



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

YTTRANDE

2021-04-29

Ärendenummer:  
NV-01296-21

Miljödepartementet  
m.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande gällande Skogsutredningens slutbetänkande ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” (SOU2020:73)

### Sammanfattning

Naturvårdsverket anser att skogen har en viktig roll i klimatomställningen både genom uttag av biomassa och som kolsänka samt för att uppnå ett hållbart samhälle genom dess reglerande funktioner och dess roll för biologisk mångfald, rekreation, turism och landsbygdsutveckling. Av den anledningen välkomnar Naturvårdsverket många av utredningens förslag då dessa på ett konkret och utförligt sätt belyser skogens olika värden och roller. Därtill är utredningen en rik och omfattande kunskapskälla.

Naturvårdsverket avstyrker förslagen om att en särskild samordnare ska utses, att ett mål om ökad hållbar tillväxt av biomassa ska sättas och att ett nationellt handlingsprogram ska tas fram. Redan idag finns ett flertal processer som syftar till det som förslagen är tänkta att uppnå. Naturvårdsverket bedömer att förslagen riskerar att bli en onödig överbyggnad som i vissa fall även kan komplicera pågående arbete. Istället bör befintliga processer utvecklas och stärkas.

Naturvårdsverket ser positivt på att det tas fram en fördjupad bristanalys av vad som krävs för att uppnå de långsiktiga målen för biologisk mångfald. Naturvårdsverket tillstyrker även att regeringen ska fatta beslut på en övergripande nivå om hur Sverige ska uppfylla internationella krav och åtaganden. Det är mycket viktigt med en långsiktighet i besluten på en övergripande nivå för ett arbete som behöver pågå utsträckt över ett stort antal år. Beslut på detaljnivå bör dock fattas av myndigheter. Naturvårdsverket vill vidare understryka vikten av en ökad andel äldre träd i det brukade landskapet. Äldre träd gynnar den biologiska mångfalden och är positivt för klimatet genom ökad substitutionseffekt om kvalitetsvirke används till långlivade träprodukter.

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag om frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog. Naturvårdsverket bedömer att dagens arbetssätt vad gäller skydd av värdefull natur är ändamålsenligt och effektivt och väl förankrat hos markägare. Samtidigt bejakar Naturvårdsverket

att nuvarande arbete med formellt skydd av natur fortsatt utvecklas. Samverkan och överenskommelser är redan en etablerad grund i den nationella strategin för formellt skydd av skog och i det sedan lång tid tillämpade arbetssättet. Utredningens förslag skulle sannolikt leda till ett dyrare, mindre effektivt och mindre ändamålsenligt skyddsarbete. Detta bland annat då fler områden kommer behöva skyddas för att behålla den biologiska mångfalden om inte de områden som har högst värden och den mest lämpliga placeringen i landskapet kan väljas ut. Utredningens förslag riskerar också att skapa en otydlighet om när vilken skyddsprocess kan appliceras både genom de många undantag som utredningen beskriver och då gränsdragningen kan vara svår ute i landskapet som ofta består av en mosaik av naturtyper.

Naturvårdsverket anser att den kunskapsbas som insamlats genom nyckelbiotopsinventeringen inte får gå förlorad. Det är viktigt att kunskapen tas omhand och fortsatt tillgängliggörs för myndigheter och allmänheten samt att tillräckliga medel för tillsyn tillförs myndigheterna. Naturvårdsverket tillstyrker att Skogsstyrelsens instruktion ger möjlighet till reglerad inventering och bedömer att den naturmiljöbeskrivning som utredningen föreslår är en relevant metod. Naturvårdsverket avstyrker dock att regeringen ska besluta om vilka naturtyper som får inventeras.

Naturvårdsverket bedömer att det är väl avvägt att behålla sexveckorsregeln vid anmälan om avverkning och avstyrker utredningens förslag. Tidsfristen bör ses i ett större miljörättsligt sammanhang. När det gäller anmälan om miljöfarlig verksamhet gäller en tidsfrist på 6 veckor och för vattenverksamhet 8 veckor.

Naturvårdsverket delar utredningens analys att väl utformade nationalparker kan utgöra en motor för landsbygdsutveckling och därmed bidra till sysselsättning och lokal utveckling. Naturvårdsverket konstaterar att potentialen för utveckling av naturturism inom och i anslutning till skyddade områden generellt och särskilt i nationalparker är stor och bejakar att förutsättningarna för detta utvecklas inom ramen för naturens gränser.

Naturvårdsverket välkomnar en statlig satsning för bevarande av de stora sammanhängande fjällnära naturskogarna med mycket höga naturvärden och tillstyrker förslaget att avsätta de stora naturskogarna långsiktigt för naturvård. Naturskogarna i det fjällnära området ingår i ett av få intakta skogslandskap som fortfarande finns kvar i Europa. Det är därför av internationellt intresse att dessa naturskogar bevaras i så stor utsträckning som möjligt.

## **Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl**

### ***9 En tydlig skogspolitik för biologisk mångfald och växande cirkulär bioekonomi***

#### *9.3 Nationell samordnare för skogsprogrammet*

Naturvårdsverket bedömer att det inte finns behov av att bilda en egen myndighet för Nationella skogsprogrammet och avstyrker därför förslaget.

Naturvårdsverket håller med utredningen om att dialogen inom det Nationella skogsprogrammet behöver utvecklas och programmet breddas så att det tydligare hanterar alla frågor som rör skogen integrerat. Naturvårdsverket instämmer även i att alla skogens aktörer bör ges möjligheter till deltagande på lika villkor.

Naturvårdsverket ser dock att en fristående nationell samordnare snarare kan minska insynen och möjligheten till demokratiskt inflytande. Den fria rollen kan leda till att olika grupperingar får en starkare ställning än andra och oklarheter kan uppstå om var gränsen mellan stat och privata intressen går. Exempel kan vara att inte hela forskningssamhället har möjlighet att delta eller att enstaka starka aktörer kan få en relativt stor påverkan.

Naturvårdsverket ser därför inget behov av att en egen myndighet ska bildas utan anser att det Nationella skogsprogrammet fortsatt ska ligga inom Skogsstyrelsen uppdrag. Skogsstyrelsen har redan etablerade dialogplattformar.

En förutsättning för att skapa en god dialog med alla skogens aktörer är dock att det finns ett samlat stöd för det Nationella skogsprogrammet från hela Regeringskansliet. Vidare behöver uppdraget och fördelningen mellan Regeringskansliet och Skogsstyrelsen roller och ansvar tydliggöras. Även de regionala skogsprogrammets roller behöver tydliggöras till exempel gällande hur samverkan ska ske med andra processer såsom handlingsplanerna för grön infrastruktur.

#### *9.4 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen*

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag gällande ett mål om ökad hållbar tillväxt av biomassa i skogen. Sverige har idag redan nationella och internationella övergripande mål för klimat och biologisk mångfald som är styrande. Under sektorsansvaret finns vidare både mål för produktion och miljö. Att ställa ytterligare krav på tillväxt kan påverka och försvåra markägarens handlingsfrihet och ägarskap. Naturvårdsverket ställer sig därför frågande till varför och för vem ett mål om ökad tillväxt behövs och vem som ska ansvara för att det uppnås. Naturvårdsverket bedömer istället att incitamentsstrukturen behöver ses över för att identifiera de hinder som motverkar en hållbar tillväxt av skogen idag. Därefter kan nya styrmedel föreslås som syftar till att undanröja dessa hinder.

Naturvårdsverket anser att det ur klimatsynpunkt är bra med en hållbar tillväxt i skogen eftersom det kan bidra till att upprätthålla kolsänkan eller användas för substitution för att minska klimatpåverkan. Kunskapsläget är dock fortfarande på en sådan nivå att olika avvägningar mellan vad som är de mest effektiva åtgärderna för att uppnå klimatmålet är alldeles för osäkra för att låsa in sig i ett tillväxtmål, som riskerar att bli suboptimalt och samhällsekonomiskt ineffektivt.

Naturvårdsverket vill understryka vikten av att fortsatt arbete för en hållbar tillväxt i skogen inte endast syftar till tillväxt av biomassa. En hållbar tillväxt bör inkludera skogens övriga företags- och samhällsekonomiska värden såsom kulturella värden i form av turism, friluftsliv, hälsa, och natur- och kulturarv samt reglerande nyttor som luftrening eller skogen som kolsänka.

Naturvårdsverket bedömer att utredningens förslag gällande ett tillväxtmål är otydligt i denna del. I den samhällsekonomiska konsekvensanalysen ges till exempel företagsekonomiska värden större tyngd än de samhällsekonomiska nyttorna. Utredningen anger endast att negativa effekter för dessa nyttor kan undvikas om tillväxten sker på rätt sätt, men inte hur detta ska gå till.

Naturvårdsverket tycker att förslaget att tydligt definiera och komma överens om vad som menas med cirkulär bioekonomi är bra. Naturvårdsverket ser positivt på utredningens förslag att en strategi bör lyfta fram mångbruk i skogen för att öka

nyttan av skogens resurser och utnyttja de synergier ett aktivt mångbruk i samma skog kan medföra. Naturvårdsverket bedömer dock att det inte är lyckat att separera skogens bioekonomi från bioekonomin i andra delar av landskapet och att det är otydligt hur en sådan strategi förhåller sig till den bioekonomistrategi regeringen just nu arbetar med.

Naturvårdsverket håller med utredningen om att skogen är en av vårt lands viktigaste resurser som måste förvaltas för största möjliga samhällsnytta och att den insikten bör vara vägledande för skogspolitiken.

#### *9.5 Regelförenklingar för skogsbruket*

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om en översyn gällande ändrade ransoneringsregler för avverkning av äldre skog. Naturvårdsverket har tidigare påtalat risken för en negativ effekt på den skogs- och miljöpolitiska måluppfyllelsen, i yttrande till Skogsstyrelsen på förslag till regelförenklingar (NV-00049-12). Ökade samtidiga avverkningsåtgärder inom ett område försämrar möjligheten att uppnå ekologisk funktionalitet och grön infrastruktur i skogslandskapet. Det kan vidare försvåra för arter, som behöver vissa strukturer som endast finns i äldre skog, att finnas kvar i livskraftiga populationer samt skapa obalans mellan viltstammar och fodermängd.

Naturvårdsverket vill lyfta att översynen av lägsta ålder för förnygrings-avverkning och förenklingar för planterad granskog på tidigare åkermark bör inkludera analyser av effekter på ekosystemtjänster inklusive kolinlagring. Naturvårdsverket vill även understryka vikten av att andelen äldre träd i det brukade landskapet behöver öka för att gynna den biologiska mångfalden. Ökar andelen äldre träd ökar också möjligheterna att ta ut kvalitetsvirke vilket gör att andelen långlivade träprodukter och därmed substitutionseffekten ökar, vilket är positivt för klimatet. Redan i dagsläget blir ca 80 % av biomassan från skogen kortlivade produkter vilket leder till att koldioxid från dessa produkter tillförs atmosfären inom några år. Sänkt slutavverkningsålder är därmed negativ för kolsänkan och klimatet.

