

## Sammanfattning

### Uppdraget

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

### Har målen nåtts?

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

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

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

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

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

<sup>2</sup> Målet avser enbart områden nedanför gränsen för fjällnära skog.

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

<sup>4</sup> Skogsstyrelsen redovisar en uppföljning av frivilliga avsättningar senare under år 2007.

## Förslag

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

### Naturvårdsinstrumenten

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

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

- ***Effektivisera processen för naturreservat***

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Utveckla samordningen mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen**

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Statens skogar**

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

### **Statens egna avsättningar**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Statlig ersättningsmark**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Övriga rekommendationer och överväganden**

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

### **Naturvårdsinstrumenten**

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

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

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

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

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

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

### **Incitamenten för skogsägarnas medverkan**

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

- **Ändrade skatteregler vid marköverlåtelse**

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

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

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

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

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



## **Statens skogar**

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

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

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

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

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

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

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

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



# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

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

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

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

De fyra delmålen är:

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

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

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

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

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

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

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

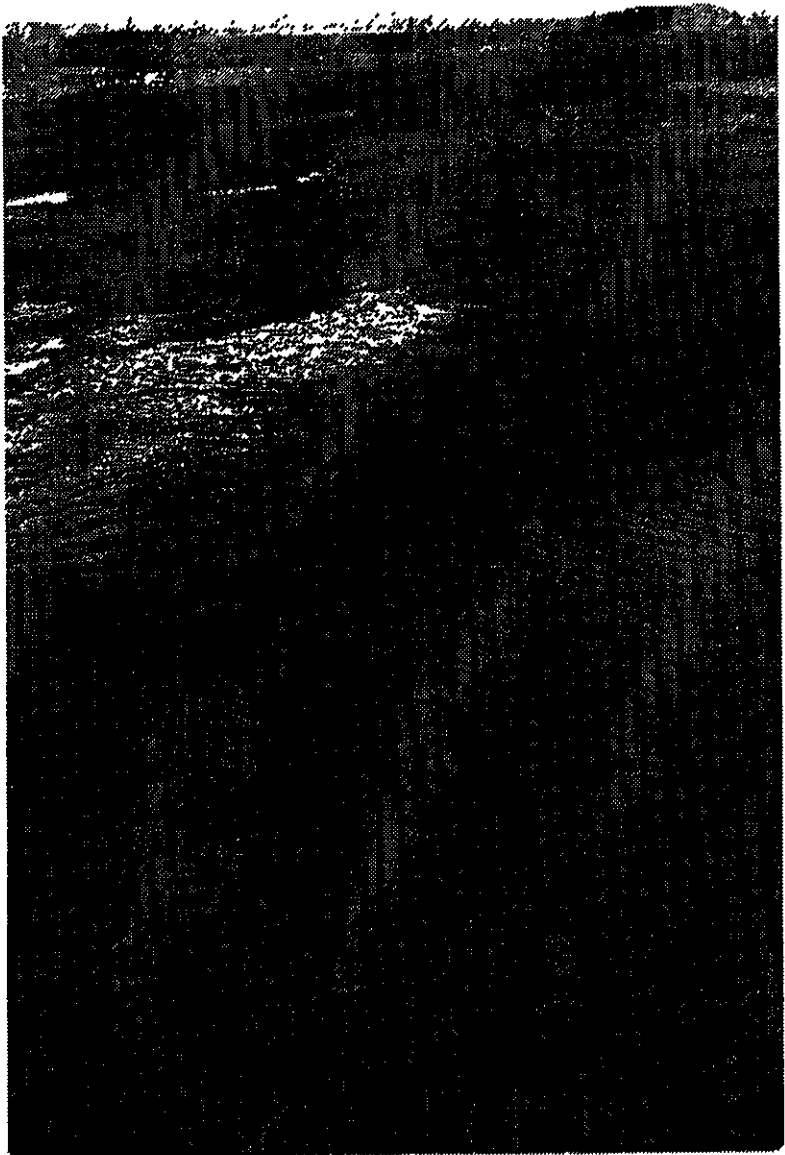
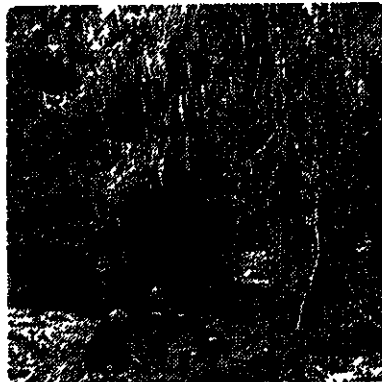
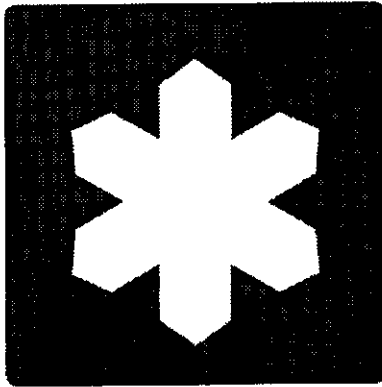
Uppdraget ska redovisas senast den 2007-09-30 till Miljödepartementet. Redovisningen kommer dels att direkt vara ett underlag för Regeringskansliet, dels utgöra ett underlag för Miljömålsrådets samlade bedömning som ska överlämnas till regeringen 2008-02-28. Rådets bedömningar ligger sedan till grund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

