

Frivillig grund

– förslag till ett nytt system för
skydd av skog i Sverige



Rapport från LRF Skogsägarna – Frivilligt formellt skydd av skog



Innehåll

Inledning.....	3
Våra förslag i korthet	4
Varför behövs en ny modell som bygger på frivillighet?.....	5
Naturvårdspolitiken betydelse för skogsägares vilja att låta naturvärden utvecklas.....	6
Nordisk jämförelse	10
För- och nackdelar med ett frivilligt formellt skydd?	14
Förutsättningar för frivillighet.....	16
Förslag till nya skydds- och ersättningsformer	19

Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, är en partipolitiskt obunden intresse- och företagarorganisation för människor och företag inom de gröna näringarna. LRFs cirka 140 000 medlemmar, varav en stor andel äger och brukar skog, driver tillsammans 70 000 företag och det gröna näringslivet står för lite mer än 4 procent av Sveriges BNP.

LRF Skogsägarna ansvarar för skoglig näringspolitik i LRF samt är branschorganisation för skogsägarföreningarna Södra, Mellanskog och Norra Skog med tillsammans cirka 110 000 skogsägande medlemmar.



”För att värna och utveckla den biologiska mångfalden måste vi hitta ett system som har stöd bland Sveriges skogsägare.”

Eftersom nästan all svensk skog någon gång har brukats beror dagens naturvärden till stor del på de val som skogsägare gjort genom generationer. Det kan handla om vilken skogsbruksmetod man valt, vilka träd man har planterat, valet att vänta med avverkning eller valet att inte göra något alls. Valen har givetvis påverkats av skogspolitiken och andra styrmedel, men framförallt av skogsägarens egna drivkrafter.

För att värna och utveckla den biologiska mångfalden måste vi därför hitta ett system som har stöd bland Sveriges skogsägare och samtidigt tar tillvara på och utvecklar deras drivkrafter att utveckla den biologiska mångfalden. I denna rapport föreslår LRF Skogsägarna att allt formellt skydd ska bygga på skogsägarens medgivande. Undantag från denna grundregel får endast ske i mycket exceptionella fall eller om bevarande av ett specifikt område är nödvändigt för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

I rapporten presenterar vi en undersökning som har gjorts bland LRFs skogsägande medlemmar för att undersöka hur skogsägares vilja att låta naturvärden utvecklas påverkas av naturvårdspolitiken. Undersökningen visar tydligt att risken att förlora rådigheten över sin mark till följd av höga naturvärden minskar incitamenten att låta nya naturvärden utvecklas. Undersökningen visar även att viljan att bevara och utveckla naturvärden skulle påverkas tydligt positivt

om formellt skydd av natur byggde på frivillighet. En majoritet av skogsägarna skulle också ställa sig positiva till att ta initiativ till att skydda höga naturvärden på sin mark i ett sådant system.

LRF Skogsägarna bedömer att ett system för formellt skydd som helt bygger på frivillighet skulle vara bättre för den biologiska mångfalden.

LRF Skogsägarna bedömer därför att ett system för formellt skydd som helt bygger på frivillighet skulle vara bättre för den biologiska mångfalden sett till hela skogslandskapet och i ett längre perspektiv. Det nya systemet bör ta inspiration av våra grannländer Norge och Finland där det finns goda exempel på hur formellt skydd kan genomföras på frivillig väg. Förutom att helt bygga på frivillighet föreslår LRF Skogsägarna att skogsägarnas egna initiativ prioriteras tydligt i arbetet med formellt skydd, genom nya skydds- och ersättningsformer.

Våra förslag i korthet

1 Fler former av frivilliga avtal	Inrätta fler former av frivilliga avtal, med marknadsmässig ersättning. Det rör exempelvis naturvårdsavtal där ersättning kan kvittas mot utgifter under en längre tidsperiod. Eller ett arrendeliknande avtal där skogsägare får en löpande ersättning så länge avtalet gäller.
2 Avtalsformer som inkluderar överenskommelser om skötsel av naturvärden	Inför avtalsformer som inkluderar överenskommelser om skötsel av naturvärden. Avtal bör även kunna gälla för skog som delvis används för skogsproduktion.
3 Möjligheter för en omvänd auktion	Undersök möjligheterna för en omvänd auktion där markägare kan erbjuda staten naturvårdsinsatser för ett pris. Staten kan sedan välja de insatser man finner mest kostnadseffektiva.
4 Nytt flexibla biotopskydd	Inrätta ett nytt flexibla biotopskydd som kan vara tidsbegränsat. Denna modell kan hantera naturvärden som är tillfälliga i landskapet, t ex förekomster av fridlysta arter.
5 Omfördela resurser	Omfördela resurser från Naturvårdsverket till Skogsstyrelsen i statsbudgeten. Ett frivilligt arbetssätt med nya skydds- och ersättningsformer förutsätter att Skogsstyrelsen får mer medel till naturvårdande insatser.
6 Stärk äganderätten	Stärk äganderätten för att minska risken för skogsägaren att bygga upp naturvärden. För att ett formellt skydd som bygger på frivillighet ska fungera är det nödvändigt skogsägaren inte känner en risk att förlora rätten till sin mark på grund av höga naturvärden. Därför måste expropriation av skogsmark i naturvårdande syfte hållas till en miniminivå.

Varför behövs en ny modell som bygger på frivillighet?

Samhällets agerande kring formellt skydd påverkar inte bara de skogsområden som är aktuella för att bli naturreservat, biotopskydd eller för naturvårdsavtal. Formellt skydd utgör endast en mindre del av skogsmarken i Sverige. Minst lika viktigt för bevarandet av biologisk mångfald är hur den resterande skogen sköts och vilka incitament skogsägare har för att agera för att värna och utveckla den biologiska mångfalden.

Dagens skogspolitik som bygger på frihet under ansvar har varit framgångsrik för att få nya naturvärden att utvecklas i skogen. De senaste 25 åren har vi exempelvis fått mer gammal skog, mer död ved, fler grova lövträd och mer ädellövskog i skogslandskapet¹. Många skogsägare upplever dock att frihetsgraderna i skogen minskar vilket även kan påverka utvecklingen av skogens naturvärden.

Det finns idag flera styrmedel i naturvårdspolitiken som kan hindra skogsbruk utan att skogsägaren kan räkna med ersättning. Det gäller inte minst registrering av nyckelbiotoper och förbud mot avverkning enligt artskyddsförordningen. Dessa styrmedel kan i vissa fall innebära att områden, där staten har kännedom om höga naturvärden, bevaras. Risken är dock stor att det sker mot skogsägarens vilja och att förekomsten av naturvärden innebär ekonomiska förluster för skogsägaren.

Det finns idag formellt skydd, såsom etablering av naturreservat eller biotopskydd, där ersättning utgår till skogsägaren. Vår undersökning visar dock att för många skogsägare är det inte tillräckligt att man får engångsersättning i samband med att staten övertar ägarskapet av marken. Man har en relation till sin egen skog och vill därför behålla bestämmandet över skogen och lämna över till efterföljande generationer att ta egna beslut.