#### *9.6 Rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket*

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Naturvårdsverket menar dock att rådgivningskampanjen, för att ge en helhet, även bör hantera åtgärder för att minska växthusgasutsläppen på skogsmark och åtgärder för att öka upptaget av koldioxid på skogsmark i brukande även utanför de frivilligt avsatta skogarna.

Naturvårdsverket menar vidare att dialogen med skogens aktörer behöver utvecklas utifrån ett helhetsperspektiv i samband med rådgivningskampanjen. De regionala dialogprocesserna som genomförs inom ramen för arbetet med grön infrastruktur är en bra grund för att utveckla dialogen, för att skogsägarna ska ha möjlighet att påverka och medverka i naturvårdsarbetet.

Handlingsplanerna som är framtagna inom grön infrastrukturarbetet är viktiga kunskapsunderlag som bör ligga som grund för rådgivning och dialog om naturvårdande skötsel, miljöhänsyn, klimatanpassning samt för formellt skydd och frivilliga avsättningar.

### 9.7 Klövviltförvaltning

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget gällande rådgivningsbudskap och rådgivningsinsats. Naturvårdsverket bedömer dock att den problembeskrivning som leder fram till förslaget är förenklad. Att en kraftfull minskning av populationerna i närtid skulle utgöra huvudlösningen för att få färre skador stämmer inte riktigt eftersom sambanden mellan täthet och skador inte är linjära. Balans mellan vilt och foder uppnås istället genom arbete med såväl vilt som foder inom ramen för en adaptiv ekosystembaserad viltförvaltning.

Naturvårdsverket menar vidare att det redan finns flera goda initiativ som syftar till att minska viltskadorna och som bör kunna användas i rådgivningen.

Naturvårdsverket föreslår att uppföljning av rådgivningen sker på fler sätt än genom älgbetesinventeringen. Det bör exempelvis övervägas om uppföljning bör ske av foderresursernas tillväxt, graden av ståndortsanpassning och om kampanjen har lett till en högre grad av flerartsförvaltning. En satsning av den här storleken ryms inte inom ordinarie anslag utan kräver, som beskrivs i konsekvensbeskrivningen, att Naturvårdsverket tillförs extra resurser.

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om incitament och regelförändringar. Naturvårdsverket bedömer att Trafikverket bör involveras och ges en aktiv roll i uppdraget när det gäller att föreslå åtgärder, incitament och regelförändringar för att minska viltolyckor i trafiken. Skador på skog innebär stora årliga kostnader för skogsägare och problem med råvaruförsörjning för skogsbruket. Uppskattad produktionsförlust på grund av viltbete varierar mycket. Riksskogstaxeringen<sup>1</sup> har försöksytor som visar på en förlust på 1 miljon m<sup>3</sup>sk/år och uppskattningar som är gjorda på andra antaganden visar på möjliga årliga förluster på 6,4 miljoner m<sup>3</sup>sk/år<sup>2</sup>. Det är i sig mycket och den senare siffran kan innebära en minskad intäkt för skogsägarna på 1,15 miljarder kronor per år, enligt Skogsstyrelsen. Uppdraget har därmed potential att ge goda ekonomiska effekter för skogsbruket om det får brett genomslag. Däremot vill Naturvårdsverket peka på att de samhällskostnader som redovisas på 12 - 14 miljarder kronor årligen för stora klövviltstammar kan vara en överskattning.

Naturvårdsverket ser i rapporten vissa skillnader i sättet att redovisa kostnader. Produktionsbortfall av virkesvolymor orsakade av vilt, stormar, bränder, insektsangrepp, formellt skydd eller frivilliga avsättningar redovisas inte enhetligt. De största skillnaderna blir när vissa produktionsförluster visas som samhällskostnader i form av förlorat framtida förädlingsvärde och andra produktionsförluster visas som direkta kostnader för staten eller för markägare, eller kanske inte alls. Används framtida förväntat förädlingsvärde istället för faktiska kostnader blir värdena flerfaldt högre. Naturvårdsverket menar att kostnader för produktionsbortfall, oavsett orsakerna, bör redovisas på ett enhetligt sätt, så att de blir jämförbara.

### 9.8 Skogsskadecenter

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget men vill understryka vikten av att även allvarliga skadeutbrott på mindre skogsbruksmässigt viktiga trädslag,

---

<sup>1</sup> Kempe, G. 2012. Älgskadornas inverkan på volymproduktionen i landets skogar. Resultat baserade på Riksskogstaxeringens provytor. SLU. Arbetsrapport 381.

<sup>2</sup> Skogsstyrelsen 2019, Skogsbrukets kostnader för viltskador – återrapportering till regeringen. Rapport 2019/16.

exempelvis alm och ask, blir en viktig del av Skogsskadecentrets och Centrala skogsskadekommitténs verksamhet.

Det är vidare viktigt att Skogsskadecentret initierar forskning och informerar om betydelsen av att arbeta med förebyggande åtgärder för att skapa resilienta skogsekosystem, genom till exempel ståndortsanpassning, ökad variation och bevarande av trädarternas genetiska diversitet.

#### *9.9 Mer kunskap behövs för att avgöra hur Sverige uppfyller åtaganden om bevarande av biologisk mångfald*

Naturvårdsverkets bedömning är att man bör utreda om ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen ska inrättas eller inte. Ett vetenskapligt råd skulle kunna fylla en viktig funktion för att på ett effektivt sätt tillämpa tillgänglig kunskap och forskningsresultat i pågående arbete med att bevara biologisk mångfald i skogen. Samtidigt finns det befintliga vetenskapligt rådet för biologisk mångfald och ekosystemtjänster på Naturvårdsverket (enligt instruktionen Förordning 2012:989). Detta råd är ett rådgivande organ som bidrar med kunskap i det internationella arbetet inom ramen för den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster IPBES. Det är rådgivande till berörda myndigheter i det arbete som bedrivs med anledning av att Sverige är part till Konventionen om biologisk mångfald (CBD) och andra internationella instrument med anknytning till frågor om biologisk mångfald. Rollen för det nya vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen i relation till det befintliga rådet för biologisk mångfald är oklar. Det är också otydligt vad gäller det föreslagna rådets arbetsuppgifter relaterat till myndigheternas ansvar vad gäller utlysningar och beställningar.

Naturvårdsverket tycker att man skulle kunna överväga att det föreslagna vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen kan ingå i det befintliga vetenskapliga rådet för biologisk mångfald. Det skulle bidra till en bred kunskapsbas med goda möjligheter till tvärvetenskapliga bedömningar och kunskap. Det befintliga rådet behöver i så fall få ett utökat och specificerat ansvar för biologisk mångfald i skogen och en utökning av i rådet företrädda specialistkompetenser med fokus på skog och vissa andra kompetenser som inte finns representerade i rådet idag.

I sammanhanget bör det understrykas att det inte nödvändigtvis är brist på kunskap om bevarandeåtgärder och deras effekter som i första hand är orsaken till biologiska mångfaldens negativa trend i skogsmiljöerna, snarare är det ett resultat av ett genomförandeunderskott, också av åtgärder där det är vedertaget att de ger effekter.

Naturvårdsverket avstyrker att ett särskilt tillsatt expertråd ges till uppgift att utföra uppgifter som idag åligger expertmyndigheter inom offentlig förvaltning, såsom bedömning av vilka åtgärder som är mest prioriterade för att uppnå internationella krav och åtaganden. Naturvårdsverket erinrar om det regeringsuppdrag som redovisades 14 december 2018 "Prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021 - 2027"<sup>3</sup> där Naturvårdsverket i samråd med Skogsstyrelsen och andra expertmyndigheter redovisade prioriterat

---

<sup>3</sup> Underlag till EU:s prioriterade åtgärdsplan för Natura 2000 år 2021-2027 (PAF = Prioritised Action Framework) - Naturvårdsverket ([naturvardsverket.se](http://naturvardsverket.se))

åtgärdsbehov utifrån aktuell naturvetenskaplig kunskap. Naturvårdsverket menar att detta åtgärdsprogram är en lämplig utgångspunkt för bedömning av vilka naturvårdsåtgärder som är kostnadseffektiva för bevarande av biologisk mångfald.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och SLU ges ett uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna, analysera representativiteten och konnektiviteten för de skogar som är avsatta för naturvård. Naturvårdsverket tillstyrker även att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i samråd med skogsnäringen och länsstyrelserna ger förslag på hur representativiteten kan förbättras. För att kunna genomföra en analys som ger ett tydligt resultat är det nödvändigt att även frivilliga avsättningar ingår som en parameter. Det innebär att dessa avsättningar måste bli tillgängliga för att kunna ingå i analysen, förslagsvis enligt den modell som Skogsstyrelsen i samarbete med Naturvårdsverket tagit fram år 2020<sup>4</sup>.

Naturvårdsverket tillstyrker att det görs en fördjupad bristanalys av vad som krävs för att uppnå de långsiktiga målen för biologisk mångfald.

Naturvårdsverket bedömer att bristanalysen bör ha den av EU fastställda definitionen av gynnsam bevarandestatus som målalternativ på lång sikt. Det innebär enligt Naturvårdsverket att alla i Sverige förekommande arter ska finnas i livskraftiga populationer över hela sina naturliga utbredningsområden samt att genetisk mångfald och ekosystemmångfald ska bevaras. Bristanalysen bör bland annat kunna bidra till ett förbättrat kunskapsläge för den rapportering av bevarandestatus som Sverige redovisar vart sjätte år till EU. Om det i skogsutredningen föreslagna handlingsprogrammet blir av ser Naturvårdsverket problem med att bristanalysen föreslås vara klar först 2023 eftersom bristanalysen bör vara en viktig utgångspunkt för programmet. I bristanalysen bör även en analys av skötsel och förvaltningsbehov inkluderas. Enligt rapport från Riksrevisionen 2018 har skötseln av skyddade områden inte varit tillräcklig under en längre period. Att analysera och, i förlängningen av det arbetet, sätta upp tydliga mål för viktiga skötselåtgärder, kan innebära att takten för genomförande höjs. Detta i synnerhet om höjda målsättningar leder till högre anslag för skötselåtgärder.

#### *9.10 Ett politiskt ställningstagande om hur Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen*

Naturvårdsverket tillstyrker att regeringen fattar beslut på en övergripande nivå om hur Sverige ska uppfylla de internationella kraven inom ramen för EU:s olika naturvårdsdirektiv och åtaganden kopplade till CBD. Lämpligen beslutas detta inom ramen för miljömålssystemet. Det är viktigt med en långsiktighet i besluten på en övergripande nivå för ett arbete som behöver pågå utsträckt över ett stort antal år. Grunden för dessa politiska ställningstaganden bör vara en vetenskaplig analys.

Naturvårdsverket bedömer att politiska beslut bör omfatta övergripande och tydliga inriktningar, inklusive arealer, när det gäller formellt skydd och frivilliga

---

<sup>4</sup> Frivilliga avsättningar – förslag på system för uppföljning av geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet Redovisning av regeringsuppdrag. Rapport 2020/9. Skogsstyrelsen

avsättningar för att uppnå de internationella kraven. Detaljerade beslut om vilka skogstyper som bör avsättas för naturvård bör dock ske på myndighetsnivå.