## **1.2 Tolkning av uppdraget samt avgränsningar**

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

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

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



# Naturskydd i ett internationellt perspektiv

Förslag till åtgärder i Sverige

NATURVÅRDSVERKET  
SKOGSSTYRELSEN

**Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: [natur@cm.se](mailto:natur@cm.se)

Postadress: CM-Gruppen, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: [www.naturvardsverket.se/bokhandeln](http://www.naturvardsverket.se/bokhandeln)

**Naturvårdsverket**

Tel: 08-698 10 00, fax: 08-20 29 25

E-post: [natur@naturvardsverket.se](mailto:natur@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

**Skogsstyrelsen**

Tel: 036/15 56 00

E-post: [skogsstyrelsen@skogsstyrelsen.se](mailto:skogsstyrelsen@skogsstyrelsen.se)

Postadress: skogsstyrelsen, SE-551 83 Jönköping

[www.skogsstyrelsen.se](http://www.skogsstyrelsen.se)

ISBN 91-820-5742-1

ISSN 0282-7298

Elektronisk publikation

© Naturvårdsverket 2007

Kontaktperson vid Naturvårdsverket, Olle Höjer

Kontaktperson vid Skogsstyrelsen, Johan Åberg

Tryck: CM Digitaltryck AB

Omslagsbilder: överst till vänster Peter Gerdehag/B, nederst Tore Hagman/N

till höger Frédéric Forsmark.

Form: Naturvårdsverket



MISSIV

2007-06-28

NV Dnr 310-375-06

SKS Dnr 2007 3631

Miljödepartementet  
Jordbruksdepartementet  
103 33 Stockholm

**Slutredovisning av regeringsuppdraget ytterligare åtgärder som bör vidtas inom områdeskyddet med anledning av CBD:s arbetsprogram och OECD:s rekommendationer.**

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen överlämnar härmed slutredovisning av regeringsuppdraget "Ytterligare åtgärder som bör vidtas inom områdeskyddet med anledning av konventionen om biologisk mångfald (C. BD) arbetsprogram om skyddade områden och OECD:s rekommendationer som rör områdeskydd". Arbetet med uppdraget har bedrivits inom en arbetsgrupp och styrgrupp under samordning av Naturvårdsverket. Samråd med länsstyrelserna har skett bland annat i samband med konferensen om skyddade områden 17-18-4 i Stockholm. Ett förslag till redovisning remitterades till länsstyrelserna under maj månad. Arbetet med regeringsuppdraget har i stor utsträckning integrerats med och kompletterar den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen samt andra pågående utredningar. Detta har inneburit att befintliga underlag, processer och tillfällen för samråd nyttjats. Redovisade nationella strategier för områdeskydd i olika naturmiljöer har utgjort bakgrundsunderlag för arbetet.