Om den här typen av bevarande mot skogsägarens vilja leder till mer eller mindre naturvärden i skogs-

När 100 markägare fick frågan från Landshypotek om vad som håller dem vakna om natten svarade flest (45%) oron för att staten inskränker min ägande- och nyttjanderätt på grund av exempelvis nyckelbiotoper².

landskapet är svårt att säga. Möjligen bevaras fler områden där staten känner till naturvärden. Samtidigt talar vår undersökning för att det samtidigt innebär att skogsägares vilja att bevara hittills okända naturvärden och att låta nya naturvärden utvecklas försvagas. Detta leder till en situation som varken gynnar skogsproduktion eller miljövärden då skogsägare gör aktiva insatser för att säkerställa att man inte förlorar kontrollen över skogen på grund av naturvärden.

Saknas det en vilja att låta nya naturvärden utvecklas är det därför på lång sikt minst lika allvarligt som om dagens höga naturvärden skulle gå förlorade. Många naturvärden är dessutom tillfälliga i landskapet. Det gäller exempelvis äldre lövträd i skog där granen på sikt kommer ta över. Sådana naturvärden måste hela tiden nyskapas i landskapet, vilket kräver ett flexiblare förhållningssätt.

Det finns därmed flera argument som talar för att det behövs en ny modell som förenar en stark äganderätt med incitament för att skydda och bevara naturvärden under frivilliga grunder. Först när skogsägaren kan känna sig trygg i rätten att få fortsätta äga och bruka sin skog, kan vi utveckla viljan att skapa nya naturvärden. Huvuddelen av de skogsområden som idag anses skyddsvärda kan bevaras genom insatser som bygger på frivillighet.

¹ skogsdata_2021_webb.pdf (slu.se)

² T.ex. lantbrukspanelen-nov-2020---jorden-vi-brukar.pdf (landshypotek.se)

Naturvårdspolitikens betydelse för skogsägares vilja att låta naturvärden utvecklas

För att bilda sig en uppfattning om hur naturvårdspolitiken påverkar skogsägares incitament till naturvård ställdes fyra frågor i en enkät till LRFs skogsägande medlemmar.

Undersökningen genomfördes mellan 23 augusti och 6 september 2021 i form av en webbenkät som skickades ut via mejl. Enkäten skickades ut till 2 500 slumpvis utvalda medlemmar i LRF som angett att

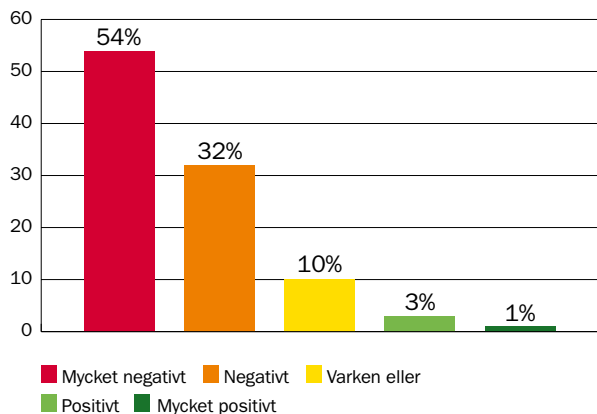
de har minst 10 hektar ansluten skog, vilket genererade 928 svar. Det innebär en svarsfrekvens på cirka 37 procent och en god representativitet i gruppen svarande.



Fråga 1.

Svarade: 925 Hoppade över: 3

Hur påverkas din vilja att utveckla och bevara värdefull natur av dagens system där det är möjligt för staten att förhindra skogsbruk utan ersättning? Exempelvis genom registrering av nyckelbiotoper och skydd av arter.

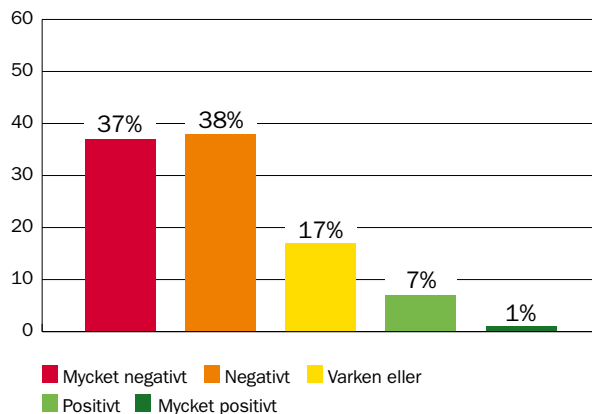


En överväldigande majoritet (86%) av de skogsägande medlemmarna menade att inskränkningar till följd av naturvård som inte medförde en ersättning minskade deras vilja att utveckla och bevara värdefull natur. Exempel på styrmedel som medför sådana inskränkningar är artskyddsförbud och registrering av nyckelbiotoper. Över hälften av de tillfrågade skogsägarna ansåg att det hade en mycket negativ påverkan på deras vilja till naturvård.

Fråga 2.

Svarade: 926 Hoppade över: 2

Hur påverkas din vilja att utveckla och bevara värdefull natur av dagens system där naturskydd (till exempel naturreservat eller biotopskydd) kan etableras på din mark mot din vilja men med ersättning?

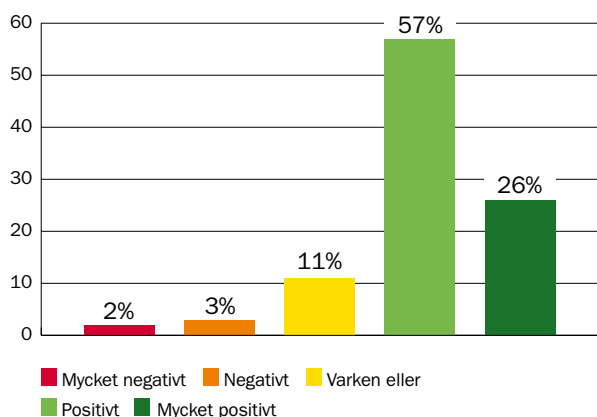


Tre fjärdedelar av de tillfrågade skogsägarna menade att även hotet om oönskade inskränkningar som medgav en ersättning (t.ex. naturreservat och biotopskydd) påverkade deras vilja att utveckla och bevara värdefull natur negativt. Jämfört med inskränkningar där ersättning saknas var dock graden av negativ påverkan mindre allvarlig.

Fråga 3.

Svarade: 928 Hoppade över: 0

Hur skulle din vilja att utveckla och bevara värdefull natur påverkas om ett nytt system inrättades där naturskydd (till exempel naturreservat eller biotopskydd) endast kunde etableras på din mark med ditt medgivande och med ersättning?

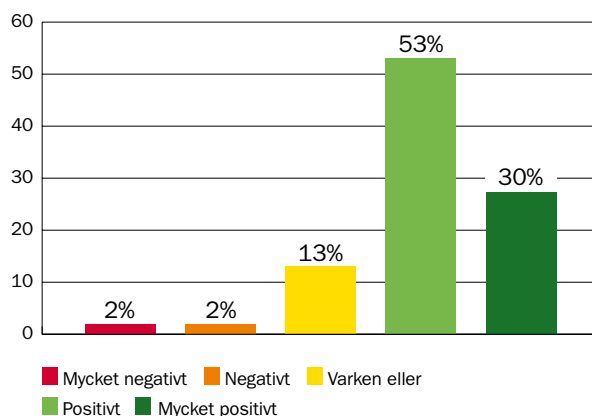


En mycket stor majoritet (83%) av de tillfrågade skogsägarna menade att deras vilja att utveckla och bevara värdefull natur skulle påverkas positivt av om naturskydd endast kunde ske med skogsägarens medgivande och med ersättning.

Fråga 4.

