbiotoper och uppgifter som har betydelse för grön infrastruktur

Konsekvenserna av att en nyckelbiotop registreras har förändrats sedan regeringen lämnade det första regeringsuppdraget om nyckelbiotopsinventering. Certifieringsstandarder har införts som innehåller krav på att särskild hänsyn måste tas till nyckelbiotoper. Kopplingen till certifieringen innebär att nyckelbiotopernas ursprungliga syfte som kunskapsunderlag har förändrats. Registreringen har därmed fått konsekvenser för markägaren som inte var avsedda. Den ökade certifieringen innebär att en stor andel av nyckelbiotoperna undantas från virkesproduktion. När Skogsstyrelsen registrerar en nyckelbiotop synliggör myndigheten således den hänsyn som skogsbruket ska visa till höga naturvärden. Sammanblandningen av den statliga registreringen och den frivilliga certifieringen innebär att nyckelbiotopsbegreppet i praktiken blir något annat än dess ursprungliga syfte som kunskapsunderlag. Certifieringarnas stora genomslag innebär att även en skogsägare som inte är certifierad får mindre möjligheter att sälja virke från en nyckelbiotop. Samtidigt saknas det möjligheter för markägaren att få en överprövning av om Skogsstyrelsen

har identifierat och avgränsat nyckelbiotopen korrekt eller att ändra en registrering på grundval av nya uppgifter. Med hänsyn till att en registrering av nyckelbiotoper kan leda till långtgående konsekvenser för enskilda och att Skogsstyrelsens roll när det gäller nyckelbiotopsinventering inte är författningsreglerad, bör en analys ske av konsekvenserna av att nyckelbiotoper identifieras och registreras och vilken statens roll bör vara när det gäller nyckelbiotoper. Utredaren bör göra en liknande analys som för nyckelbiotoper när det gäller identifiering och registrering av uppgifter som har betydelse för grön infrastruktur.

Utredaren bör belysa hur långt markägarens ansvar sträcker sig för att bevara biologisk mångfald, samt under vilka förutsättningar ersättning ska ges i de fall där bevarandet av naturvärden eller registrering av en nyckelbiotop innebär en betydande inskränkning av möjligheterna att bruka marken. Förslag ska inte lämnas som innebär utökat ansvar för markägare. Metodiken för nyckelbiotopsinventering ska inte utredas. Vidare bör beaktas vilka behov av kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs, samt att begreppet nyckelbiotop och dess tillämpning har förändrats från sin ursprungliga användning som enbart ett kunskapsunderlag. Förslag bör lämnas om vem som bör ta fram kunskapsunderlag och hur det bör tas fram och hanteras för att beakta kraven på stärkt rättssäkerhet, legalitet, legitimitet och proportionalitet vad gäller konsekvenser för äganderätten.

Utredaren ska därför

- analysera de äganderättsliga konsekvenserna av att nyckelbiotoper och områden som är av betydelse för grön infrastruktur identifieras och registreras samt statens roll i arbetet med nyckelbiotoper och grön infrastruktur,
- belysa hur långt markägarens ansvar sträcker sig för att bevara biologisk mångfald utan att markägarens ansvar utökas,
- utreda vilket kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs för områdesskydd, tillsyn, rådgivning samt markägarens möjligheter att bedriva hållbart skogsbruk,
- analysera möjligheten och konsekvenserna av att låta fler skogsägare själva ansvara för att inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om höga naturvärden på sina markinnehav,

- vid genomförandet av uppdraget i denna del ska utredaren beakta kunskapskravet i miljöbalken och skogspolitikens princip om frihet under ansvar,
- föreslå vem som bör ta fram kunskapsunderlag och hur det bör tas fram och hanteras för att tillgodose kraven på stärkt rättssäkerhet, legalitet, legitimitet och proportionalitet i fråga om åtgärder som påverkar äganderätten, och
- lämna författningsförslag och förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga.