Redovisningen innehåller förslag till ytterligare åtgärder som bör göras inom områdeskyddet inklusive kortfattade beskrivningar och motiveringar. Totalt föreslås en 20-tal åtgärder med syfte att möta de rekommendationer som CBD och OECD bärat. Åtgärderna är dels av övergripande karaktär såsom utvecklingsarbete avseende begrepp, statistik och strategier men också mer specifika åtgärder föreslås med avseende på nationalpark, naturreservat, naturminne och biotopskyddsområde enligt miljöbalken. Vad gäller ev. ytterligare åtgärder avseende avtalsformer för bevarande av natur hänvisar Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen till pågående utredningar.

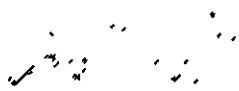


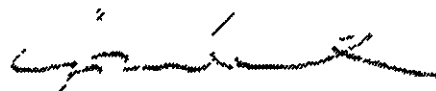
Programelement 2 i CBD:s arbetsprogram, uppmärksammas dels i vissa åtgärdsförslag samt genom en översikt av några pågående arbeten som rör delaktighet och områdeskydd. Sveriges möjligheter att genomföra relevanta aktiviteter enligt tidsplan i programmet har belysts i samband med tidigare redovisning av notifiering 2006-080 till CBD-sekretariatet (se bilaga 3 i redovisningen).

Redovisningen begränsar sig till att omfatta förslag till åtgärder inom områdeskydd enligt miljöbalken vilket innebär att skyddsformen naturvårdsavtal inte har behandlats. Naturvårdsavtal är dock en del av det formella skyddet av skogsområden varför Skogsstyrelsen vill framhålla att en förändring i möjligheten för fastighetsägare att periodisera intäkten från naturvårdsavtal bedöms vara mycket angelägen.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer sammanlagt att de föreslagna åtgärderna utgör ett viktigt bidrag till Sveriges arbete med att uppfylla internationella åtaganden för miljön. Myndigheterna vill i sammanhanget även framhålla att tillräckliga personalresurser för områdeskydd är en nyckelfaktor för att genomföra arbetet.

Beslut om denna redovisning har fattats av undertecknade generaldirektörer.

  
Lars-Erik Liljelund  
Naturvårdsverket

  
Olof Enander  
Skogsstyrelsen

# Innehåll

<b>INNEHÅLL</b>	<b>5</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>9</b>
Naturskydd i ett internationellt perspektiv	9
- förslag till åtgärder i Sverige	9
<b>SUMMARY</b>	<b>11</b>
Site protection from an international perspective	11
- proposed measures for Sweden	11
<b>BAKGRUND</b>	<b>13</b>
Uppdraget	13
OECD	13
Allmänt	13
Rekommendation nr 13	14
Konventionen om biologisk mångfald - CBD	14
Allmänt	14
Arbetsprogrammet för skyddade områden	14
Miljö kvalitetsmålen	16
Skydd av områden	17
Allmänt	17
Definitioner	17
<b>1. INLEDANDE BESKRIVNING</b>	<b>19</b>
Syfte och mål	19
<b>2. STRATEGIER FÖR OMRÅDESSKYDD</b>	<b>21</b>
Sjöar och vattendrag	21
Hav	21
Våtmarker	22
Skog	24
Fjäll	24
Odlingslandskap	25
Tätortsnära natur	25
<b>3. UNDERLAG FÖR SKÖTSELSTRATEGIER</b>	<b>27</b>
Förutsättningar	27
Dokument om naturvårdande skötsel	28