Naturvårdsverket bedömer att Sverige genom att godkänna de internationella målen redan har tagit ställning och prioriterat gällande vad de internationella kraven och åtagandena innebär och hur Sverige kan agera i förhållande till dessa.

Naturvårdsverket menar att utredningen på ett olämpligt sätt blandar ihop samhällsekonomiska kostnader med företags- och privatekonomiska kostnader. I utredningen beskriver man att skogens olika mål är oförenliga men att endast målet om biologisk mångfald anses ambitiöst och som ett mål som kan leda till stora samhällskostnader. Det framgår inte vad utredningen baserar denna slutsats på. Konsekvenser och kostnader för att inte skydda skog i den omfattning som behövs för biologisk mångfald är inte heller belysta. Inte heller framgår motiven till påståenden i utredningen om att omföring av virkesproduktionsmark till mark som undantas från produktion kommer att begränsa möjligheterna att bidra till en grön omställning.

#### *9.11 Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen*

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag om ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen.

Naturvårdsverket bedömer att det är mer resurseffektivt att nyttja och utveckla befintliga processer än att ta fram ett handlingsprogram. Till exempel fördjupad utvärdering av miljömålen, artikel 17-rapporteringen samt myndigheternas övriga uppföljning av behovet av skyddsinsatser. Handlingsprogrammet är dessutom baserat på förslaget om frivilligt formellt skydd som huvudsakliga arbetssätt vilket Naturvårdsverket avstyrker.

Naturvårdsverkets bedömning är att mål för hur mycket av olika naturtyper som ska skyddas bör vara av övergripande karaktär. Om dessa mål ska beslutas formellt av regeringen är det lämpligt att detta sker efter beredning och förslag från nationella expertmyndigheter. Detaljerade mål för hur mycket av olika naturtyper som ska skyddas formellt, samt grad av konnektivitet bör, enligt Naturvårdsverket, hanteras av nationella och regionala expertmyndigheter i dialog med markägare. Även prioritering av inventeringsinsatser genomförs lämpligen av expertmyndigheter på nationell och regional nivå genom aktörers egna initiativ. Det finns kunskapsluckor om naturvärden i skogen som behöver åtgärdas även för andra skogstyper än de som utredningen har bedömt har särskilt allmänt intresse. Dessutom kan andra inventeringsinsatser behöva genomföras, till exempel inom miljöövervakningen eller vid etablering av vindkraft. Även urval av huvudsakligen frivilligt formellt skydd och frivillighet inom certifieringssystem bör baseras på goda kunskaper. Naturvårdsverket vill därför understryka att inventeringar, och tillräckliga resurser till dessa, är av mycket stor betydelse för att genomföra skogs- och naturvårdspolitiken.

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om uppdrag till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att i samarbete med andra parter utveckla åtgärder för att hantera omfattande skador på skog i skyddade områden utan att syften med skyddet åsidosätt.



## ***10 Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer***

### *10.2 Frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog*

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag om frivilligt formellt skydd som det huvudsakliga arbetssättet för skydd av skog. Naturvårdsverket bedömer att dagens arbetssätt vad gäller skydd av värdefull natur är ändamålsenligt och effektivt och väl förankrat hos markägare<sup>5</sup>. Samtidigt bejakar Naturvårdsverket att nuvarande arbete med formellt skydd av natur utvecklas och förfinas. Samverkan utgör en grund för arbetet enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog. Att så långt som möjligt träffa överenskommelser med markägare före myndighetsbeslut är ett etablerat arbetssätt sedan lång tid tillbaka. Processen att skydda värdefulla naturområden baseras på offentligt tillgängliga kunskapsunderlag och genomförs i dialog med markägarna. Den nationella strategins inriktning är att, utifrån tillgänglig ekologisk kunskap och kunskaper om var värdekärnor finns, åstadkomma ett kostnadseffektivt formellt skydd för de mest skyddsvärda skogarna. Det innebär att bevarandearbetet sker utifrån ett landskapsperspektiv där varje område väljs ut för att bidra på ett effektivt sätt till ett funktionellt landskap. Detta angreppssätt är mycket viktigt ur ett bevarandeperspektiv på både kort och lång sikt. I bilaga 1 lämnas en närmare redogörelse för det i praktiken tillämpade arbetssättet. Naturvårdsverkets motiv till varför det nuvarande arbetssättet bör ligga fast utvecklas ytterligare i denna.

Utredningens förslag till ny modell med frivilligt formellt skydd som huvudalternativ skulle sannolikt leda till ett urval av skyddade områden som till stor del beror av struktur av fastighetsinnehav hos markägare. Troligen leder detta till att en större skogsareal behöver skyddas eftersom områdesskyddet fortsatt ska leda till att funktionalitet och representativitet stärks. Detta som en följd av att den totala kvaliteten på den skyddade arealen blir lägre om inte urvalet utgörs av de skogar som har högst naturvärden och som är bäst lokaliserade i landskapet. Tillsammans med en detaljstyrning av myndigheternas urval av områden, riskerar det föreslagna arbetssättet att leda till ett dyrare, mindre effektivt och mindre ändamålsenligt skyddsarbete.

Oftast är inte problemet att beslut innebär ett tvångsingripande. I utredningen anges att flera av de markägare utredningen haft kontakt med istället beskriver att det är otydligheten i att stora arealer pekas ut som skyddsvärda utan att markägaren har möjlighet till ersättning, som är bekymmersamt. När den enskilde inte känner sig skäligen kompenserad, eller när denna kompensation drar ut på tiden därför att myndigheten i närtid inte kan möta upp de anspråk den ger uttryck för med ekonomiska medel, uppstår problem och acceptansen för myndighetsutövning sviktar. Dagens situation med otillräckliga ekonomiska medel hos beslutande myndigheter är ett större problem för markägarna än det faktum att myndigheterna har möjlighet att fatta beslut mot markägarens vilja.

Ekonomisk uppgörelse om ersättning för intrång i pågående markanvändning alternativt köp eller markbyte träffas i de allra flesta områden innan en myndighet fattar beslut om områdesskydd. För 2020 gäller att för de 131 naturreservat som beslutades är det endast tre markägare som för närvarande

---

<sup>5</sup> Formellt skydd av skog - en undersökning av markägares upplevelser av myndigheternas arbete 2017-2019. IVL Svenska miljöinstitutet, 2021.

(2021-03-22) inte har ersatts ekonomiskt. Naturvårdsverkets bedömning är att de fall där myndigheterna beslutar om naturreservat innan en ekonomisk överenskommelse har träffats normalt består av objekt som genom sina värden är särskilt viktiga att skydda för att miljömålen ska uppnås. Det vill säga sådana områden som även utredningen utpekar som internationellt ansvar och där formellt skydd ska kunna beslutas även i framtiden om överenskommelse med markägaren inte skulle nås.

Det finns redan idag inom befintligt arbetssätt goda möjligheter för markägare att ta initiativ till att formellt låta skydda värdefull natur inklusive skog på sin fastighet, bland annat genom arbetsmetoden Nya Komet. Erfarenheterna från Kometprogrammet<sup>6</sup> visar dock att det finns stor risk att områden som anmäls för frivilligt formellt skydd är för små för att vara funktionella eller endast utgörs av mindre, ej sammanhållna delar av ett större skyddsvärt område. Det finns även en risk att det inte går att genomföra önskvärd skötsel av ett område om detta bara delvis omfattas av skydd eftersom skötsel kan komma att påverka närliggande oskyddad mark.

Av utredningens förslag framgår att arbetssättet frivilligt formellt skydd enbart ska gälla för skogliga naturtyper och att nuvarande arbetssätt ska fortgå vad gäller områdesskydd i områden sammansatta av skog och andra naturtyper. Med arbetssättet frivilligt formellt skydd av skog finns det en uppenbar risk att otydligheter uppstår om var gränsen går för vilka regler som ska gälla. Det kan också finnas risk att likabehandlingsprincipen blir svår att tillämpa då markägare i skyddsvärda områden med skog enligt utredningens förslag kommer få andra möjligheter än ägare till områden sammansatta av skog och andra naturtyper.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen genomför sedan 2008 regelbundet undersökningar av hur privata markägare ser på formellt skydd på sin egen mark. Undersökningen genomförs av oberoende konsult med hjälp av en enkät riktad till de markägare som träffat överenskommelser eller tecknat avtal om ersättning med myndigheterna inför beslut om naturreservat, biotopskyddsområden eller naturvårdsavtal. Den senaste enkäten gjordes 2020 och visar att majoriteten av markägarna (55-79 % beroende på frågeställning) är nöjda med myndigheternas information, agerande och ekonomiska ersättning vid inrättandet av formellt skydd på deras fastigheter<sup>7</sup>.

Naturvårdsverket menar att även för de av utredningen listade skogstyperna ska nuvarande arbetssätt gälla. Myndigheterna ska också vad gäller dessa skogstyper arbeta för att nå en överenskommelse med markägare innan beslut om formellt skydd fattas. Naturvårdsverket menar dessutom att nuvarande möjlighet att ingripa med tvång bör kvarstå, även om det sällan används. Det kan handla om till exempel komplicerade objekt med flera markägare där myndigheterna har löst markåtkomstfrågorna med flertalet markägare men där funktionellt bevarande inte kan åstadkommas utan att den sista, återstående delen också blir skyddad eller vid formellt skydd i Natura 2000-områden där Sverige har internationella krav på att säkerställa skydd för utpekade naturtyper och arter.

---

<sup>6</sup> Kometprogrammet 2010-2014. Rapport 6621. Naturvårdsverket, 2014

<sup>7</sup> Formellt skydd av skog - en undersökning av markägares upplevelser av myndigheternas arbete 2017-2019. IVL Svenska miljöinstitutet, 2021.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om revidering av den nationella strategin för formellt skydd av skog. Strategin bör revideras oavsett om det sker inom ramen för ett eventuellt handlingsprogram för skogen som utredningen föreslår eller om det sker fristående från ett sådant program. Den nuvarande strategin utgår från etappmål som omfattar en tidsperiod till och med år 2020 inom miljökvalitetsmålet Levande skogar. Även om det nuvarande etappmålet inte uppnåtts fullt ut behöver nya etappmål tas fram och strategin för formellt skydd bör revideras med utgångspunkt från de nya målen. Det är viktigt att genomföra en revidering så snart som möjligt eftersom trycket på skogen är stort och att Sverige annars kan riskera att förlora värdefulla skogar som bör skyddas för att bevara biologisk mångfald och gynna friluftsliv och naturturism.