Svarade: 925 Hoppade över: 3

Hur ställer du dig till att själv ta initiativ till att skydda höga naturvärden i skogen i ett scenario där staten erbjuder ersättning och all form av skydd på din mark sker med ditt medgivande?



I ett scenario där all form av skydd bygger på frivillighet men där staten erbjuder ersättning ställer sig en stor majoritet (83%) av de tillfrågade skogsägarna sig positiva till att själva ta initiativ till att skydda höga naturvärden.

Dagens naturvårdsmodell är kontraproduktiv

Eftersom studien endast omfattar LRFs skogsägande medlemmar bör man fråga sig om studien ger en representativ bild av alla Sveriges skogsägare. LRF har 41 500 medlemmar som äger minst 10 ha skog. Dessa äger tillsammans ungefär en tredjedel av den enskilt ägda skogen i Sverige. De tillfrågade skogsägarna äger i snitt 89 ha skog vilket kan jämföras med ett snitt på 50 ha bland alla Sveriges skogsägare. Sannolikt avviker inte LRF-medlemmarna markant från ett genomsnitt av Sveriges skogsägare i hur de ser på sin skog, även om fler troligen bor i närheten av sin fastighet. Enkätstudien ger väldigt tydliga resultat där en överväldigande majoritet i två frågor svarat "positivt" och i två andra svarat "negativt". Även om LRFs medlemmar inte skulle vara helt representativa är det därför mycket osannolikt att en bredare undersökning skulle ha visat på en annan riktning. LRFs medlemmar utgör en så stor andel av skogsägarkåren att deras val i sig kommer att påverka utvecklingen i skogen.

Att risken för inskränkningar utan ersättning har en negativ påverkan på skogsägares vilja att bevara naturvärden och låta naturvärden utvecklas är uppenbart. En majoritet av de tillfrågade skogsägarna ansåg att det påverkade deras vilja mycket negativt. Det finns därmed en uppenbar risk att sådana styrmedel är direkt kontraproduktiva, d.v.s. att de motverkar förekomsten av höga naturvärden i skogen, framförallt på längre sikt. En effektiv naturvårdspolitik borde därmed prioritera att undanröja styrmedel som innebär att naturvärden blir en ekonomisk risk för skogsägare.

Att även risken för bildande av exempelvis naturreservat har negativ påverkan på skogsägares vilja att utveckla naturvärden visar att ersättning inte är tillräckligt för flertalet skogsägare. Man vill fortsätta ha kontroll över sin skog och bevara naturvärden på det sätt man själv väljer. Viktigt för många är sannolikt rätten att kunna lämna över skogen till sina barn och låta dem bruka skogen efter eget huvud. Denna drivkraft är stark hos familjeskogsbruket. Även om man står ekonomiskt skadeslös ser man det som en risk att bli fråntagen kontrollen över sin mark. Om risken att förlora denna kontroll ökar med höga naturvärden kommer också viljan att låta sådana naturvärden

utvecklas och bevaras att minska. Det kan påverka naturvärdena i hela skogslandskapet negativt.

Skulle formellt skydd av natur endast genomföras efter skogsägares medgivande hade de negativa incitamenten minskat enligt en stor majoritet av de tillfrågade skogsägarna. Även om myndigheterna kanske inte alltid skulle kunna formellt skydda exakt de områden man vill, skulle man sannolikt få andra positiva effekter i landskapet jämfört med ett tvingande skydd.

Mycket intressant är också att 83 procent av de tillfrågade skogsägarna uppger att de själva skulle kunna tänka sig ta initiativ till att skydda höga naturvärden i skogen i ett scenario där staten erbjuder ersättning och all form av skydd på marken sker med skogsägarens medgivande. Det visar att det finns en stor potential att hitta skog med värdefull natur som skogsägare är villiga att avsätta mot ersättning. Ett formellt skydd som bygger på frivillighet har därför sannolikt också goda förutsättningar att omfatta stora delar av den mest skyddsvärda skogen utifrån tillgängliga resurser.

Skogsägarens val avgör skogens naturvärden

Höga naturvärden är inte något som bara finns i skogen. Naturvärdena finns på grund av de val skogsägare gjort. Det kan handla om vilken skogsbruksmetod man valt, vilka träd man gynnat, valet att vänta med avverkning eller valet att inte göra något alls. Valen har givetvis påverkats av skogspolitiken och andra styrmedel, men även skogsägarens egna drivkrafter.

På samma sätt kommer de val skogsägare gör idag att prägla framtidens skogslandskap. Dessa val kommer delvis baseras på framtida avsättningsmöjligheter för det man vill producera på marken, fortsatt rådighet och möjligheten att lämna över rådigheten till sina barn. Om t.ex. gamla tallar väntas ge god framtida betalning blir det attraktivt att producera. Om det riskerar att göra skogen ekonomiskt värdelös minskar intresset att producera dem dramatiskt. Samma sak om de kan leda till att man förlorar självbestämmandet över skogen. Vill vi att nya naturvärden ska utvecklas i skogarna måste vi därför undvika styrmedel som avhåller skogsägarna från att producera dem.

Många skogsägare ser skogen som en pensionsförsäkring eller något värdefullt man vill lämna över till sina barn. Man kanske avstår från avverkning för att man tycker om skogen. Andra avverkar inte förrän man är i behov av pengar. Det gör att skogen ofta avverkas senare än vad som är optimalt ur ett ekonomiskt perspektiv. Samtidigt vill man nog ofta försäkra sig om att skogen inte tappar i värde eller att man förlorar kontrollen över den. Risken är stor att den som är orolig för att förlora brukanderätten avverkar tidigare än vad man önskat eller gallrar bort träd som med tiden kunnat få naturvärden. Styrmedel som skapar sådan oro gynnar varken skogsägaren eller samhällets mål kring biologisk mångfald.

Försök kring frivillighet hittills i Sverige

Redan idag har myndigheterna ambitioner att i stor utsträckning hitta frivilliga överenskommelser med skogsägare. I några få län har länsstyrelsen också gjort uttalanden om att man inte kommer att bilda reservat mot markägarens vilja.

I de allra flesta fall föregås reservatsbildning av en överenskommelse om ersättning som förhandlats mellan staten och markägaren. Men detta är en förhandling mellan två mycket ojämlika parter. Skogsägaren vet att om man inte accepterar statens bud kommer staten i de flesta fall ändå genomföra reservatsbildningen, mot dennes vilja. Att överklaga ett sådant beslut är i praktiken meningslöst då utsikten att vinna är minimal. Att inte acceptera en förhandlad ersättning innebär att skogsägaren tvingas stämma staten i domstol, med risk för en sämre ersättning.

I en undersökning av Naturvårdsverket³ uppgav tre av fem markägare som fått naturreservat inrättat på sin mark att de var helt eller delvis positiva till detta. För många markägare är således reservatsbildningen redan frivillig. Det visar också att många skogsägare skulle kunna tänka sig ett formellt skydd av sin mark mot ersättning. Undersökningen indikerar dock samtidigt att 40% av reservatsbildningarna sker mot markägarens vilja.

Komet-försöket 2010-2014

Under åren 2010-2014 genomfördes ett försök kring frivilligt formellt skydd i fem områden som motsvarade hela eller delar av län. Försöket fick namnet Komet efter ”kompletterande metoder”. Försöket gick ut på att markägarna själva skulle föreslå områden som kunde bli aktuella för reservat, biotopskydd eller naturvårdsavtal. Myndigheterna skulle då bedöma om skogen hade tillräckliga värden för att avsättas och om så var fallet inleda ett arbete med att genomföra det formella skyddet utifrån normala metoder. Under försöksperioden skulle inget formellt skydd genomföras där Komet-arbetsättet inte tillämpades.