<b>4. LOKAL DELAKTIGHET OCH SAMVERKAN</b>	<b>29</b>
Mer dialog och samråd	29
Kommunerna har en nyckelroll	29
Ansats inom områdesskyddet	30
Bildande	30
Förvaltning och skötsel	30
Processer kring lokal delaktighet	31
Ekonomiska nyttoaspekter	31
<b>5. ANALYS OCH FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER</b>	<b>33</b>
5.1 Övergripande åtgärder	33
Enhetlighet i begrepp och statistik	33
Enhetliga begrepp	33
Officiell statistik	34
Lokal delaktighet och samverkan	35
Ökad kompetens om lokal delaktighet m.m.	35
Mer skötseluppdrag till markägare	35
Ersättningsmark till alla markägarkategorier	36
Statens skyddsvärda skogar bör bevaras långsiktigt	36
Översyn av ekonomiska styrmedel	37
Se över reavinstkattereglema	37
Förbättrad representativitet i skyddet	38
Implementering av beslutade strategier, planer och åtgärder	38
Förbättrat kunskapsunderlag för urval och prioritering av skyddsvärda marina områden	39
Övergripande planer och strategier	39
Planera inför kommande klimatförändringar	39
Värdebaserad ansats i odlingslandskap, exemplet eklandskap	40
Förbättrad övervakning och uppföljning	42
Implementera och utvärdera pågående projekt	42
Mer kunskap om exploaterande verksamheter	43
5.2 Åtgärder inom olika skyddsformer	44
Nationalpark	44
Ny nationalparksplan	44
Naturresevat	46
Fler beslutade naturresevat	46
Skydda oskyddade arealer med höga värden i naturresevaten	46
Mer kunskapsutbyte mellan olika kompetensområden	48

Prioriterade utökningar	49
Fördjupade skötselstrategier	51
Naturminne	52
Samlat beslutsunderlag för träd	52
Naturvårdsområden och landskapsbildskydd	53
Beslut om naturreservat eller beslut om upphävande	53
Skötsel av biotopskyddsområden på skogsmark	54
<b>6. SLUTSATSER</b>	<b>55</b>
<b>BILAGA 1</b>	<b>57</b>
Några pågående arbeten som rör lokal delaktighet och områdesskydd	57
<b>BILAGA 2</b>	<b>61</b>
Erfarenheter från några lokala projekt som rör lokal delaktighet och områdesskydd	61
<b>BILAGA 3</b>	<b>65</b>
Implementation of the CBD Programme of Work on Protected Areas	65

**NATURVÅRDSVERKET OCH SKOGSSTYRELSEN NV-rapport 5742**  
**Naturskydd i ett internationellt perspektiv – förslag till åtgärder i Sverige**

# Sammanfattning

## Naturskydd i ett internationellt perspektiv - förslag till åtgärder i Sverige

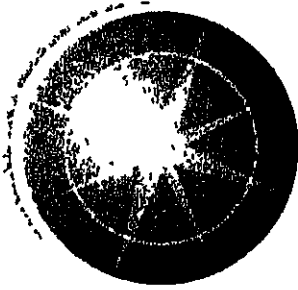
Denna rapport utgör slutredovisning av regeringsuppdraget ”Ytterligare åtgärder som bör vidtas inom områdesskyddet med anledning av konventionen om biologisk mångfalds (CBD) arbetsprogram om skyddade områden och OECD:s rekommendationer som berör områdesskydd”, ett regeringsuppdrag Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har i sina regleringsbrev för 2006. Arbetet med regeringsuppdraget har i stor utsträckning integrerats med och kompletterar åtgärdsförslag i den fördjupade utvärderingen av flera miljö kvalitetsmål och andra pågående utredningar. Detta har inneburit att befintliga underlag, processer och tillfällen för samråd nyttjats. Redovisade nationella strategier för områdesskydd i olika naturmiljöer har också utgjort underlag för arbetet med regeringsuppdraget.

Redovisningen innehåller förslag till ytterligare åtgärder som bör göras inom områdesskydd enligt miljöbalken inklusive kortfattade beskrivningar och motiveringar. Totalt föreslås ett 20-tal åtgärder med syfte att möta de rekommendationer som CBD och OECD lämnat. Åtgärderna är dels av övergripande karaktär såsom utvecklingsarbete avseende begrepp, statistik och strategier men också mer specifika åtgärder föreslås med avseende på nationalpark, naturreservat, naturminne och biotopskyddsområde enligt miljöbalken.