Uppdrag att hitta nya flexibla skydds- och ersättningsformer

Befintliga skydds- och ersättningsformer

Miljöhänsynen i skogsbruket har, tillsammans med ett anpassat brukande, frivilliga avsättningar och det formella skyddet av land- och sötvattensområden, en avgörande betydelse för att skapa förutsättningar för att uppnå miljökvalitetsmålen, framför allt miljökvalitetsmålet Levande skogar.

Det finns flera olika typer av formellt skydd. Regleringen finns i 7 kap. miljöbalken och i föreskrifter meddelade med stöd av balken. Inför olika åtgärder för områdesskydd förhandlar myndigheten med fastighetsägarna för att försöka nå en överenskommelse om ersättning. Rätten till ersättning vid ingripanden av det allmänna regleras i 31 kap. miljöbalken.

Komet, som används i hela landet, är ett arbetssätt som uppmunttrar skogsägare att ta initiativ till formellt skydd. Naturvårdsavtal är ett civilrättsligt avtal som regleras i jordabalken. Frivilliga avsättningar är ett viktigt komplement till det arbete som staten och kommuner utför och utgör markägarnas del i det mellan markägare och staten delade ansvaret för skydd av värdefull natur.

Den nationella strategin för formellt skydd av skog har reviderats och vägleder arbetet med skydd av skog sedan 2017 (Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2018). Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har utvärderat hur markägare upplever myndigheternas beslut om formellt skydd på deras fastigheter.

Hur kan både skyddet och det hållbara nyttjandet av skogen bli mer flexibelt och effektivare?

Det är viktigt att utveckla väl fungerande skydds- och ersättningsformer med förbättrad legitimitet hos skogsägare för att skapa effektivare skyddsformer. Uppföljning av de nationella miljömålen visar att det behövs ytterligare insatser för att målen ska nås (Naturvårdsverket 2019, Årlig uppföljning av miljömålen rapport 6865 och Skogsstyrelsen 2019, Fördjupad utvärdering av Levande skogar). Det finns även ett behov av att öka förtroendet mellan skogsägare och myndigheter samt andra berörda aktörer, grundat i arbetssätt som bygger på delaktighet, rättssäkerhet och förutsebarhet. De senaste tio åren har skogspolitiken debatterats flitigt. Det finns således behov av att klargöra och belysa såväl de formella verktygen som arbets-sätten så att samverkan och förtroende mellan berörda aktörer kan stärkas och arbetet bli mer effektivt.

Det behövs utvecklade och positiva incitament för att bevara biologisk mångfald i skogsbruket. Det ska löna sig för markägare att värna allmänna intressen som biologisk mångfald, friluftslivsvärden och värden för rennäringen. Nya flexibla skydds- och ersättningsformer ska därför utredas som bygger på frivillig grund och stärker incitamentsstrukturen i skogsbruket. I utredningen ingår därför att föreslå nya flexibla skydds- och ersättningsformer som ekonomiskt eller på annat sätt gynnar markägare som bevarar biologisk mångfald och gynnar allmänna intressen, samtidigt som det är möjligt att utveckla och få verksamheter med bas i skog att växa. Formerna ska vara effektiva för att bidra till en förvaltning där den biologiska mångfalden säkras långsiktigt.

Artbevarande och landskapsvård är ofta förknippat med en stor variation av aktiva skötselinsatser. Det finns då ofta förutsättningar att kombinera bevarande av biologisk mångfald med uttag av skogs-råvara. Det kan också finnas behov av att skydda mark med lägre biologiska värden och utvecklingsmarker för att långsiktigt bevara den biologiska mångfalden i skogen. Sådan mark bör kunna skyddas på ett mer kostnadseffektivt sätt. Naturvårdsavtal är en modell som har potential att kunna utvecklas och standardiseras ytterligare för olika syften och som medger brukande och skydd på samma mark. Nya modeller kan även utvecklas för naturvårdsåtaganden som befästs genom avtal och som gör det mer attraktivt för markägare att for-