### *10.3 Nya sätt att skydda skog*

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att möjliggöra mer funktionella biotopskydd genom ändringar i miljöbalken. Biotopskydden ingår som viktiga delar i ett landskapsperspektiv och de kan bland annat bidra till konnektivitet mellan skyddade områden. Det är viktigt att biotopskydden är så ändamålsenligt utformade som möjligt och till exempel kan inkludera skyddszon. När det gäller begränsningen av biotopskydd för att skydda mindre områden bedömer Naturvårdsverket att det inte är lämpligt att skydda större områden som biotopskydd även om processen i viss mån är administrativt enklare. Ett beslut om naturreservat för större områden ger till skillnad mot ett beslut om biotopskydd en ökad tydlighet gentemot fastighetsägare och andra parter genom bland annat beslutade föreskrifter som riktar sig till flera aktörer än markägarna. Naturreservat ger även större möjligheter att utveckla området för allmänhetens friluftsliv, vilket blir allt viktigare.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att teckna naturvårdsavtal om förstärkt hänsyn. Avtal om förstärkt hänsyn kan vara svårförvaltade och byråkratiska i relationen mellan myndighet och brukare. Dessutom ingår förstärkt hänsyn i sektorsansvaret för skogsbruket och bör därför inte ersättas ekonomiskt från staten. Risken är stor att ersättning utbetalas för förstärkt hänsyn som skogsägare normalt ska stå för. Nivån för den rättsbaserade naturvårdshänsynen är inte tillräckligt tydlig för att kunna beräkna ersättning för överskjutande hänsyn som kanske också motiveras av markägarens FSC-certifiering eller motsvarande. Tidsbegränsningen i ett avtal kan vidare ge utrymme för omförhandlingar och det finns risk att intrånget betalas flera gånger för samma sak.

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag om väntansavtal. Förslaget är bland annat otydligt gällande vad som faktiskt ska ersättas. Naturvårdsverket har för avsikt att fortsätta teckna det slags väntansavtal (naturvårdsavtal) som används redan idag. I dessa avtal betalar staten ut en ersättning direkt efter avtalstecknandet för en bedömd förlorad avkastning, detta som ett alternativ till ett interimistiskt förfarande.

Naturvårdsverket föreslår att om inte artskyddsutredningen tydligt går in på behoven av tidsbegränsade skydd bör detta utredas i egen ordning. Särskild uppmärksamhet bör i så fall riktas mot ersättningsfrågan. Naturvårdsavtal kan fylla motsvarande funktion idag.

#### *10.4 Ersättning för naturvård*

Naturvårdsverket tillstyrker förslag till skattebefrielse avseende intrångsersättning samt köpeskilling och i förekommande fall löseskilling, förutsatt att 25%-påslaget på löseskilling och intrångsersättning tas bort. På så sätt blir det en återgång till renodlad marknadsvärdeprincip. Idag väljer många markägare som egentligen vill sälja ändå alternativet intrångsersättning, eftersom detta oftast är ekonomiskt mer fördelaktigt till följd av 25%-påslaget. Genom borttagandet av 25%-påslaget blir alternativen i utgångsläget mer likvärdiga och gör att markägaren lättare kan välja mellan intrångsersättning och köp samt beakta andra aspekter på bibehållet ägande utöver de rent ekonomiska. Vid bibehållet ägande kvarstår visst ansvar för fastighetsägaren, oaktat att området förklarats som naturreservat.

Naturvårdsverket tillstyrker att Naturvårdsverket får i uppdrag att analysera vilka effekter höjningen av intrångsersättningen med 25 procent av marknadsvärdet fått.

Naturvårdsverket tillstyrker möjligheten att periodisera ersättningen för naturvårdsavtal. För att göra naturvårdsavtal med en längre avtalstid attraktiva för markägare behöver ersättningen kunna periodiseras i näringsverksamheten.

#### *10.5 Skyddad natur kan spela en aktiv roll för landsbygdsutveckling*

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag att omvandla delar av fyra av Sveaskogs ekoparker till nationalparker. Naturvårdsverket delar utredningens analys att rätt utformade nationalparker kan utgöra en motor för landsbygdsutveckling och därmed bidra till sysselsättning och lokal utveckling. Myndigheten är positiv till bildandet av fler nationalparker. Naturvårdsverket har för avsikt att inkludera de fyra föreslagna områdena i arbetet med översyn av den långsiktiga nationalparksplanen för att på detta sätt ta ett samlat nationellt grepp när det gäller urval, prioritering och planering av kommande nationalparker. Naturvårdsverket bedömer att nationalparksprocesser behöver börja med en förankring i lokalsamhället genom en förstudie. I denna bör man titta närmare på frågor om utformningen av en eventuell nationalpark och samtidigt utreda om det finns förutsättningar för en fortsatt process då detta kräver lokalt stöd.

Naturvårdsverket kan konstatera att Sveriges 30 nationalparker idag lockar ett stort och ökande antal besökare och är en stor tillgång för friluftsliv och naturturism. Naturvårdsverket har på eget initiativ inlett en översyn av den långsiktiga nationalparksplanen som beräknas vara färdig under år 2022. Översynen syftar till att genom ökat regionalt engagemang förbättra förutsättningarna för att öka takten för bildandet av nya nationalparker. Översynen inkluderar såväl områden i statlig ägo som övriga områden och ett uttalat syfte är att förbättra förutsättningarna för att våra nationalparker ska vara en resurs för friluftsliv, naturturism och regional utveckling.

Naturvårdsverket tillstyrker att regeringen i lämplig form utreder frågan om att nationalpark bör kunna bildas även i kulturskapade miljöer och på mark som inte ägs av staten.

Naturvårdsverkets bedömning är att det i huvudsak inte är miljöbalkens bestämmelser som utgör ett hinder för utvecklingen av friluftsliv och naturturism och avstyrker förslaget om att utreda förändringar av regler i miljöbalken och

nationalparksförordningen. Som föreskrifterna i lagstiftningen är formulerade idag finns det inte något uttryckt hinder mot att bedriva friluftsliv och hållbar naturturism eller att medge dispenser för olika verksamheter under förutsättning att syftet med det skyddade området inte påverkas negativt. Angående sekundärt syfte så finns det inte heller något hinder för detta i lagstiftningen; enligt syftet med en nationalpark som anges i 7 kap. 4 § miljöbalken kan man tolka in att naturturism är möjlig att genomföra inom ramen för detta syfte.

Naturvårdsverket vill påminna om det genomförda regeringsuppdraget från 2012, redovisat av Naturvårdsverket 2014 (NV-00291-12) om att ta bort förbud mot kommersiella verksamheter i nationalparker.

Naturvårdsverket konstaterar att potentialen för utveckling av naturturism inom och i anslutning till skyddade områden generellt, och särskilt i nationalparker, är stor och vi bejakar att förutsättningarna för detta utvecklas. Naturvårdsverket ser positivt på att genom uppdrag och i samråd med andra myndigheter och organisationer analysera hinder och möjligheter för naturturism och aktivt friluftsliv i skyddad natur samt att genomföra åtgärder för att främja dessa intressen. Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas möjligheter att arbeta med frågorna är framför allt en resursfråga och Naturvårdsverket vill betona att det är viktigt att tillräckliga medel tilldelas för att kunna genomföra arbetet. Naturvårdsverket vill också lyfta att länsstyrelserna även bör tillföras medel för att arbeta med att skyddade områden ska ha ändamålsenliga föreskrifter och skötselplaner.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att regeringen ändrar 28 b § jaktförordningen så att åtgärder enligt 28 § får vidtas inom nationalpark för att förhindra angrepp av stora rovdjur på ren. Naturvårdsverkets har tidigare hemställt om en sådan ändring och välkomnar att förslaget nu bereds inom Regeringskansliet.

## ***12 Förutsättningarna för nyckelbiotopsregistreringar***

### *12.2 Begreppet nyckelbiotop används för att definiera när samrådsplikt föreligger enligt miljöbalken*

Naturvårdsverket bedömer att ansvaret för att bedöma när samrådsplikt råder åligger markägaren, oavsett om nyckelbiotopsinventering genomförts eller inte. Nyckelbiotopsinventeringen har gett markägaren stöd i denna bedömning. Den har även gett stöd för markägaren att föreslå vilka åtgärder som skulle kunna vidtas utan att påverka naturmiljön i den grad som gör att förbud enligt 12 kap 6 § miljöbalken är nödvändigt.

Myndigheterna kan i sin vägledning påtala att när det gäller nyckelbiotoper så kommer dessa med stor sannolikhet nästan alltid att kvalificera för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som en följd av höga naturvärden. För särskilt avgränsade, och av myndighet beslutade, samrådsområden ska dock anmälan om samråd alltid ske.

### *12.3 Förvaltningsrättsliga förutsättningar för att inventera naturvärden*

Naturvårdsverket menar att andra möjligheter bör finnas för myndigheter att kontinuerligt inhämta och förbättra kunskapsläget inom sitt verksamhetsområde då det inte finns tillräckligt stöd för en generell nyckelbiotopsinventering. Att ta fram och offentligt tillgängliggöra kunskapsunderlag är viktigt för att säkerställa

att både enskilda och allmänna beslut är väl underbyggda och för att samhället ska ha tillgång till bästa möjliga planerings- och beslutsunderlag.

#### *12.6 Skogsstyrelsen bör upphöra med nyckelbiotopsregistreringar*

Naturvårdsverket vill lyfta att den kunskapsbas som insamlats genom nyckelbiotopsinventeringen inte får gå förlorad. Det är viktigt att tillgången till den insamlade informationen säkerställs både för myndigheter och allmänheten. Här vill Naturvårdsverket lyfta att i många av de tidiga inventeringarna av de mest högkvalitativa nyckelbiotoperna saknas noteringar om art-förekomster eller strukturer. Vid utrensning av begreppen nyckelbiotop och naturvärdesklass, riskerar många av just dessa inventerade områden att framstå som relativt värdefattiga miljöer, och riskerar att avverkas, om markägaren inte genomför kompletterande datainsamling. Naturvårdsverket vill därför understryka vikten av att åtgärder genomförs, och att tillräckliga medel för tillsyn tillförs myndigheterna, för att dessa värden inte ska förloras. Naturvårdsverket efterlyser en analys av värden som riskerar att förloras i glappet mellan att nyckelbiotopsregistret eventuellt rensas och den ersättande, nya inventeringen införs.

Naturvårdsverket instämmer i Skogsutredningens bedömning att det rättsliga stödet för nyckelbiotopsregistreringarna är tveksamt. Frågan om nyckelbiotopsregistrering är överklagbara förvaltningsbeslut, där domstolarna gjort olika bedömningar, påverkar inte legalitetsfrågan eftersom även övrig verksamhet hos myndigheterna omfattas av kravet på legalitet.

#### *12.8 Staten bör ta ansvar för brukningsenheter med stor förekomst av utvecklade naturvärden*

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Bevarande av områden med stor förekomst av utvecklade naturvärden i samtliga skogstyper är av vikt för att nå miljökvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt växt- och djurliv. I strategin för formellt skydd av skog, är skydd av kända värdekärnor i värdestrakter en central linje. Om Sverige även fortsättningsvis ska jobba strategiskt och effektivt med områdesskydd, är det angeläget att kunna skydda dessa värden. Prioriteringen av vilka naturvärden som ska skyddas, måste göras utifrån nationell strategi, där skogar inom värdestrakter går före.

### **14 Hur kunskapsunderlag om naturvärden ska tas fram och hanteras**

#### *14.1 Ett kunskapskrav i skogsvårdslagen*

Naturvårdsverket bedömer att det är positivt att kunskapskravet införs i skogsvårdslagen och att markägaren på förhand ska skaffa sig kunskap om natur- och kulturvärden i det område där skogsbruksåtgärder ska vidtas.