Utvärdering av Komet⁴ har visat att arbetsättet gav förbättrat klimat mellan markägare och myndigheter. Det stimulerade skogsägares intresse för naturvård och många tidigare okända områden med naturvärden uppmärksammades. Samtidigt ansåg man att arbetsättet inte i samma omfattning som traditionellt arbete bidrog till måluppfyllelsen för skydd av skog. Även kostnaderna per hektar blev högre än traditionellt arbete med områdesskydd, främst på grund av projektkostnader och omfattande informationsinsatser till skogsägare. Detta är merkostnader som kanske delvis var kopplade till att det rörde sig om ett försök i begränsade delar av landet.

Nya Komet

Efter att Komet-försöket avslutats 2014 införde myndigheterna beteckningen Nya Komet för möjligheten för skogsägare att själva föreslå sina skogsområden för formellt skydd. Detta samtidigt som det formella skyddet på myndigheternas initiativ fortsätter som vanligt. Nya Komet innebär endast små skillnader i arbetsätt mot hur arbetet med formellt skydd skett under lång tid. Skogsägare har alltid haft en möjlighet att föreslå sin skog som ett potentiellt reservat eller biotopskyddsområde. Nya Komet innebär inte att markägarinitierade avsättningar prioriteras tydligt. Nyckelbiotoper som ägs av skogsägare med hög andel nyckelbiotop skall dock prioriteras om skogsägaren tar initiativ till det.

³Allt fler markägare positiva till att etablera naturreservat - Naturvårdsverket (naturvardsverket.se)

⁴Komet-programmet 2010-2014. Slutredovisning av regeringsuppdrag om att påbörja ett samverkansprogram med markägare med kompletterande metoder för skydd av natur. Naturvårdsverket.

Nordisk jämförelse

Norge och Finland har sedan femton år tillbaka valt att säkerställa förutsättningarna för en rik biologisk mångfald genom frivillighet, ömsesidig respekt och tillit till skogsägarnas egen kunskap och engagemang. Huvudregeln är att formellt skydd av skog inte sker mot markägarens vilja. Istället anger staten kriterier och önskvärda prioriterade naturvärden och skogsägaren tar själv initiativ till att skydda mark. I denna jämförelse presenteras hur Norge och Finland arbetar med formellt naturskydd på frivillig grund.

Norge

I Norge finns ett genomarbetat program för formellt skydd av skog på frivillig grund, som går under namnet ”Frivillig vern”. I början på 2000-talet initierades programmet av Norges Skogeierforbund, vilket är den norska motsvarigheten till LRF Skogsägarna. Bakgrunden till initiativet var den konfliktfyllda process mellan markägare och myndigheter som pågick under 90-talet när delar av den norska barrskogen skulle bevaras. I samband med dessa långdragna processer som innebar inslag av tvång men även osäkerhet hos markägare, så föddes idén om ett nytt arbetssätt för formellt skydd av natur som bygger på frivillighet och dialog⁵.

Den nya modellen tillämpades för första gången som ett pilotprojekt i samarbete mellan norska miljömyndigheten och norska skogsägarorganisationen år 2003, som blev lyckat och därmed en permanent bevarandemodell. I modellen finns en tydlig rollfördelning. Utgångspunkten är att skogsägaren själv styr över processen kring bevarande genom formellt skydd av sin mark, men kan välja att ta hjälp av sin skogsägarorganisation. Staten tar i sin tur ansvaret för att avgöra om området uppfyller kriterierna för formellt skyddad natur men även för samtliga kostnader som uppkommer under processens gång.

Upstart

Initiativet till bevarande av ett område genom formellt skydd kommer antingen från skogsägaren själv eller dennes skogsägarorganisation när höga naturvärden har upptäckts. I samband med detta får skogsägaren en fråga från sin organisation om huruvida de är

intresserade att skicka ett erbjudande om formellt skydd av natur vidare till ansvarig myndighet.

Utredning

Om skogsägaren önskar, skickas ett erbjudande till ansvarig myndighet som innehåller en kartskiss över området samt skogsägarens krav. Efter detta gör myndigheten en utredning av marken och bedömer om miljön är skyddsvärd.

Värdering och förhandling

När en bedömning har gjorts om huruvida området är relevant för bevarande genom formellt skydd, så genomförs inspektioner för att bestämma värdet på marken som ersättningen ska baseras på. Värderingen görs i dialog mellan en expert från skogsorganisationen och en skogsexpert som utsetts av staten. Utifrån denna bedömning tas ett anbud fram som förhandlas mellan de bägge parterna. Samtidigt tar myndigheten fram ett förslag till områdesföreskrifter.

Samråd och beslut

Förslaget offentliggörs och områdesföreskrifterna skickas ut på samråd. Därefter undertecknas ett avtal mellan skogsägaren och staten, som beskriver avgränsningen av området, ersättning samt vilka områdesföreskrifter som ska gälla. Skogen räknas därefter formellt skyddad⁶.

Erfarenheter från den norska modellen

En utvärdering från 2010 visar att ”frivillig vern” har varit lyckad för norsk miljöpolitik men även för norska markägare. I de frivilliga områdena har man

⁵ <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1190782/FULLTEXT01.pdf> s. 25

⁶ <https://frivilligvern.no/prosessen-med-frivillig-vern/>

kunnat se en högre förekomst av sårbara och rödlistade arter, i förhållande till den statliga marken. Skogsägare ansåg sig vara markant mer nöjda med den frivilliga processen snarare än den traditionella. Den frivilliga modellen har även bedömts vara mer kostnadseffektiv, eftersom den är snabbare och mindre konfliktfylld. Bland nackdelarna beskrivs dock att det har funnits en viss geografisk snedfördelning

av formellt skyddad natur, där vissa områden är underrepresenterade medan andra överrepresenterade⁷. Enligt den norska handlingsplanen för biologisk mångfald ska frivillighet vara den huvudsakliga metoden för bevarande av privatägd skog. Regeringen ser även möjligheter att använda modellen för andra naturtyper⁸.



⁷) https://utmark.org/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2010-1/Framstad_Gundersen_Skjeggedal_Utmark_1_2010.html

⁸) Natur for live – Norsk handlingsplan for naturmangfoldt

Finland

I Finland antog regeringen år 2008 programmet ”Metso” som är ett handlingsprogram för bevarande av den biologiska mångfalden i södra Finland. Programmet ska gynna naturvärden i de brukade skogarna, förbättra samarbetet mellan olika aktörer i skogen samt sprida fakta- och kunskapsunderlag om naturvärden i skogen⁹. Programmet är frivilligt för markägare att delta i. Markägare ges även möjlighet att bevara sina skogsmiljöer mot ersättning, antingen tidsbegränsat eller permanent. Via en hemsida kan skogsägare se vilka viktiga naturvärden som finns på deras mark. Det finns även möjlighet för markägare att få naturvårdande åtgärder, såsom hyggesbränning, bekostade inom ramen för programmet.

Permanent skydd

Det finns två alternativ för finländska skogsägare som önskar att permanent avsätta specifika miljöer. Dels ett alternativ där äganderätten kvarstår hos skogsägaren och dels ett alternativ där området säljs till staten.