mellt skydda sin mark. Det nya arbetssättet Komet, som bygger på markägarens frivilliga vilja att skydda sin mark, bedöms kunna utvecklas ytterligare.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har konstaterat att det finns ett behov av ökad transparens av de frivilliga avsättningarnas läge, omfattning och kvalitet. Utredaren bör därför belysa skogsägarnas eget ansvar, inom rådande skogspolitik, till exempel genom frivilliga avsättningar och information om dessa. Det är viktigt att innovation och marknadsbaserade lösningar inte hämmas av statens insatser. I arbetet med de nya ersättningsformerna ska lösningar eftersträvas som innebär en effektiv och enkel administration.

Liknande arbetssätt finns t.ex. i Norge och Finland, vilka lett till ökat skydd på frivillig grund, minskade konflikter och bättre samarbete mellan markägare, stat och andra aktörer. Utredaren ska analysera och överväga dessa metoder och föreslå vilka delar av dem som kan användas även i Sverige.

Riksrevisionen uppmärksammade i sin granskning av skyddet av värdefull skog 2018 att statens samlade insatser för skydd av värdefull skog kan förbättras och bli mer kostnadseffektiva. Det finns också ett flertal andra förslag som tagits upp i olika sammanhang som berör behovet av nya kompletterande flexibla skydds- och ersättningsformer, t.ex. förslag från arbetsgrupper i det nationella skogsprogrammet, i Fördjupad utvärdering av miljömålen (Naturvårdsverket 2019, rapport 6865) och i betänkandet Ekologisk kompensation (SOU 2017:34). Riksdagen har även lämnat ett tillkännagivande om behovet av en översyn av olika typer av ersättningsmodeller vid skyddande av skog i syfte att skapa effektivare skyddsformer (bet. 2017/18: MJU17, rskr. 2017/18:215).

Det finns skäl att förtydliga vilken hänsyn och vilka åtgärder skogsägare och skogsbruket förväntas genomföra, med andra ord klargöra var gränserna går för miljöhänsyn utan rätt till ersättning.

När utredaren analyserar behovet av skydd av skog för att kunna nå relevanta nationella miljömål och internationella åtaganden ska befintligt kunskapsunderlag från myndigheter, organisationer, bransch och vetenskapssamhälle användas.

Vid utredandet av nya flexibla former av skydd behöver syftet med skyddet, dvs att nå nationella och internationella åtaganden om biologisk mångfald och behovet av stärkt äganderätt tillgodoses och vara i fokus. Detta tillgodoses genom exempelvis nya flexibla ersätt-

ningsformer i syfte att skapa ökad legitimitet för naturvårdsåtgärder och ökat incitament för hållbart skogsbruk. Förslag ska inte lämnas som innebär ett utökat ansvar för markägare.

Utredaren ska därför

- beskriva och utvärdera befintliga skydds- och ersättningsmodeller för skydd av skog i Sverige samt frivilliga avsättningar och miljöhänsyn,
- beskriva skydds- och ersättningsmodeller som används i andra länder med liknande förutsättningar som Sverige, exempelvis Norge och Finland samt analysera och om det är relevant, lämna förslag med utgångspunkt i dessa modeller, och
- utreda och föreslå nya eller utvecklade flexibla skydds- och ersättningsformer som kan användas i hela landet, som bygger på frivillighet och som skapar incitament att skydda och bevara biologisk mångfald och andra allmänna intressen (t.ex. kulturmiljövärden, friluftslivsvärden och rennäring) samtidigt som de stärker äganderätten, beaktar principen om frihet under ansvar och stimulerar en växande cirkulär bioekonomi på ett kostnadseffektivt sätt.