När det gäller kunskapskraven förutser Naturvårdsverket dock att det kan innebära svårigheter för myndigheterna att göra rimliga och proportionella avvägningar när man ställer dessa krav. Det kan vara svårt att översiktligt bedöma hur avverkningar påverkar biologisk mångfald, konkreta natur- och kulturvärden, grön infrastruktur och andra för skogens ekosystemtjänster viktiga förutsättningar.

Den skyldighet som föreligger för markägaren att redovisa kunskapen rörande anmälda avverkningsområden, förutsätter att lokal kunskap finns, innan åtgärden

anmäls. Denna kunskap måste kunna verifieras, och den planerade hänsyn som ska tas, kunna bedömas i tillsynen. Omfattningen av redovisningen föreslås utarbetas genom praxis, vilket Naturvårdsverket bedömer är ett tveksamt sätt att bedriva myndighetsverksamhet. Vidare är redovisningen i anmälningar inte kopplat till strafförelägganden, vilket också är en svaghet i resonemanget.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att bestämmelsen i 6 § första stycket förordningen om anmälan för samråd upphävs vilket innebär att en avverkningsanmälan inte längre kommer att utgöra en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för vissa, i lagtexten angivna, skogsbruksåtgärder. Lagstiftningen om samråd kommer genom en sådan ändring att bli tydligare både för markägare och ansvariga myndigheter eftersom det kommer att vara samma regler enligt förordningen om samråd som gäller fullt ut för alla olika typer av skogsbruksåtgärder.

Vidare tillstyrker Naturvårdsverket utredningens förslag om att Skogsstyrelsen i samråd med Naturvårdsverket ska ta fram en vägledning för när samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska ske för åtgärder i skog. Detta bör, enligt Naturvårdsverket, tas fram oavsett om förslaget till upphävande av bestämmelsen i 6 § första stycket förordningen om anmälan för samråd genomförs eller inte. En vägledning gällande samråd kommer att underlätta bedömningarna för skogsägare av när, och om, anmälan om samråd ska ske. Det kommer förhoppningsvis också innebära att värdefulla skogsmiljöer inte påverkas negativt av åtgärder.

#### *14.3 Förslag om kunskapsunderlag och inventeringar*

Naturvårdsverket vill understryka att om nyckelbiotopsinventeringen upphör av juridiska skäl är det viktigt att den ersätts av annan inventering.

Naturvårdsverket bedömer då att den naturmiljöbeskrivning som utredningen föreslår, och som grundar sig på metodiken för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige, är en relevant metod. Det är viktigt att inventeringsarbetet resurssätts så att den kan utföras i så stor skala som är nödvändigt för att nå de skogs- och miljöpolitiska målen.

Naturvårdsverket betonar att för att kunna bedriva ett effektivt naturvårdsarbete i skogen behöver de kunskapsunderlagen som tas fram vara transparenta och kunskapsbaserade.

Naturvårdsverket tillstyrker att Skogsstyrelsens instruktion ger möjlighet till reglerad inventering. Det är viktigt att även urval av huvudsakligen frivilliga avsättningar baseras på goda kunskaper.

#### *14.4 Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen*

Naturvårdsverket bedömer att det är väl avvägt att behålla sexveckorsregeln vid anmälan om avverkning och avstyrker utredningens förslag. Naturvårdsverket menar att tidsfrist bör ses i ett större miljörättsligt sammanhang. När det gäller anmälan om miljöfarlig verksamhet gäller en tidsfrist på sex veckor och för vattenverksamhet åtta veckor. För anmälningar om samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken gäller sex veckors tidsfrist.

Naturvårdsverket anser att Skogsstyrelsen har en viktig roll gällande rådgivning och tillsyn för att säkerställa att negativa miljöeffekter minimeras i samband med avverkning. Vi ser en risk i att berörda myndigheter ges alltför kort tid att

bedöma ärenden vilket kan innebära att allmänna intressen inte beaktas tillräckligt. Naturvårdsverket bedömer att detta kan innebära risker för ytterligare försämrade hänsyn i samband med avverkning och leda till sämre delaktighet och insyn i skogsbruket. Naturvårdsverket delar utredningens bedömning om att nerkortad tidsfrist kan innebära försämrade möjligheter för allmänhet och ideella organisationer att kunna ta del av inkomna anmälningar och föra fram synpunkter innan avverkning. Möjligheten för ideella organisationer att överklaga besluten blir starkt begränsad.

Det finns inte heller något i skogsbrukets karaktär som motiverar att så kort handläggningstid ska krävas då det inte är någon överraskning för en skogsägare att skogen börjar närma sig en ålder där skogsbruksåtgärd behövs. Undantag finns till exempel efter stormar och bränder där snabbare besked kan behövas. Vid sådana situationer brukar Skogsstyrelsen och andra myndigheter agera så att åtgärder kan sättas in snabbt. Sexveckorsregeln blir än viktigare att bevara om Skogsstyrelsens bedömningar i nyckelbiotopsinventeringen rensas bort.

### ***15 Balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog***

#### *15.6 Förslag till tydligare lagstiftning för tillstånd till avverkning i fjällnära skog*

Naturvårdsverket tillstyrker generellt sett att skogar med höga naturvärden i och i anslutning till det fjällnära området bör bevaras genom områdesskydd. Naturskogarna i, och i anslutning till, det fjällnära området är synnerligen värdefulla och ingår i ett av få intakta skogslandskap med funktionella skogliga ekosystem som fortfarande finns kvar i Europa. I ett internationellt perspektiv är det därför av stor vikt att dessa naturskogor bevaras i så stor utsträckning som möjligt. Vid fortsatt avgränsning av områdesskyddet bör hänsyn tas till kommunal översiktsplanering, andra samhällsintressen och omständigheter kring enskilda fastigheter.

Likaså tillstyrker Naturvårdsverket förslaget att tillståndskravet för avverkning i fjällnära skog bör kvarstå. Detta för att myndigheterna ska ha större möjlighet att agera om avverkningsanmälningar inkommer för skogar med höga naturvärden.

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens föreslagna ändringar av skogsvårdslagen för att skapa en mer ändamålsenlig lagstiftning vad gäller att ange att skogsbruk är pågående markanvändning även ovan fjällnära gräns.

I många fall kan ett formellt områdesskydd vara en bättre långsiktig lösning än ett avslagsbeslut. Naturvårdsverket bedömer att nya bestämmelser behöver utredas och införas i skogsvårdslagstiftningen för att möjliggöra att ett avslagsärende under vissa förutsättningar kan växlas över till att hanteras som ett ärende om områdesskydd. Vissa möjligheter att ”pausa” ett avslagsärende finns redan i dagsläget i form av att länsstyrelsen lägger ett interimistiskt beslut på området. Men för att upprätthålla gott samförståndsklimat och ge tid och möjlighet för förhandlade lösningar kring ersättningsfrågan bör en enklare hantering kunna skapas.



## ***16 Staten gör en stor investering i fjällskogen***

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

Naturvårdsverket välkomnar en statlig satsning för bevarande av de stora sammanhängande fjällnära naturskogarna med mycket höga naturvärden och tillstyrker förslaget att avsätta de stora naturskogarna långsiktigt för naturvård. Naturskogarna i det fjällnära området ingår i ett av få intakta skogslandskap som fortfarande finns kvar i Europa. Det är därför av internationellt intresse att dessa naturskogar bevaras i så stor utsträckning som möjligt.

Nationalparker är en reseanledning för både inhemska och internationella turister. Därför kan nationalparksbildning leda till ökad naturturism och landsbygdsutveckling om skyddet utformas på rätt sätt. Naturvårdsverket bedömer att nationalparker bör bildas genom förankring i lokala processer och i god samverkan med lokalsamhället. Av denna anledning kan det vara lämpligt att bilda naturreservat i ett första steg även för områden som i ett längre perspektiv kan vara lämpliga som nationalparker. Då kan de lokala diskussionerna om eventuell nationalparksbildning pågå under den tid som krävs och myndigheterna kan alternativt invänta lokala initiativ och därefter inleda en eventuell process för bildande av nationalpark.

Naturvårdsverket har aviserat behovet av ett etappmål om klargöranden för den fjällnära skogen<sup>8</sup> i hemställan till regeringen 2018. Naturvårdsverket bedömer även att det behövs ett strategiskt ramverk där strategiska prioriteringar för genomförandet framgår på ett tydligt och transparent sätt. Ett strategiskt ramverk bör tas fram av Naturvårdsverket i samråd med Skogsstyrelsen och berörda länsstyrelser och utgöra en gemensam grund för de berörda myndigheternas genomförande. Utredningens förslag kan vara en viktig utgångspunkt för detta ramverk.

Naturvårdsverket tillstyrker uppdragsförslaget att detaljavgränsa de stora sammanhängande landskapsdelarna med naturskogar med mycket höga naturvärden. Detta kommer att bidra till att tydliggöra mer exakt vilka områden det är som är i behov av långsiktigt skydd vilket skapar en tydlighet både gentemot berörda fastighetsägare och för staten för planering av ekonomiska resurser. Naturvårdsverket ser dock att det bör finnas en möjlighet för länsstyrelserna och berörda att precisera gränserna ytterligare under 2022.

Naturvårdsverket bedömer i likhet med utredningen att det är betydelsefullt att staten är ett föredöme. Det är av den anledningen rimligt att identifierade värdefulla skogar på statlig mark bör avsättas och ges ett formellt skydd i ett första steg. Naturvårdsverket tillstyrker därför förslaget att genom styrning av berörda myndigheter och statliga bolag säkerställa att identifierade skogar med höga naturvärden inte avverkas utan att områdena istället blir formellt skyddade. Naturvårdsverket tillstyrker också förslaget att statliga bolag och myndigheter ska avstå områdena för formellt skydd. Förslaget bör dock förtydligas genom direktiv till berörda aktörer så att avverkningar inte sker. När det gäller värdefulla områden bör man överväga att dessa överförs till Naturvårdsverket.

---

<sup>8</sup> Naturvårdsverket 2018. Hemställan om klargöranden m.m. för den fjällnära skogen. NV-03266-18

Arealen skog med höga naturvärden krymper alltmer till följd av avverkningar och fragmentering och det är viktigt att de kvarvarande värdefulla skogarna bevaras långsiktigt.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget till uppdrag gällande att identifiera vilka privata markägare som har innehav inom de avgränsade stora sammanhängande områdena med mycket höga naturvärden. Det bör understrykas att det för diskussioner med berörda privata fastighetsägare underlättar processen att det, när det är aktuellt med formellt skydd, finns möjlighet att erbjuda köpeskilling, inträngsersättning eller ersättningsmark.

Eftersom det avgränsade området bör bevaras och skyddas långsiktigt är en logisk följd enligt Naturvårdsverket att tillstånd till avverkningar och nya skogsbilvägar eller annan exploatering inte bör ges, åtminstone inte tills det är klarlagt var skyddsåtgärder är önskvärda. Naturvårdsverket saknar dock en tydlighet i hur detta ska hanteras i praktiken.

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om att Sveaskog ska utöka markförsäljningsprogrammet. Det är ett mycket bra förslag ur flera aspekter.