Om ett privat skyddsområde skapas, fridlyses marken permanent medan äganderätten kvarstår hos markägaren. För att inleda processen ansöker skogsägaren om fridlysning hos ansvarig myndighet Myndigheten i sin tur utreder om marken innehåller de värden som METSO-programmet prioriterar. Om parterna kommer överens om villkoren så fattas ett beslut om att inrätta ett privat skyddsområde. Ersättning som betalas ut till markägaren är skattebefriad.

Om markägaren istället väljer att sälja marken till staten så genomförs ett fastighetsköp. Markägaren ansöker om detta hos ansvarig myndighet och en utredning om skogsmarkens lämplighet genomförs. Ansökan är ej bindande. Om ett köp sedan genomförs, är köpeskillingen i likhet med privat skyddsområde, skattebefriad.

Tidsbestämt bevarande

I Metso-programmet finns det två stycken tidsbegränsade former av skydd för 20 respektive 10 år. Ett tidsbegränsat skydd på 20 år innebär att skogsägaren fortsatt har kvar sin äganderätt, men att

Gott exempel från Danmark

I Danmark pågår försök med en ”omvänd budgivning” där skogsägare inventerar naturvärden på sin egen mark och erbjuder ett pris för naturvårdande insatser via en öppen plattform. Syftet med projekt är att engagera markägare och hitta kostnadseffektiva sätt att värna den biologiska mångfalden eftersom olika projekt konkurrerar mot varandra¹³.

marken fridlyses i 20 år. I likhet med permanent formellt skydd gör ansvarig myndighet en utredning över området och lämnar ett anbud till skogsägaren. Processen slutförs genom att ett avtal om tidsbegränsat skydd undertecknas av markägaren respektive ansvarig myndighet. Markägaren får därefter skattebefriad ersättning.

Ett 10-årigt skydd är istället utformat som ett miljöstödsavtal. Det innebär att skogsägaren förbinder till att inte bedriva skogsbruk i området. Därför är den ersättning som betalas ut baserat på värdet av skogen som avstås¹⁰.

Erfarenheter från den finska modellen

I den finska naturvårdslagen anges att skydd av natur ska ”så långt som möjligt genomföras med frivilliga medel.”¹¹ Målet med det finska Metso-programmet är att inrätta 96 000 hektar nya skyddsområden före 2025. När den finska regeringen utvärderade programmet år 2020 hade 82 procent av målet uppnåtts. När det kommer till de tidsbegränsade miljöstöden märks en något lägre måluppfyllelse. En av svårigheterna med programmet är att efterfrågan hos finländska skogsägare har varit större än resurserna, vilket har inneburit att pengarna har tagit slut. Den nuvarande finska regeringen har därför förstärkt finansieringen till programmet.

”METSO-handlingsplanen har visat att bevarande genom frivilligt formellt skydd är ett bra sätt för skogsägarna att trygga skogsnaturens mångfald. Ökningen av finansieringen och branschens insatser och aktivitet har möjliggjort en god utveckling. Jag hoppas att den positiva trenden fortsätter”, sa jord- och skogsbruksminister Jari Leppä¹².

⁹ <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1190782/FULLTEXT01.pdf>

¹⁰ <https://www.metsakeskus.fi/sites/default/files/document/ymparistotukiesite-sv.pdf>

¹¹ <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1996/19961096#L7P50>

¹² https://valtioneuvosto.fi/documents/1410903/63233229/Markku+Meriluoto_talvi_1+%281%29.jpg/d32b8318-a681-5732-ecf2-bf385383c096?t=1614685207012&width=1200

¹³ <https://sincereforests.eu/reverse-auctions-pilot-for-biodiversity-protection/>



Fördelar med ett frivilligt formellt skydd?

Den stora fördelen med att skogsägaren kan känna sig trygg i att man aldrig kommer förlora kontrollen över sin fastighet på grund av naturvärden. Den som är trygg i sin äganderätt har en större vilja att göra investeringar, både i naturvård och virkesproduktion. Mest uppenbart borde det vara att man inte behöver vara rädd för att låta naturvärden utvecklas, på grund av risken att förlora sin egen mark. Det tar vara på skogsägarnas egna drivkrafter att utveckla och bevara naturvärden på deras egen mark.

Frivilligheten ger förutsättningar till ett effektivare nyttjande av skogen för produktion. Ett skäl till detta kan vara ett större mod att investera i produktionsfrämjande åtgärder, eftersom man kan räkna med att man själv eller kommande generationer kommer få nytta av dem. Det kan också handla om att skogsägare tillåts bedriva den verksamhet man har intresse för. Den som har huvudintresset inom virkesproduktion, och sannolikt gör detta bäst, får fortsätta med ett produktionsinriktat skogsbruk medan den som är intresserad av att få intäkter för naturvärden istället kan ges den möjligheten.

Det är svårt att avgöra om frivillighet medför större eller lägre kostnader per hektar formellt skyddad areal. Utvärderingen av Komet-försöket har visat på kostnader, men dessa berodde till stor del på informationsinsatser. Dessa insatser kommer sannolikt inte behövas i samma omfattning om frivillighet blir det primära arbetssättet

vid formellt skydd. Mycket talar för att förhandlingar mellan stat och markägare skulle gå lättare. I Norge har den frivilliga modellen bedömts vara mer kostnadseffektiv, eftersom den är snabbare och mindre konfliktfylld. Ett arbetssätt som tillvaratar skogsägares initiativ kräver inte heller på samma sätt en övergripande statlig inventering av skog.

Kan arbetssättet göra att naturvärden i större omfattning kombineras med brukande kan det innebära effektivitetsvinster. I situationer där naturvärden finns i några få träd, är det givetvis mer kostnadseffektivt att inte bevara hela skogen. I dessa situationer behövs mer flexibla modeller. På samma sätt är det sällan mest kostnadseffektivt att bevara skogen för all framtid om naturvärdena utgörs av naturvärden som med tiden kommer att försvinna. Kostnadseffektivt bevarande i dessa fall förutsätter frivilliga avtal.

Skogsägaren är ofta den som känner sin skog bäst. En skogsägare vet var det finns områden med naturvärden och hur en avsättning påverkar markanvändningen på fastigheten som helhet.

I WWF:s undersökning "Skogsbarometern 2021" ställdes frågan om vilka som har störst kunskap om på vilket sätt skogen bäst skyddas¹⁴. Störst förtroende kring detta hade skogsägare före miljöorganisationer och myndigheter.



¹⁴ Excel med undersökningen Skogsbarometern 2021. Cision - Världsnaturfonden WWF

Nackdelar med ett frivilligt formellt skydd?

De skogsområden som har väldigt höga naturvärden utgör nästan alltid redan idag formella eller frivilliga avsättningar. De flesta skogsägare som har skog med mycket höga naturvärden torde vara medvetna om naturvärdena och villiga att avsätta skogen mot ersättning, åtminstone under en tidsbestämd period. Ändå medför ett krav på frivillighet en risk att vissa skogsområden som myndigheterna velat prioritera för formellt skydd kan komma att användas för skogsbruk.

Det kan också bli lite svårare att få stora sammanhängande arealer avsatta, åtminstone om de helt ska undantas från skogsbruk. I vissa fall kommer större formella avsättningar ha håll i sig, där någon markägare valt inte medverka i formella skyddet. Det senare har dock ur ett ekologiskt perspektiv mycket liten betydelse.