Utredarens förslag ska

- innefatta skydds- och ersättningsformer som sker på markägarens eget initiativ och som premierar markägare som sköter sin skog så att höga naturvärden utvecklas eller har skött sin skog så att sådana värden har utvecklats,
- innefatta ersättningsformer som är samhällsekonomiskt effektiva och styr mot hållbart skogsbruk, och
- säkerställa att markägare får ersättning för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till.

Utredaren ska även

- utveckla nya modeller, för naturvårdsåtaganden som befästs genom avtal och som gör det mer attraktivt för markägare att formellt skydda sin mark,
- analysera skogsägarnas eget ansvar för miljön inom befintlig skogs- och miljöpolitik, genom t.ex. frivilliga avsättningar och andra naturvårdande insatser i syfte att bevara biologisk mångfald,
- analysera och vid behov lämna förslag på finansiering av föreslagna nya eller utvecklade flexibla skydds- och ersättningsformer, och
- använda befintligt kunskapsunderlag från myndigheter, organisationer, bransch och vetenskapssamhället vid analysen av behovet av skydd av skog för att kunna nå relevanta nationella miljömål och internationella åtaganden om biologisk mångfald samt lämna de förslag till åtgärder som eventuellt behövs.

Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?

Sverige ska ha en hög ambition i arbetet med biologisk mångfald och ekosystemtjänster nationellt, internationellt och inom EU så att miljömålen nås, och samtidigt bli världens första fossilfria välfärdsland. Det finns behov av att belysa betydelsen av en växande bioekonomi och de anspråk denna kan komma att ställa på samhällets behov av skogsråvara för ett fossilfritt samhälle och därmed på skogs-ekosystemen. Detta inkluderar hur dessa anspråk kan komma att påverka möjligheterna att nå internationella och av riksdagen beslutade nationella mål om i första hand biologisk mångfald.

Internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat

En rik variation av levande organismer är en förutsättning för liv på jorden, både på land och i vatten. Denna variation, den biologiska mångfalden, förser oss med förutsättningar för jordbruk, skogsbruk fiske, vattenrening och mycket mer som behövs för vår överlevnad. FN:s konvention om biologisk mångfald (Convention on Biological

Diversity, CBD) trädde i kraft 1993 och har som mål att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden, och att nyttan av att använda genetiska resurser ska fördelas rättvist. År 2010 antogs under konventionen 20 mål för arbetet med konventionen – Aichimålen, av vilka de flesta ska nås till år 2020.

Sverige har som part till konventionen förbundit sig att genomföra konventionens mål och de beslut som har fattats av konventionens partsmöte. Åtaganden för biologisk mångfald finns även i EU-rätten bl.a. i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet), Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågelskyddsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten).

Regeringen har i överenskommelse med Centerpartiet och Liberalerna aviserat att artskyddsförordningen ska ses över.

I propositionen En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop. 2013/14:141) angavs de etappmål för biologisk mångfald, ekosystemtjänster och hållbar markanvändning som regeringen har beslutat samt insatser som bidrar till att nå miljö kvalitetsmålen, generationsmålet, Aichimålen och målen i EU:s strategi för biologisk mångfald 2011–2020. Den svenska strategin har även betydelse för genomförandet av Agenda 2030 och riksdagens mål för friluftslivspolitik och de tio friluftslivsmålen.

I oktober 2018 lanserade Europeiska kommissionen en ny bioekonomistrategi som tar sin utgångspunkt i bland annat i Parisavtalet, och FN:s hållbarhetsmål. EU:s bioekonomistrategi sätter upp tre mål: 1) skala upp och stärka bio-baserade sektorer, 2) snabbt sprida bioekonomin i Europa, och 3) skydda ekosystem och förstå bioekonomins ekologiska begränsningar. En omställning till en cirkulär och biobaserad ekonomi har betydelse för att nå de nationella miljö- och klimatmålen samtidigt som det stärker konkurrenskraften, gynnar näringslivsutvecklingen och bidrar till att skapa nya jobb. Omställningen till ett fossilfritt samhälle och ett hållbart nyttjande av naturresurser är också en stark drivkraft för strukturomvandling till en cirkulär och biobaserad ekonomi där innovationer skapar möjligheter för ökad export, tillväxt och sysselsättning. I en cirkulär ekonomi produceras material och produkter på ett hållbart sätt och åter-

används, genom exempelvis reparation och uppgradering. Produkter återvinns och avfall hanteras som en resurs vilket innebär att farliga kemikalier i produkter måste fasas ut. Att ställa om från en linjär till en cirkulär ekonomi innebär att effektivisera material- och energi-användning.