Programelement 2 i CBD:s arbetsprogram, uppmärksammas dels i vissa åtgärdsförslag samt genom en översikt (bilaga 1 och 2) av några pågående arbeten som rör delaktighet och områdesskydd. Sveriges möjligheter att genomföra relevanta aktiviteter enligt tidsplan i programmet har belysts i samband med tidigare redovisning av notifiering 2006-080 till CBD-sekretariatet (bilaga 3).

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer sammantaget att de föreslagna åtgärderna utgör ett viktigt bidrag i Sveriges arbete med att uppfylla internationella åtaganden i miljöarbetet. Implementering av de föreslagna åtgärderna förväntas ge förbättrad förankring, måluppfyllelse, ekologisk funktionalitet och kostnadseffektivitet i områdesskyddet.





# Svenskt Friluftsliv

## Allemansrätten i framtiden

Svenskt Friluftsliv anser att allemansrätten skall bibehållas som en sedvanerätt. Allemansrätten skall sålunda hanteras utifrån principen "Inte störa – Inte förstöra".

I skyddade områden sker inte sällan en schablonartad reglering av allemansrätten trots att Naturvårdsverket särskilt uttalat att endast sådana begränsningar skall införas som områdets naturvärden kräver.

Svenskt Friluftsliv är oroad över de många inskränkningarna av allemansrätten som sker i de skyddade områdena. Vi är även oroade över den inskränkning som sker av allemansrätten genom de många kommunala beslut som sker med stöd av Ordningslagen för att reglera olika friluftsintrössen i en kommun. I skriften Friluftsliv i tätort redovisas en genomgång av landets kommuner. Inte mindre än 277 kommuner har infört någon form av lokala ordningsföreskrifter. De bestämmelser som kommenteras är sådana "som innebär reglering av annars oreglerad vistelse i naturen för motion och friluftsliv, d.v.s. begränsningar i allemansrätten i vid bemärkelse". Framst berörs frågor om hund, ridning, löpning/gång, cykling, skidåkning, pulkaåkning och eldning.

I sammanhanget görs följande reflektion: "Den utveckling som beskrivits ovan är inte bara ett hot mot allemansrätten som sådan. Den är framför allt ett hot mot de värden som allemansrätten representerar: avkoppling, glädje, naturupplevelser och frihet under ansvar".<sup>1</sup>

Vi instämmer i denna oro och för att kunna vara kommunerna, och myndigheter, behjälpliga i arbetet med att utforma bestämmelser som inte i onödan inskränker friluftslivet föreslår Svenskt Friluftsliv att en "allemansrättssakkunnig" tillsätts. Vi menar att våra medlemsorganisationers närmare 2 miljoner medlemmar skulle kunna ge oss ett fantastiskt kontaktnät över hela Sverige för att rapportera in inskränkningar och överträdelser av allemansrätten. Den sakkunnige skulle bevaka att varken statliga eller kommunala förvaltningar och heller inte privata markägare inskränker allemansrätten mer än vad som krävs för att värna om naturen och markägarens hemfrid. Nu riskerar allemansrätten att urholkas genom "de små stegens tyranni". Svenskt Friluftsliv är villig att administrera en sådan funktion. Funktionen har inte som syfte att informera våra medlemmar eller allmänheten om allemansrätten, detta uppdrag kvarstår hos naturvårdsverket.

En sådan funktion skulle kunna finansieras genom Naturvårdsverkets anslag inom Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.

Ett förslag på hur en sådan skrivning skulle kunna utformas i naturvårdsverkets regleringsbrev ges nedan. Förslaget är rödmarkerat och återfinns under anslag 34:2. En sådan skrivning skulle även kunna införas under anslag 34:3. (Regleringsbrevet nedan för naturvårdsverket är det som gäller för 2007).

<sup>1</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län Friluftsliv i tätort Rapport 2001: 18.