På senare tid har det formella skyddet alltmer

planerats utifrån ett landskapsperspektiv och avsättningar har fått högre prioritet om skogen finns i så kallade värdestrakter. Denna typ av landskapsplanering blir svårare om initiativet ska komma från skogsägaren. Ett arbete med nya skyddsformer där naturvård kombineras med brukande kan dock möjliggöra nya sätt att hantera landskapsperspektivet där även brukade skogsområden kan vägas in.

I utvärderingen av Kometförsöket bedömdes kostnaden bli dyrare för den arbetsmetoden, inte minst till följd av stora informationsåtgärder. Det finns en risk att kostnaderna för information och dialog ökar med ett arbetssätt som bygger på frivillighet. Möjligen kan det kompenseras av att andra kostnader blir mindre, på grund av kortare och mer effektiva processer, som utvärderingen av Norge-modellen pekar på.



Förutsättningar för frivillighet

Det kommer krävas politisk handlingskraft för att en ny frivillig modell ska få genomslag i praktiken. Det rör sig om allt ifrån lagändringar, myndigheters arbetssätt samt att nya modeller för naturskydd inrättas.

Behov av lagändring

Det viktigaste för en stark äganderätt och för att skogsägare ska ges incitament till att låta naturvärden utvecklas är att de kan känna sig trygga i att skogen, eller rådigheten över den, inte kommer tas ifrån dem mot deras vilja. Genomförande av formellt skydd genom tvångsinlösen bör därför endast få ske i mycket exceptionella fall eller om det är ställt utom tvivel att det i det specifika fallet är nödvändigt för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Det kan till exempel handla om att skogsbruksåtgärder inte kan tillåtas till följd av EU:s fågel- eller livsmiljödirektiv.

I första hand bör man i miljöbalkens sjunde kapitel om områdesskydd ange att reservat, biotopskydd och nationalparker endast under mycket specifika omständigheter får bildas mot skogsägarens vilja.

Det är dock möjligt att även reglera principen om frivillighet i berörda myndigheters regleringsbrev, och därmed undvika lagändringar. Nackdelen med detta är att långsiktigheten blir svagare och att kommunerna inte på samma sätt blir bundna till frivilligheten.

Prioritera skogsägares initiativ

Om det finns ett behov, t.ex. utifrån samhällets mål, bör det vara möjligt för myndigheterna att själva ta initiativ till bevarande genom formella skyddsformer så länge skogsägaren kan välja att tacka ja eller nej. Det bör dock vara tydligt att initiativ från skogsägare ska prioriteras före initiativ från staten, så länge som den föreslagna marken håller de naturvärden som efterfrågas.

Genom att enskilda initiativ prioriteras skapas ett intresse för naturvård. För de som kan tänka sig att låta sin skog få ett formellt skydd mot ersättning skapar det ytterligare incitament för att bevara naturvärden och låta nya naturvärden utvecklas i skogen.

Att initiativ från enskilda ska prioriteras bör anges i regleringsbrev samt i myndigheternas instruktioner. Områden som myndigheterna själva tidigare pekat ut som skyddsvärda, t.ex. nyckelbiotoper ska alltid prioriteras före myndighetsinitiativ om initiativet kommer från markägaren.

Budgetmässiga behov av förändringar

Förslagen till nya skydds- och ersättningsformer nedan innebär att det i många fall är Skogsstyrelsen som är den myndighet som är bäst lämpad att genomföra det formella skyddet. Flertalet instrument bör dock kunna användas av både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna eftersom de även kan tillämpas på annan mark än skog.

Ett formellt skydd som bygger på frivillighet och där enskildas initiativ i högre grad tillvaratas innebär sannolikt att användningen av naturreservat kommer att minska till fördel för andra instrument. Med föreslaget arbetssätt kommer därför Skogsstyrelsen ges en större roll i det formella skyddet samtidigt som länsstyrelsernas roll minskar.

Idag går huvuddelen av den statliga budgeten för formellt skydd till Naturvårdsverket som finansierar intrångsersättningar, förhandlingar mm i det formella skydd länsstyrelserna idag genomför. En reformering av det formella skyddet kräver att pengar omfördelas på ett sätt som innebär att en betydligt större andel går till Skogsstyrelsen.

Hantering av hinder för verklig frivillighet

Bevarande av natur genom formella skydd kan bara ses som frivilligt på riktigt om skogsägaren har ett faktiskt val att avstå. Om skogsbruket ändå är förbjudet genom andra bestämmelser eller om marknaden inte vill ta emot virket har skogen i praktiken redan getts ett skydd som inte valts av skogsägaren. Man känner sig då ofta tvingad in i ett formellt skydd eftersom det är den enda möjligheten att kunna få ut något ekonomiska värde från skogen.

Att helt eliminera bestämmelser som kan tvinga in skogsägare i ett formellt skydd är knappast realistiskt. Dock är det viktigt att begränsa sådana bestämmelser i möjligaste mån för att frivilligheten ska få önskad effekt. Nedan följer några exempel på styrmedel som kan utgöra hinder för en verklig frivillighet och förslag på hur sådana hinder kan begränsas.



Artskydd

Idag kan vissa skogsbruksåtgärder anses vara förbjudna till följd av bestämmelser i artskyddsförordningen. Ofta saknas möjligheter till dispens. Ett artskyddsförbud medför liknande konsekvenser som ett formellt skydd. Idag måste den enskilde stämma staten för att få sin ersättning. Detta är något som är ogenomförbart för de allra flesta skogsägare. I de fall skogsägare förbjudits att avverka sin skog med hänvisning till artskyddsförordningen är då formellt skydd det enda alternativet för skogsägaren att stå ekonomiskt skadeslös. Det formella skyddet blir då inte frivilligt.

Artskyddsbestämmelserna bygger delvis på EU-direktiv som Sverige är förpliktigade att följa. Det är därför knappast möjligt att helt undvika en situation där skogsägare kan tvingas in i formellt skydd. Förbuden kan dock påtagligt begränsas. Det kan ske genom att förbuden begränsas till EU:s miniminivå vad gäller pågående markanvändning. Nationella fridlysningsbestämmelser bör inte kunna innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras. När samhället ser ett behov av att begränsa eller anpassa skogsbruket för att skydda arter bör man istället söka frivilliga uppgörelser kring någon av nedan föreslagna bevarandeinstrument.

Nyckelbiotoper

När ett skogsområde klassificeras som nyckelbiotop blir det i praktiken ofta omöjligt att få några intäkter från området om skogen inte ges ett formellt skydd med ersättning från staten. Det beror på att virkes-

köpare inte anses kunna köpa nyckelbiotopsvirke till följd av certifieringsbestämmelser. Klassificering av nyckelbiotoper innebär därför att skogsägare kan tvingas in i ett formellt skydd.

För att undvika detta bör man upphöra med nyckelbiotopsinventering i de fall skogsägaren inte själv efterfrågar det. Man bör vidare överväga att avregistrera tidigare registrerade nyckelbiotoper som staten inte vill ersätta skogsägaren för eller där man inte kan komma överens med markägaren om något bevarandeinstrument.

På sikt bör även certifieringsbestämmelserna ses över, vilket dock inte är en politisk fråga.