Behovet av att hantera målkonflikter

Det finns målkonflikter bland annat mellan bevarande av biologisk mångfald och ökat uttag av skogsråvara. Enligt riksdagens beslut ska miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livs-medelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Det finns därför behov av att kartlägga och beskriva målkonflikter och synergier och lämna förslag på hur målkonflikter kan hanteras och synergier tillvaratas.

Det finns ett brett samförstånd om att den svenska skogspolitiken ska bygga på de jämställda målen om miljö och produktion och skogs-ägarnas frihet under ansvar. Produktion av skoglig råvara är en viktig del i omställningen till en biobaserad ekonomi och för att fasa ut fossil energi. Samtidigt finns en ökande efterfrågan på biomassa. EU:s lagstiftning ställer krav på ökad andel biodrivmedel och de av riksdagen antagna klimatmålen, inklusive målet om nettonollutsläpp senast 2045, etappmålen för 2030 och 2040 samt målet för transportsektorn till 2030 bedöms kräva ökad substitution av fossila material och bränslen med biobaserade produkter. I en växande cirkulär bioekonomi måste ett hållbart uttag av skogsråvara säkras.

Uttaget av trädbiomassa från skogen har under lång tid ökat i Sverige. Samtidigt har den totala skogstillväxten ökat i ungefär samma takt vilket sammantaget inneburit att nettoupptaget av koldioxid i skogen varit relativt konstant.

Sverige har goda förutsättningar att förena ett aktivt skogsbruk med höga miljöambitioner samtidigt som en ökad substitution av fossila material kan ske med hjälp av skoglig råvara. Sverige har också goda förutsättningar att ställa om till en cirkulär biobaserad ekonomi och öka värdeskapandet från biobaserade näringar, t.ex. skogsbruk och mångbruk av skog, jordbruk, fiske och vattenbruk och natur- och kulturturism. Det finns en stor potential för att höja föräd-

lingsvärdet hos de förnybara råvaror som dagens svenska process-industri använder. En effektivare användning av råvaror och användning av restprodukter, biprodukter och avfall minskar belastningen på ekosystemen. En utvecklad cirkulär bioekonomi kan även stödja strukturuomvandlingen i berörda branscher.

Åtgärder för att minska utsläppen behövs inom alla samhällssektorer för att nå etappmålen i det klimatpolitiska ramverket. Kompletterande åtgärder, bland annat ökad kolinlagring kan användas för att nå etappmålen. Framtida ytterligare utsläppsminskningar, inklusive i inrikes transporter, bedöms förutsätta en ökad användning av hållbart producerad bioenergi från skogsbruket. Detta kan minska den framtida potentialen att bokföra ökat nettoupptag och således utnyttja en ökning av kolsänkan. Detta analyseras nu av den Klimatpolitiska vägvalsutredningen (M 2018:07, dir. 2018:70). Vid sidan av en ökad elektrifiering inom transportsektorn kommer även hållbara förnybara bränslen att spela en viktig roll i transportsektorns klimatomställning. Konkurrensen om tillgången till biodrivmedel kommer sannolikt att öka på grund av ökad svensk efterfrågan, EU:s krav på hållbara biodrivmedel och ökad internationell efterfrågan från flyget. En successivt ökad användning av hållbara biodrivmedel kan ersätta en betydande del av dagens användning av fossil bensin och diesel i transportsektorn till 2030.