Tidigare projekt med bytesmark som genomfördes 2010-2017<sup>9</sup> riktade sig till större fastighetsägare och var för det syftet framgångsrikt och effektivt. Konceptet då var att Sveaskog överlät ett 60-tal större områden (utspridda över hela Sverige) till staten genom Naturvårdsverket som i ett nästa steg överlät dem vidare genom markbyten till ett fåtal större fastighetsägare (huvudsakligen skogsbolag och i viss utsträckning allmänningar). Att erbjuda ersättningsmark till många små enskilda fastighetsägare och allmänningar inom den fjällnära skogen kräver ett annat grepp. Till skillnad från det tidigare projektet med bytesmark (där få stora områden erbjöds ett fåtal stora fastighetsägare) torde det i den fjällnära skogen handla om att söka erbjuda många små fastighetsägare små områden plus att kravet på att få ersättningsmark i nära eller direkt anslutning till det befintliga innehavet är av högst väsentlig betydelse. Att som utredningen föreslår utgå direkt från Sveaskogs befintliga innehav i det fjällnära området torde innebära att fler enskilda fastighetsägare kan erbjudas ersättningsmark än vad som skulle bli fallet om staten först övertog en begränsad del av Sveaskogs innehav och hade detta som utbud. Utbudet blir på så vis mer finmaskigt och vidsträckt och når ut till fler än vad som skulle bli fallet med ett från början begränsat utbud. Sådana försäljningar kan med fördel ske direkt från Sveaskog till den enskilde och inom ramen för deras markförsäljningsprogram. Det torde vara en fördel för Sveaskog att kunna inlemma denna hantering i en redan fungerande verksamhet. Dessutom träffar dylika försäljningar samma målgrupp som för markförsäljningsprogrammet i övrigt. Dessa ersättningsmarker behöver på så vis inte heller ta omvägen via staten innan de når den slutlige mottagaren. Så länge båda fastighetsöverlåtelseerna (statens förvärv av reservatsmarken från den enskilde och den enskildes förvärv av ersättningsmark från Sveaskog) hålls ihop i tid och rum bör ett sådant arbetssätt kunna fungera mycket bra. Samordning kan ske vad gäller områdenas värdering och efterföljande förrättningar för fastighetsbildning.

Utredningens förslag om att utöka markförsäljningsprogrammet och rikta det till enskilda markägare och allmänningar huvudsakligen i samband med formellt

---

<sup>9</sup> NATURVÅRDSVERKET RAPPORT 6837 Skydd av natur med ersättningsmark

skydd av fjällnära skog har stor potential. Naturvårdsverket bedömer att även andra markägarkategorier som till exempel skogsbolag kan förväntas vilja omfattas av förslaget.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att Naturvårdsverket, tillsammans med länsstyrelserna, bör genomföra en dialog med privata skogsbolag om hur frivilliga avsättningar och övriga områden inom de avgränsade områdena ska hanteras fortsättningsvis. Syftet med dialogen ska vara att de höga naturvärdena ska bevaras långsiktigt på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag om att tillämpa annorlunda arbetssätt än dagens gentemot markägare eller att markägare i dessa områden skulle särbehandlas negativt gentemot andra markägare i andra delar av Sverige. Se 10.2 för motivering. Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att analysera vilka skyddsformer som är lämpliga för att bevara de stora sammanhängande naturskogarna. Länsstyrelserna bör också inkluderas i detta uppdrag.

### *16.3 Kostnader för anslag till Naturvårdsverket och länsstyrelserna*

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om riktade anslag för att genomföra markåtkomsten av de stora sammanhängande naturskogarna i det fjällnära området. Att anslaget förstärks är avgörande för att genomförandet av skydd av fjällnära skogar inte ska påverka genomförande av annat områdesskydd i Sverige.

### ***Övriga frågor***

Naturvårdsverket vill lyfta två övergripande frågor som vi uppfattat att utredningen delvis inte tagit upp.

Det är bra att utredningen definierar bioekonomi som inkluderar mera nyttjande av skogen än som resurs för fiber och bioenergi. Naturvårdsverket ser ett behov av att utveckla och skapa förutsättningar för välfungerande marknadsbaserade styrmedel eller andra incitament för ökad naturvård i det brukade landskapet. Dessa frågor har inte behandlats inom denna utredning.

Naturvårdsverket uppfattar vidare att utredningen har ett relativt snävt förhållningsätt mellan det brukade landskapet och det formella skyddet. Förslag saknas, på såväl kunskapssidan som beträffande juridiska ramverk och ekonomiska styrmedel, för att stärka mångbruk i det brukade skogslandskapet, exempelvis beträffande rennäring, jakt, bär- och svampplockning och rörligt friluftsliv. Naturturism lyfts i utredningen men även här kopplas begreppet endast till förslag angående formellt naturskydd.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Maria Ohlman, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed och handläggarna Martin Boije, Anders Broby, Lena Brunsell, Liselott Eriksson, Ola Inghe, Malin Kanth, Viktor Mäkitalo, Erik Norgren och Maria Taberman.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman  
Avdelningschef

Kopia till:  
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se  
agnetha.alriksson@regeringskansliet.se

## **Bilaga 1: Det nuvarande arbetssättet vid formellt skydd, felskrivning i områdesskyddsförordningen och risker med nuvarande arbetssätt?**

I kap 6 har Skogsutredning redogjort för hur Naturvårdsverket och länsstyrelserna arbetar med områdesskyddet utifrån gällande lagstiftning. Utredningen har noterat att myndigheterna inte tillämpar miljöbalken strikt utan att ersättningsfrågorna tidigareläggs och som huvudregel löses innan beslutet om naturreservat fattas.

Nedan kompletteras bilden och tydliggörs hur väl det nuvarande arbetssättet för bildande av naturreservat, trots att det ytterst vilar på en tvångslagstiftning, ändå främjar dialog, bejakar samförståndslösningar och upprätthåller den acceptans för områdesskyddet som finns inom fastighetsägarkollektivet.

### **Det nuvarande arbetssättet vid formellt skydd**

#### ***En tvångslagstiftning som sällan tillämpas som den är utformad***

##### *Historiken*

I likhet med den tidigare naturvårdslagen (1965 – 1998) är miljöbalkens regler om bildande av naturreservat och ersättning med anledning av naturreservat (7 respektive 31 kap. miljöbalken) i grund och botten en tvångslagstiftning. Ordningsföljden är sådan att först bildas naturreservatet genom ett beslut och genom detta uppkommer frågan om ersättning, vilken alltså ska hanteras efter beslutet. Ersättningen kan regleras i en frivillig uppgörelse mellan myndigheten och fastighetsägaren alternativt bestämmas av domstol efter att fastighetsägaren väckt talan om ersättning i form av ett stämningssmål (sådan talan måste väckas inom ett år från att beslutet om naturreservat vunnit laga kraft med konsekvensen att rätten till talan annars går förlorad).

Naturvårdsmyndigheterna insåg mycket tidigt vikten av att hela tiden söka upprätthålla markägarkollektivets acceptans för skyddet av värdefull natur. Samt att denna acceptans är mycket starkt kopplad till ersättningshanteringen. Dessa insikter har präglat den statliga naturvården ända sedan det att naturreservatsinstrumentet infördes genom naturvårdslagens ikraftträdande år 1965. Även lagstiftaren tryckte på vikten av att upprätthålla en acceptans för skyddet av värdefull natur och särskilt då att hela tiden söka undvika uppkomsten av motsättningar mellan naturvårdsintressen och markägarintressen. Nedan några utdrag ur proposition nr 148 år 1964 med förslag till naturvårdslag som belyser just detta.

Bland motiveringarna till naturvårdslagens utformning uttalade utredningen bl. a. följande (sid. 101):

*”Utredningen framhåller att ett säkerställande i ökad omfattning av naturområden av skilda slag i enlighet med utredningens förslag i allmänhet förutsätter åtgärder som kan föranleda ersättningar till markägare. Utredningen understryker att man härvid så långt möjligt bör lita till frivilliga avtal med vederbörande markägare och att en generös inställning till markägarna avgjort är att föredra framför tvångsåtgärder. Ett viktigt skäl härtill är enligt utredningen att man bör undvika varje åtgärd som kan medverka till att skapa motsättningar mellan naturvårdsintressen och markägarintressen.”*

Chefen för ansvarigt departement gjorde där till bl.a. följande uttalande (sid. 119):

*”Innan jag övergår till att närmare behandla ersättningsbestämmelserna, vill jag starkt understryka vikten av att uppkommande ersättningsfrågor i största möjliga utsträckning löses förhandlingsvägen och att det i en hel del fall torde vara att föredra att stat eller kommun söker köpa ett naturvårdsobjekt framför att tvångsvis belägga detta med långtgående och svårvärderade inskränkningar i ägarens förfoganderätt. Ersättningsreglerna får närmast ses som ett nödvändigt komplement för fall då annan utväg än tvångsåtgärder inte står till buds.”*

Och vidare (sid. 127):

*”I uppkommande ersättningsfrågor ankommer det i första hand på länsstyrelsen att förhandla med sökanden å kronans vägnar. Att istället för dessa fria förhandlingar införa en författningsreglerad procedur bör enligt min mening inte ifrågakomma.”*

Vad lagstiftaren alltså uttryckte i samband med naturvårdslagens tillkomst var att uppkommande ersättningsfrågor till följd av tvångsingripande i ägarens rätt så långt möjligt borde lösas förhandlingsvägen istället för i domstol. Men allra helst att tvångsingripande undviks genom att staten istället på frivillig väg och i förväg söker förvärva naturvårdsobjektet med äganderätt. Dessa uttalanden ligger nu mer än 50 år tillbaka i tiden men de har samma aktualitet för naturvårdsmyndigheterna idag som de hade då.

Vid införandet av miljöbalken år 1999 delades naturvårdslagens regler upp på olika kapitel. De flesta av reglerna, bland annat de som rörde bildande av naturreservat, samlades i 7 kap. miljöbalken. Naturvårdslagens regler om ersättning samlades i 31 kap. miljöbalken. Motivuttalanden till naturvårdslagen återopades även i miljöbalksutredningen och gäller i allt väsentligt motsvarande paragrafer i miljöbalken.

Den anda, det förhållningssätt till markägarkollektivet som dessa uttalanden är ett uttryck för, har format den statliga naturvården och präglar verksamheten än idag.

#### *Tvångsingripande i enskild rätt undviks genom frivilligt köp*

Det är bland annat av dessa skäl som den statliga naturvården har en lång tradition av att erbjuda köp inför reservatsbildning. Köp, som är en helt frivillig lösning utanför både den tidigare naturvårdslagens och nuvarande miljöbalkens regelsystem, har historiskt sett och fram till ca år 2010 varit det dominerande tillvägagångssättet vid bildande av naturreservat. Poängen med att staten först köper det blivande naturvårdsobjektet (och sedan beslutar/bildar naturreservat) är att beslutet/tvångsingripandet då inte kommer att riktas mot någon enskild fastighetsägare. I dylika fall riktar staten beslutet/tvångsingripandet mot sig själv och något tvångsingripande med efterföljande ersättningssituation uppstår därför inte (eftersom beslutsmyndigheten och fastighetsägaren är en och samma juridiska person, nämligen staten). Den enskilde fastighetsägaren blir till följd av äganderättsövergången före beslutet inte berörd av detta, när det senare fattas. Köp syftar kort och gott till att undvika det tvångsingripande som ett beslut om naturreservat som regel innebär (jämför departementschefens uttalande ovan). Det ligger i sakens natur att det är en frivillig överlåtelsesituation som avses eftersom varken naturvårdslagen eller miljöbalken gav/ger möjlighet till inlösen

på statens initiativ. Om staten anser sig ha sådana motiv måste den tillgripa expropriationslagen, vilket dock aldrig har förekommit i naturreservatssammanhang.