Fjällnära skog

Så som Skogsvårdslagens bestämmelser ser ut idag och som de tolkats i domstol finns det tillfällen då skogsägare inte får tillstånd att avverka fjällnära skog. Skogsägaren har då rätt till ersättning, men ett nekat tillstånd får i praktiken samma konsekvenser som ett naturreservat. I dessa fall är det ofta bättre att staten beslutar om ett formellt skydd än att skogsägaren ska tvingas stämma staten i domstol för att få ersättning. I praktiken tvingas dock skogsägaren in i ett formellt skydd.

För att komma ur detta krävs att Skogsvårdslagen förändras så att avverkningsstillstånd i fjällnära skog inte längre kan nekas till följd av att de anses ha höga naturvärden. En sådan förändring blir dock betydelselös om skogen ändå kommer att betraktas som nyckelbiotop.



Förslag till nya skydds- och ersättningsformer

Nedan följer ett antal förslag på hur instrumenten för formellt skydd av natur kan förändras för att stärka äganderätten, öka flexibiliteten och stärka skogsägares incitament att gynna naturvärden. Förlagen kan utgöra alternativa utformningar eller komplettera varandra. Möjligheten till alternativa instrument hindrar inte att traditionella instrument som naturreservat, biotopskydd och nationalpark används om det är skogsägarens val.

► Möjliggör arrendeliknande avtal för naturvård med skogsägare

Skogsägare bör kunna upplåta sin skog till staten för naturvårdsändamål, genom ett arrendeliknande avtal. Ett sådant tidsbegränsat avtal bör klargöra vilka förpliktelser skogsägaren har gentemot staten och hur staten respektive markägaren kan nyttja marken. Det kan innebära att skogsägaren avstår från att avverka hela eller delar av skogen, eller avtal om hur skogen ska skötas. Avtalet kan också innehålla överenskommelser som ger staten rätt att vidta vissa skötselåtgärder. Avtalen bör kunna skrivas på 5 eller 10 år och därefter förlängas om båda parterna har intresse av det.

Fördelarna med ett arrendeliknande avtal är framförallt flexibiliteten. Ingen part binder upp sig längre än avtalsperioden. Det gör att man kan anpassa sig efter förändrade behov i framtiden. Vill man förlänga avtalet kan det göras med mycket begränsad byråkrati jämfört med dagens skyddsformer.

Arbets sättet kräver ingen ny lagstiftning men kan kräva förändringar i myndigheternas instruktioner och anslag för att kunna förverkligas.

► Möjliggör användning av skogskonto för naturvårdsavtal

Idag får den skogsägare som skriver naturvårdsavtal med staten hela ersättningen i samband med att avtalet skrivs. Detta är ofta ofördelaktigt skattemässigt. Eftersom skogsmarken upplåts över en bestämd tid är det rimligt att intäkterna också kan fördelas över tid. Det kan lösas genom att hundra procent av ersättningen vid naturvårdsavtal kan få ligga till grund för insättning till en motsvarighet till dagens skogskonto. Ett sådant konto bör kunna användas över en längre tidsperiod än de 10 år som gäller för

dagens skogskonton.

Ett liknande förslag har lämnats av Skogsutredningen. Förslaget innebär att skattelagstiftningen måste förändras för att möjliggöra ett sådant konto.

► Frivilliga naturvårdsavtal där avverkning skjuts upp

Staten bör mer aktivt arbeta med tidsbegränsade och frivilliga naturvårdsavtal där utgångspunkten är att skogen i ett senare skede kan avverkas. I vissa fall, exempelvis i fallet med gamla lövträd grandominerad skog, finns de ursprungliga naturvärdena bara kvar en begränsad tid. Även om nya naturvärden successivt utvecklas bör man därefter kunna avverka. I andra fall är det ett värde i sig att den äldre skogen får stå kvar betydligt längre än vad som är normalt. Då får skogen gynna naturvärden knutna till äldre skog en längre tid samtidigt som den hinner utveckla strukturer som bara finns i gammal skog, vilket gynnar ytterligare arter. Åtgärden är ofta lämplig i områden som också har värden för friluftslivet.

Förslaget kräver inga lagändringar men förutsätter nya arbetssätt hos ansvariga myndigheter.

► Naturvårdsavtal innefattande åtaganden om naturvårdande skötsel

Dagens naturvårdsavtal enligt jordabalken omfattar endast överenskommelser om vad markägaren inte får göra och vad markägaren ska tåla. De omfattar inte vad markägaren förväntas göra i form av naturvårdande skötsel.

Brist på skötsel är ofta ett stort problem för naturvärdena i dagens avsättningar. I en rapport från Skogsstyrelsen¹⁵ framgår att nästan 60 procent av de skyddade områdena Skogsstyrelsen ansvarar för behöver någon typ av skötselinsats på kort eller lång

¹⁵ Skogsstyrelsen - Pressmeddelanden

sikt för att naturvärdena ska kunna finnas kvar och utvecklas. I vart tredje område som myndigheten gett formellt skydd behövs akuta skötselinsatser, inom fem år, för att inte naturvärden ska gå förloerade. Sannolikt skulle sådana skötselinsatser oftare bli av och utföras på ett mer kostnadseffektivt sätt om skogen avsätts genom ett naturvårdsavtal som även innefattar skötsel.

En ny avtalsform bör därför införas som omfattar både vad skogsägaren inte får göra och vilka skötselinsatser som förväntas genomföras. Ett sådant avtal kan inte, likt dagens naturvårdsavtal skrivas in i fastighetsregistret eftersom man inte kan lägga ett sådant åtagande på framtida ägare. Avtalet kan istället utformas som ett arrendeliknande avtal (se ovan). Ett alternativ är att man parallellt med ett naturvårdsavtal mer regelmässigt erbjuder skogsägaren ett skötselavtal.

Förslaget kräver inga lagändringar men förutsätter nya arbetssätt hos myndigheterna.

► **Naturvårdsavtal och formella avsättningar med kombinerade mål**

Idag skrivs inga naturvårdsavtal där skogsägaren tillåts bruka skogen för produktionsändamål. Alla skötselåtgärder som tillåts måste ha ett naturvårdande syfte. Det är ofta ett ineffektivt arbetssätt då huvuddelen av naturvärdena oftast kan bevaras samtidigt som skogen delvis kan brukas. Genom att tillåta ett visst brukande i områden med naturvårdsavtal eller andra formella avsättningar kan man få mer naturvård för pengarna. I många fall kan det också vara positivt för naturvärdena. Det gäller exempelvis för arter som behöver ljus och missgynnas av att skogarna blir allt tätare. Då kan ett visst uttag göras samtidigt som värdefulla träd sparas för att gynna arterna.

Detsamma gäller lövrika bestånd där granen successivt tar över. Där kan all gran avverkas samtidigt som man lämnar lövträden. Det förlänger lövträdens livslängd, samtidigt som man kanske kan ge utrymme för nya lövträd att växa fram.

Avtalen kan också innebära brukande med så kallat kontinuitetsskogsbruk, som innebär att skogen inte lämnas kal utan träd tas ned vid olika tillfällen. Denna modell innebär en lägre lönsamhet för skogsägaren men kan gynna arter som behöver kontinuer-

ligt skogbevuxen mark. Ersättningen i naturvårdsavtalet kan kompensera skogsägaren för utebliven vinst.

Människor uppskattar ofta bäst äldre men välskötta skogar. För friluftslivet är det därför sällan någon nackdel att bevarandet kombineras med ett anpassat brukande.