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren utgå från de åtaganden som följer av konventionen om biologisk mångfald, samt hur de kan förenas med en växande bioekonomi. Utgångspunkten för utredningen ska också vara att säkerställa att de jämställda skogspolitiska målen om produktion och miljö och Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat uppnås. Utredaren bör utgå från befintliga kunskapsunderlag om den biologiska mångfaldens behov och tillgång och efterfrågan på skogsråvara samt hur dessa målkonflikter belysts tidigare.

Utredaren ska därför

- sammanställa Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald,
- analysera utifrån befintligt kunskapsunderlag vad som krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen,

- analysera utifrån befintligt kunskapsunderlag den framtida ökande efterfrågan av skogsråvara i syfte att främja utvecklingen av hållbara, konkurrenskraftiga och biobaserade näringar med bas i skogen,
- använda befintligt kunskapsunderlag och behovsanalyser om skydd av skog och ökande efterfrågan på skogsråvara och med beaktande av det föreslå de åtgärder som behövs för att kunna följa internationella åtaganden om biologisk mångfald och klimat,
- analysera hur behovet av skydd av skog påverkar förutsättningarna för inhemsk produktion av bioråvara för en växande cirkulär bioekonomi samt att nå mål för närings- och landsbygdspolitiken, och
- kartlägga och beskriva mållkonflikter och synergier utifrån de analyser som görs enligt ovan och lämna förslag på hur mållkonflikter kan hanteras och synergier tillvaratas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag ur ett miljömässigt, klimatmässigt, ekonomiskt, företagsmässigt och socialt perspektiv.

De samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas ska analyseras. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt under utredningsarbetet. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som utredaren väljer att lägga fram. Utredaren ska också i övrigt utföra konsekvensbeskrivningen i enlighet med de krav som ställs i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredaren ska redovisa hur de föreslagna åtgärderna kan utvärderas och hur en sådan utvärdering kan gynnas exempelvis genom stegvist införande. Vid behov ska utredaren lämna förslag avseende detta. Detta gäller särskilt vid förslag av större åtgärder.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredningen ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, kommuner, näringslivet, intresseorganisationer och övriga intressenter. Vidare ska utredningen samråda och inhämta synpunkter från relevanta pågående utredningar inom kommittéväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2020.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2020:63

Tilläggsdirektiv till Skogsutredningen (M 2019:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 11 juni 2020.

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 18 juli 2019 kommittédirektiv om stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (dir. 2019:46). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 juli 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 november 2020.

(Miljödepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppgiften. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.

37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurs-skolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskadestånd – ett rättighets-skydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny social-tjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknads-kontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrations-politik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestä-melser om cybersäkerhetscertifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
65. 55 år och karenssval. N.
66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. U.
67. Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. U.
68. Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. Fö.
69. Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. S.
70. Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. S.
71. Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. N.
72. Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. M.
73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. M.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]
- Barnkonventionen och svensk rätt. [63]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]
- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]
- Rutavdrag för äldre. [52]
- Det skatterättsliga företrädeansvaret – en översyn. [60]

- Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]
- Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]

Försvarsdepartementet

- EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]
- Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. [68]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]
- Innovation genom information. [55]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]
- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]
- En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]
- En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]
- Ett särskilt hedersbrott. [57]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen.
+ Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]
- Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]
- Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. [72]
- Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. [73]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]
- Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]
- En samlad djurhålsoreglering. Del 1 och 2. [62]
- 55 år och karenssval. [65]
- Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. [71]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]

- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]
- Grundpension. Några anslutande frågor. [32]
- Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]
- Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]
- Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. [69]
- Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. [70]

Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]
- Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]
- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]
- En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurs-skolor. [42]
- Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]
- Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. [59]

Samverkande krafter

- för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. [66]

Förskola för alla barn

- för bättre språkutveckling i svenska. [67]

Utrikesdepartementet

Enhetlig och effektiv marknadskontroll.
[49]