#### *Frivillig överenskommelse om intrångsersättning efter beslut*

Även i de fall ”*då annan utväg än tvångsätgärder inte står till buds*” (citerat från uttalandet ovan) har naturvårdsmyndigheterna alltid strävat efter att leva upp till det förhållningssätt som uttrycktes i förarbetena och som kom till uttryck i tidigare naturvårdsförordningen (29 §) och i dess efterföljare, nuvarande områdesskyddsförordningen (34 §). Det vill säga, i de fall frivilligt köp inte kunnat ske före beslutet om naturreservat och ett tvångsingripande i enskild rätt därigenom inte kunnat undvikas, har staten löst uppkommande ersättningsanspråk till följd av beslutet/tvångsingripandet förhandlingsvägen och inom ettårsfristen. Fallen där parterna inte kunnat enas innan ettårsfristen löpt ut och ersättningen istället blivit en fråga för fastighetsägaren att driva i domstol har varit relativt få genom åren. Den författningsreglerade proceduren gällande ersättningsfrågorna (jmf uttalanden ovan) som lagen erbjuder har sällan behövt tillgripas.

#### *Frivillig överenskommelse om intrångsersättning före beslut*

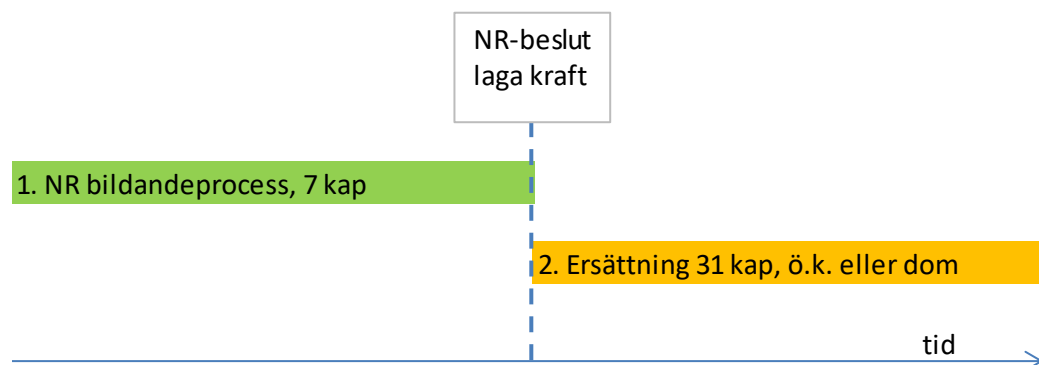
Naturvårdsmyndigheterna har i praktiken sträckt sig mycket längre än vad som kom till uttryck i förarbetena och efterföljande förordningar. Detta genom att de som huvudregel söker lösa ersättningsfrågan förhandlingsvägen innan den i lagens mening (genom tvångsingripandet) har uppkommit. Överenskommelser om intrångsersättning med fastighetsägare har som regel ingåtts före det laga kraft-vunna beslutet, parallellt med att bildandeärendet pågår. Sedan lång tid tillbaka har det här tillvägagångssättet, det vill säga överenskommelse om intrångsersättning före beslut, varit förhärskande vid de fall där köp (på motsvarande vis före beslut) inte har varit möjligt. Sedan ca år 2010, då köp-alternativet tappade i attraktionskraft inom fastighetsägarkollektivet till följd av ändrade ersättningsregler i expropriationslagen (högre ersättning vid intrång än vad staten anser sig kunna erbjuda för köp), är detta tillvägagångssätt det klart vanligaste.

Det är viktigt att klargöra att staten inte har och aldrig har haft någon skyldighet att söka träffa uppgörelse om ersättning med fastighetsägaren innan naturreservatet i fråga är bildat. Ersättningsreglerna i miljöbalken liksom de tidigare ersättningsreglerna i naturvårdslagen ger/gav inte stöd för sådana avtalslösningar. Rättssäkerheten i ersättningshanteringen med vidhängande borgenärsprovning förutsätter att intrånget och därigenom fastighetens marknadsvärdeminskning har ägt rum vid den tidpunkt då ersättningen bestäms. Reservatsbeslutet måste med andra ord ha vunnit laga kraft. Skyldigheten att söka träffa uppgörelse enligt äldre och nuvarande förordning avsåg/avser den situation där beslutet om naturreservat har fattats och vunnit laga kraft. Uppgörelsen förutsätts ske under den så kallade ettårsfristen. Det är i teorin den tid lagstiftaren ställt till parternas förfogande att finna en frivillig lösning. Orsakerna till att naturvårdsmyndigheterna/staten sedan lång tid tillbaka ändå har valt ett tillvägagångssätt som i praktiken tidigarelägger ersättningshanteringen utgår inte från förordningen utan vilar på just de insikter som den statliga naturvården vunnit genom åren och som syftar till att upprätthålla en acceptans för områdesskyddet bland markägarkollektivet. Den

enskilt viktigaste faktorn för att upprätthålla acceptansen för myndighetsutövning i form av beslut om naturreservat är att ersättningen med anledning av beslutet bestäms genom en frivillig uppgörelse och att detta sker innan beslutet fattas.

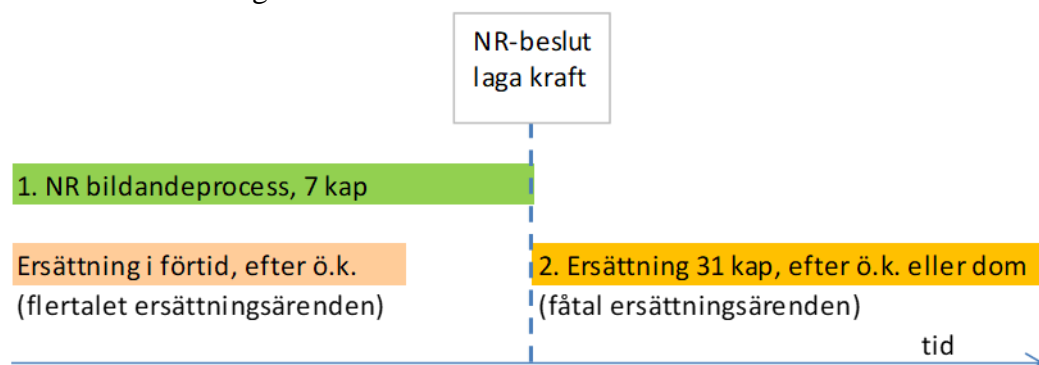
*I teorin ska ersättningen regleras efter beslut om naturreservat*

Ett reservatsbildningsärende enligt 7 kap. miljöbalken avslutas med att beslutet om naturreservat vinner laga kraft. Ersättningsfrågorna är en annan ärendetyp, en separat process enligt 31 kap., som tidsmässigt ligger efter det att reservatsbeslutet vunnit laga kraft. Det är och har alltid varit två helt olika processer/ärendetyper vars enda gemensamma nämnare är det laga kraft-vunna reservatsbeslutet, genom vilket den första processen slutar och den andra processen startar. Det vill säga, först bildas naturreservatet genom ett beslut och där efter, som följd av beslutets konsekvenser, uppkommer frågan om ersättning. Ersättningen kan då regleras genom en överenskommelse mellan parterna, vilket är vad lagstiftaren förordar, eller om så inte är möjligt genom ett författningsreglerat förfarande genom ett beslut av domstol (efter att fastighetsägaren först väckt talan om ersättning i form av ett stämningssmål). Se figur nedan.



*I praktiken regleras ersättningen före beslut om naturreservat*

Den renodlade miljöbalksprocessen (liksom den tidigare NVL-processen), enligt figuren ovan, har aldrig fått något större genomslag i praktisk tillämpning. Det är endast i undantagsfall denna process tillämpas. I praktiken är processen i de flesta fall den omvända, först regleras ersättningen och där efter fattas beslut om naturreservat. Se figur nedan.





Arbets sättet innebär inte bara att ersättningsfrågorna huvudsakligen regleras i förtid, de regleras dessutom initialt utanför miljöbalkens regelsystem och vid en tidpunkt då någon ersättningskyldighet/ersättningsrätt inte föreligger. Det finns flera och mycket goda skäl till att det här arbets sättet har utvecklats och fått så stort genomslag i praktiken. Ett huvudskäl kan dock urskiljas, vilket utgår från fastighetsägarsidan, men det finns också skäl för detta arbets sätt även utifrån ett renodlat myndighetsperspektiv.

#### *Nuvarande arbets sätt - motiv utgående från fastighetsägarsidan*

Generellt sett finns det inom fastighetsägarkollektivet en mer eller mindre utbredd skepsis mot beslut om naturreservat såvida inte ersättningsfrågan hanteras samtidigt och regleras i förtid (allra senast samtidigt med beslutet). Av ersättningsfrågan är i de allra flesta fall helt avgörande för fastighetsägaren. Acceptansen för naturreservatet står och faller som regel med denna. Särskilt som det i många fall handlar om betydande belopp. Miljöbalksprocessen (liksom den tidigare NVL-processen), som förutsätter ett laga kraft-vunnet beslut innan ersättningsfrågan aktualiseras, beaktar inte det här förhållandet. I de fall där miljöbalksprocessen tillämpats renodlat är det inte ovanligt att fastighetsägare har överklagat reservatsbeslutet av skäl som inte nödvändigtvis har att göra med motstånd mot reservatet som sådant utan mer beror på att just ersättningsfrågan inte har hanterats, och att fastighetsägaren därför inte är benägen att acceptera beslutet. Myndighetssidan har sedan lång tid tillbaka anpassat sig till denna verklighet vilket resulterat i det arbets sätt som råder idag och som innebär att myndigheterna så långt det är möjligt istället söker bestämma och reglera ersättningen i förtid, innan beslutet om naturreservat har fattats och vunnit laga kraft. Genom att reglera ersättningen i förtid i en överenskommelse med fastighetsägaren skapar myndigheten på så vis acceptans för det efterföljande reservatsbeslutet.