## Regleringsbrev för naturvårdsverket

### FINANSIERING

#### 5 Anslag

##### 5.1 Tilldelade anslag/anslagsposter (belopp angivna i tkr)

#### Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård

##### 34:1 Naturvårdsverket (Ramanslag)

Disponeras av Naturvårdsverket 339 457

ap.1 Naturvårdsverket (ram) 339 457

##### Villkor för anslag 34:1

###### ap.1 Naturvårdsverket

1. Av anslaget får högst 5 000 000 kronor användas för bidrag till sådant av andra organiserat bedrivet utvecklingsarbete som främjar de verksamheter Naturvårdsverket ansvarar för. Naturvårdsverket får fördela ytterligare 5 000 000 kronor till ideella miljöorganisationers arbete.

2. Naturvårdsverket skall fördela högst 5 000 000 kronor till insatser för information om rovdjur och för att utvärdera informationssatsningen, varav högst 4 000 000 kronor skall tilldelas rovdjurscentra efter ansökan.

##### 34:2 Miljöövervakning m.m. (Ramanslag)

Disponeras av Naturvårdsverket 275 956

ap.1 Miljöövervakning (ram) 191 336

ap.2 Bidrag till åtgärder för miljökrav vid offentlig upphandling m.m. (ram) 16 300

ap.6 Bidrag till ideella miljöorganisationer (ram) 7 600

ap.7 Bidrag till Swedish Water House (ram) 3 000

ap.8 Program för utsläpp och avfall (ram) 57 720

ap.9 Bidrag till Svenskt Friluftsliv (ram) 1 500

##### Villkor för anslag 34:2

###### ap.1 Miljöövervakning

Miljömålsrådet får fördela högst 163 836 000 kronor till övervakning av miljötillstånd i den yttre miljön, inklusive viss internationell rapportering. Miljömålsrådet får fördela högst 27 500 000 kronor till miljömålsuppföljning.

###### ap.2 Bidrag till åtgärder för miljökrav vid offentlig upphandling m.m.

Naturvårdsverket skall till AB Svenska Miljöstyrningsrådet utbetala 500 000 kronor för informationsinsatser m.m. för att stimulera organisationer till nya och förnyade registreringar enligt EMAS-förordningen. Vidare skall Naturvårdsverket till AB Svenska Miljöstyrningsrådet utbetala 14 300 000 kronor för arbete med miljökrav vid offentlig upphandling. Arbetet skall bedrivas i enlighet med den handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling som regeringen avser besluta om 2007. Därutöver disponerar Naturvårdsverket 500 000 kronor för uppföljning av handlingsplanen.

###### ap.6 Bidrag till ideella miljöorganisationer

Anslagsposten skall användas för bidrag till ideella miljöorganisationers arbete. Naturvårdsverket beslutar om fördelningen av medlen.

###### ap.7 Bidrag till Swedish Water House

Anslagsposten skall användas för bidrag till verksamheten vid Swedish Water House (SWH). Naturvårdsverket skall, efter samråd med Regeringskansliet, utbetala bidraget till Stockholm International Water Institute (SIWI) vid Stockholm Vatten AB eller, om stiftelsen SIWI har hunnit bildas, till stiftelsen SIWI för projekt SWH. Bidraget skall användas till att genom utåtriktad verksamhet i form av utbildningar, seminarier, deltagande i internationella möten och processer, internetbaserad information etc. förmedla kunskap och erfarenheter framförallt inom området integrerad vattenförvaltning. Naturvårdsverket skall senast den 15 april 2008 redovisa till regeringen hur bidraget till SWH använts och ge en bedömning av i vilken grad det har bidragit till de angivna syftena.

###### ap.8 Program för utsläpp och avfall

Anslagsposten skall användas för programmet för utsläpp och avfall, för utvecklingsarbete för internationell rapportering och för arbete med utsläppsriktat.

###### ap.9 Bidrag till Svenskt Friluftsliv

Anslagsposten skall användas för arbete med information till kommuner mm. om vikten av att inte inskränka allemansrätten.

##### 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald (Ramanslag)

Disponeras av Naturvårdsverket 2 051 322 ap.1 Bidrag till kalkning av sjöar och vattendrag (ram) 218 000

ap.2 Kostnader för investeringar för naturvård och skötsel av skyddade områden m.m. (ram) 1 833 322

Disponeras av regeringen 0

ap.3 Regeringens disposition (ram) 0