Ett liknande förslag lämnades av Skogsutredningen, kallat Naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn. Även om syftet är detsamma är det viktigt att klargöra att en kombinerade mål (naturvård och skogsproduktion) inte bara behöver innefatta hänsyn i samband med avverkning. Det bör även kunna handla om exempelvis skötselmetoder som främjar båda målen, tidpunkten för avverkning eller hur brukande kombineras med naturvårdande skötsel.

Förslaget kräver inga lagändringar men förutsätter nya arbetssätt hos ansvariga myndigheter.

► **Naturvårdsavtal för friluftslivet**

De senaste decenniernas avsättningar har nästan uteslutande haft ett syfte att bevara biologisk mångfald. I många fall har friluftslivet inte alls gynnats av avsättningarna. Människors nytta av skogen har kommit i andra hand. Detta samtidigt som det ofta finns förväntningar på att skogar bevaras kring tätorterna.

Att bevara värden för friluftslivet kan göras till relativt små kostnader eftersom friluftslivet ofta kan kombineras med ett anpassat skogsbruk. Det kräver dock att samhället knyter frivilliga avtal med skogsägare om sådana anpassningar.

Förslaget kräver inga lagändringar men förutsätter nya arbetssätt hos ansvariga myndigheter.

► **Fastighetsavtal**

Redan idag har Skogsstyrelsen möjlighet att teckna fastighetsavtal, det vill säga avtal där man kommer överens med skogsägaren om hur hela fastigheten ska skötas och där man har högre naturvårdsambitioner än vad som är normalt. Sådana avtal bör dock kunna ges en större betydelse. Fastighetsavtal är särskilt lämpliga på fastigheter med stor andel skog med höga naturvärden. Det ger en chans att inte bara avtala om vilka skogar som ska avsättas helt för naturvård, utan kan även omfatta förstärkt hänsyn, skötselinsatser, trädslagsval och skogsbruksmetoder som exempelvis kontinuitetsskogsbruk.

Fastighetsavtal skulle ge möjlighet att i ett sammanhang avsätta större skogsområden och bättre kunna beakta landskapsperspektivet i naturvården. Fastighetsavtalen kan utgöra mindre motsvarigheter till ekoparker eller mångfaldsparker – det vill säga större områden där skogsbolagen kombinerar naturvård med brukande.

► **Omvänd auktion för upphandling av naturvårdsåtgärder**

Ett effektivt sätt för att få marknadsmässiga priser på naturvårdsinsatser torde vara att staten upphandlar dem genom s.k. omvänd auktion. Försöket från Danmark, som beskrivs tidigare i denna rapport, kan tjäna som exempel. Markägare bör beredas tillfälle att erbjuda vilka insatser man är beredd att göra för mångfalden och hur mycket betalt man vill ha för

det. Utifrån detta köper staten de insatser som man anser vara mest kostnadseffektiva.

Detta kan ske antingen genom en generell uppmaning att lägga bud om naturvårdsinsatser eller genom att staten specifikt anger vilka typer av insatser man efterfrågar.

För att priserna ska bli marknadsmässiga är det nödvändigt att insatserna inte konkurrerar med åtgärder staten kan besluta om utan markägarens medgivande. I så fall skulle det inte ske på lika villkor. Förslagsvis sätts en särskild budget för auktionsförfarandet. Arbets sättet kan genomföras antingen i hela landet eller i delar av landet.

Förslaget kräver inga lagändringar men förutsätter nya arbets sätt hos myndigheterna.



► **Marknadsmässig ersättning för naturvårdsavtal**

Idag har myndigheterna riktlinjer som medför att skogsägares ersättning för naturvårdsavtal blir 1,2 % av den stående skogensvärde för varje år avtalet gäller. Det innebär att man får 60 % av värdet för ett 50-årigt avtal. Det kan jämföras med att man får 125 % av värdet i samband med naturreservat eller naturvårdsavtal.

Den förhållandevis låga ersättningen innebär att frivilliga överenskommelser om naturvårdsavtal ofta inte blir intressanta för skogsägaren. Om det inte finns skäl att avsätta skogen för all framtid är det heller inte kostnadseffektivt för staten med naturreservat och biotopskydd. Staten kan därmed spara stora pengar på att tidsbegränsa skyddet samtidigt som man möjliggör en annan flexibilitet för oförutsedda behov i framtiden.

I dag förekommer det att andra regleringar möjliggör skogsbruk. I dessa fall kan staten inte undkomma ersättning men bör eftersträva frivilliga uppgörelser med skogsägare. Med dagens ersättningsnivåer för naturvårdsavtal kommer staten ofta tvingas till kostsamma avsättningar för all framtid. Detta skulle kunna lösas genom att börja tillämpa marknadsmässiga ersättningar för naturvårdsavtal.

Ersättningen bör antingen vara helt marknadsmässig, det vill säga att den förhandlas fram utifrån vad staten tycker naturvärden är värd och vad skogsägaren anser det vara värt att avstå brukande. Det kan också röra sig om en nivå som är konkurrenskraftig i jämförelse med biotopskyddsområden. I det senare fallet förslagsvis motsvarande marknadsvärdet av det skogsägaren avstår plus en bonus på 25%. För att hitta denna nivå krävs att man tar fram principer för att beräkna marknadsvärdet för att avstå skogsbruk under begränsade tidperioder med hänsyn till de risker som finns med att låta skog stå kvar länge.

► **Flexibla och tidsbegränsade biotopskydd**

Skogsutredningen föreslår att även biotopskyddsinstrumentet bör göras mer flexibelt för att även innefatta andra miljöer än de som idag finns angivna och för att kunna tillämpa biotopskyddet även på något större områden. Dessa förslag är bra under förutsättning att det bygger på skogsägarens medgivande.

Det finns dock skäl att även överväga att göra biotopskyddet flexibelt i tid, på så sätt att det kan tidsbegränsas. I många fall är de naturvärden man vill bevara tillfälliga. Det kan röra sig om viss fas i skogens succession eller att vissa artförekomster finns på en viss plats vid en viss tidpunkt men som inte kan förväntas finnas kvar på platsen för all framtid.

Särskilt i samband med förbud enligt artskyddsförordningen måste det finnas former som säkerställer ersättning till skogsägare utan att denne behöver stämma staten. Om markägaren bara får ersättning för en förbjuden avverkning är det inte klarlagt vad som gäller om skogsägaren 10 år senare åter vill avverka eller vad som gäller om en ny markägare tar över skogen. Att bilda ett reservat eller ett biotopskyddsområde för all framtid vore inte kostnadseffektivt om naturvärdet endast består av en artförekomst, t. ex. en fågelhäckning, som kan flytta till en annan plats om ett antal år.

Ersättningen för tidsbegränsat biotopskydd bör vara lagstadgad och motsvara nuvärdet av att inte kunna bruka skogen under aktuell tidsperiod plus 25 %. I nuvärdet ska innefattas de risker som finns med att inte bruka skogen på normalt sätt. Inget avdrag för sådan hänsyn som skogsägaren ändå hade tvingats tåla (s.k. tolerensavdrag) ska göras. Tidsbegränsade biotopskydd bör ses som ett komplement till naturvårdsavtal. De kan utgöra en mall för vilken ersättning man ska ha för ett tidsbegränsat avtal. Samtidigt finns ett behov att kunna säkra ersättning vid artskydd när man inte kan komma överens om ersättning genom ett naturvårdsavtal.

Förslaget kräver förändringar i 7 kapitlet 11§ miljöbalken.