Innebörden av de överenskommelser om ersättning som tecknas innan beslut är att fastighetsägaren *medger* det framtida bildandet av naturreservatet och att ersättning för det kommande intrånget/marknadsvärdeminskningen med utgångspunkt i detta medgivande regleras per omgående/i förtid. Det efterföljande beslutet om naturreservat ses av fastighetsägaren som en fullföljdsåtgärd som utgår från den överenskommelse fastighetsägaren dessförinnan valt att ingå med myndigheten. Det finns en allmän rättsprincip om att man inte kan avtala om offentlig rättslig hantering/myndighetsutövning och det förhållandet att fastighetsägaren i överenskommelsen *medger* naturreservatet ändrar inte heller på det faktum att beslutet, när det senare fattas, i lagens mening innebär ett tvångsingripande i den enskildes rätt. De flesta fastighetsägare är förstas medvetna om dessa förhållanden. Men man tilltalas ändå av detta arbets sätt eftersom beslutet ändå har föregåtts av en överenskommelse och att de ekonomiska konsekvenserna av beslutet redan har hanterats i denna. Det i praktiken tillämpade arbets sättet, först ersättning och sedan beslut, appellerar mer till den rättskänsla som allmänt råder inom fastighetsägarkollektivet om i vilken ordning ärendena ska hanteras. D.v.s. om en myndighet planerar att fatta ett beslut som i hög grad påverkare den enskildes egendom/materiella värden så accepteras detta förutsatt att man blir kompenserad och att detta sker innan intrånget inträffar. Beslut som på detta vis fattas efter det att ersättningen reglerats i en överklagas mycket sällan av berörd fastighetsägare. Det är just detta förhållande, detta arbets sätt, som upprätthåller

fastighetsägarkollektivets acceptans för myndighetsutövning i form av beslut om naturreservat.

*Nuvarande arbetssätt - motiv utgående från myndighetssidan*

För myndighetssidan skulle en renodlad miljöbalksprocess leda till vissa utmaningar i förhållande till anslagshanteringen. Beslutsprocessen är utdragen och ska föregås av remisshantering och samråd. Genom att ersättningsfrågan i den renodlade miljöbalksprocessen aktualiseras och kan regleras först efter det att beslutet om naturreservat har fattats och vunnit laga kraft blir det svårt för myndigheten att förutse när i tiden kostnader kommer att uppstå och hur stora kostnaderna/ersättningsanspråken då kommer att vara. De reservatsbeslut som länsstyrelserna fattar kan nämligen inte direkt-översättas till kostnader i närtid, eftersom överklaganden och därmed förskjutning av laga krafttidpunkten (den tidpunkt då ersättningsskyldigheten inträder) skapar osäkerhet kring när i tiden ett ersättningsärende kan inledas. Motsvarande problematik uppstår i fråga om sådana fall där ersättningen istället för i en överenskommelse mellan parterna avgörs av domstol. I båda fallen är det processer som beslutsmyndigheten (Lst) och den kostnadsansvarige myndigheten (NV) inte kan styra och påverka tidsmässigt i någon högre grad. Givet det ekonomiska anslag myndigheten förfogar över under ett visst år kan det uppstå en betydande obalans mellan å ena sidan tillgängliga anslagsmedel och å andra sidan mängden beslut som vinner laga kraft, genom vilka betalningsskyldighet inträder (d.v.s. vad dessa då motsvarar i pengar).

Det här förhållandet har också bidragit till utvecklandet av det arbetssätt som bygger på att myndigheterna så långt möjligt söker reglera ersättningen i förtid, initialt utanför miljöbalkens regelsystem och innan beslutet om naturreservat har fattats och vunnit laga kraft. På så vis har myndigheterna full kontroll över kostnadernas storlek och när i tiden de inträffar. Det möjliggör att mängden överenskommelser och de kostnader dessa innebär med god precision kan anpassas till det budgetanslag som gäller under ett givet år.

*För- och nackdelar med miljöbalksprocessen respektive den i praktiken tillämpade processen*

Den renodlade miljöbalksprocessen har förstås vissa fördelar. Framförallt genom att den innebär en fullt ut rättssäker hantering av ersättningsfrågan och att den inte lämnar några otydligheter kring länsstyrelsens myndighetsroll. Tillämpad på bred front skulle den renodlade miljöbalksprocessen med hög sannolikhet resultera i en stor mängd överklaganden, (både av reservatsbeslut och i förekommande fall av ersättningsbeslut) med stor belastning på de instanser som hanterar dessa ärenden som följd. Vidare skulle det innebära svårigheter för kostnadsansvarig myndighet att förutse och, framförallt, hålla medel för de kostnader som uppstår i spåren av att dylika beslut prövas och vinner laga kraft. Systemet med ettåriga budgetanslag för den statliga naturvården svarar inte särskilt väl upp mot ett renodlat arbetssätt enligt miljöbalkens uppbyggnad.

Det i praktiken förhärskande arbetssättet, där ersättningen regleras i förtid innan reservatsbeslutet har fattats och vunnit laga kraft, har på omvänt vis vissa nackdelar genom att det inte är ett fullt ut rättssäkert arbetssätt. I dessa fall regleras ersättningen initialt utanför miljöbalkens regelsystem och överenskommelsen får därför till en början inte det sakrättsliga skydd som

omgärdar en motsvarande överenskommelse som tecknats inom regelsystemet/efter reservatsbeslutet (i förhållande till borgenärer, ny ägare till berörd fastighet, m.m. (se bl.a. 31 kap. 12 § stycke 2 och 33 § miljöbalken ). Dessutom kan länsstyrelsens myndighetsroll framstå som lite otydlig då arbetssättet kan ge en felaktig bild av att beslutet förutsätter en ersättningsöverenskommelse med fastighetsägaren.

De stora fördelarna med det här arbetssättet är att det skapar/upprätthåller acceptans för myndighetsutövningen och leder till mycket få överklaganden av de beslut om naturreservat som fattas. Samt att myndigheten har god kontroll på kostnaderna genom att den kan styra när i tiden dessa infaller, oberoende av det/de framtida reservatsbesluten. Arbetssättet svarar mycket väl upp mot systemet med ettåriga budgetanslag. Eller rättare sagt, det övervinner de utmaningar som systemet med ettåriga anslag innebär givet att ersättnings- och reservatsprocesser som regel är fleråriga.

### ***Sammanfattningsvis***

Som angetts ovan utgör miljöbalkens bestämmelser om beslut om naturreservat och ersättning efter beslut om naturreservat en tvångslagstiftning. Ordningsföljden är i teorin; först beslut och sedan ersättning. Till följd av den i praktiken omvända ordningsföljden, förhandling och frivillig överenskommelse om ersättning innan beslut, tillämpas i praktiken inte lagstiftningen i sådant syfte annat än i undantagsfall. Myndigheterna lägger mycket tid på förankring och utformning av både reservatsbesluten som sådana och tid för förhandling i syfte att nå en frivillig överenskommelse om ersättning innan beslut. Det finns förstås en borte gräns för hur lång tid som kan få åtgå för att finna en frivillig uppgörelse. Genomgående visar dock länsstyrelserna stor återhållsamhet att gå till beslut innan ersättningen reglerats i en överenskommelse. I de allra flesta fall får dessa förhandlingar helt enkelt ta den tid de kräver. Även i de fåtal fall där frivillig överenskommelse inte kan nås råder det som regel samsyn om att ersättningen ska/bör avgöras av domstol och att länsstyrelsen för detta syfte ska gå till beslut (så att fastighetsägaren får den rättsliga grund som erfordras för att kunna väcka frågan i domstol).

Utredningens förslag om frivilligt formellt skydd som huvudsakligt arbetssätt kopierar förvisso det rådande arbetssättet när det gäller just den omvända ordningsföljden (ref). Det vill säga att beslutet ska fattas först efter det att en överenskommelse om intrångsersättning har tecknats. Men det är förstås en väsentlig skillnad om hela inramningen av detta arbetssätt är underordnat den enskildes samtycke och att fastighetsägaren ges en vetorätt mot myndighetsutövning. Samt att myndigheternas möjligheter att ta initiativ om formellt skydd från början begränsas till ett passivt anbudssökande. Det är det rådande arbetssättet, som innehåller den sällan tillämpade möjligheten till tvång och där initiativet till att väcka ärenden om områdesskydd ligger hos både myndigheten och den enskilde, som möjliggör att de medel som varje år anslås för skydd av värdefull natur kan omsättas fullt ut.

På sid 571 anger utredningen att; *I kontakt med markägare har det framkommit att det ofta inte är frågan om att staten i sista hand har möjlighet att bilda områdesskydd med tvång som upplevs som ett äganderättsligt problem. Flera av de markägare utredningen haft kontakt med beskriver istället att det är*

*otydligheten i att stora arealer pekats ut som skyddsvärda utan att markägaren har möjlighet till ersättning, som är bekymmersamt.*

Naturvårdverket delar denna bild. Naturvårdverket förordar att det nuvarande arbetssättet ska ligga fast och att fokus istället läggs på det som fastighetsägarkollektivet ser som det större problemet i sammanhanget.

### **Felskrivning i områdesskyddsförordningen 34 §**

Naturvårdverket kan bekräfta den felskrivning som finns i 34 § områdesskyddsförordningen och som Skogsutredningen har uppmärksammat i en fotnot på sid 190.

I 34 § områdesskyddsförordningen placeras ersättningsärenden felaktigt i 7 kap (istället för i 31 kap.). Detta fel uppstod när den tidigare naturvårdsförordningen omarbetades/översattes till områdesskyddsförordningen.

Vid införandet av miljöbalken år 1999 delades naturvårdslagens regler upp på olika kapitel. De flesta av reglerna, bl.a. de som rörde bildande av naturreservat, samlades i 7 kap. miljöbalken. Naturvårdslagens regler om ersättning samlades i 31 kap. miljöbalken (där även ersättningsregler kring vattenrätt placerades). Införandet av miljöbalken innebar också att en ny förordning utarbetades. Med naturvårdsförordningen som utgångspunkt/förebild utarbetades förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (allmänt kallad områdesskyddsförordningen)

29 § naturvårdsförordningen inleddes med följande lydelse:

*”I naturvårdsärende åligger det länsstyrelsen att på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet.”*

I 34 § områdesskyddsförordningen översattes detta till; *”I ärenden enligt 7 kap. miljöbalken skall länsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet.”*

Som synes har begreppet *naturvårdsärende*, enligt motsvarande paragraf i naturvårdsförordningen, här ersatts med *ärenden enligt 7 kap.*

Ersättningsreglerna finns dock inte i 7 kap. utan i 31 kap. Det korrekta torde varit att områdesskyddsförordningen utsträcktes till att även gälla 31 kap. samt att 34 § istället inleddes med lydelsen; *I ärenden enligt 31 kap. skall länsstyrelsen å statens vägnar... eller ännu hellre; Så snart ett beslut i ärende enligt 7 kap. vunnit laga kraft skall länsstyrelsen å statens vägnar.... osv.*

Det är lätt att förstå orsaken till felskrivningen. Naturvårdslagen reglerade både bildande av naturreservat och ersättning till följd av naturreservat, m.fl. ärenden. Begreppet *naturvårdsärende* var allmängiltigt och täckte alla ärendetyper inom naturvårdslagen, däribland ersättningsärenden. Vid utformandet av områdesskyddsförordningen förbisåg lagstiftaren uppenbarligen den uppdelning av bildande- och ersättningsfrågor på olika kapitel som miljöbalkens införande innebar. Genom hänvisningen till *ärenden enligt 7 kap.* i 34 § områdesskyddsförordningen tappades kopplingen till just ersättningsärendena. Paragrafens nuvarande lydelse/hänvisning till 7 kap. är alltså felriktad. Det blir uppenbart längre fram i paragraftexten där begrepp som *sakägare* och *anspråk på ersättning* kommer in i bilden.

Förståelsen underlättas av att hålla i minnet att begreppet sakägare också har två olika sidor. Begreppet sakägare i miljöbalken är inget enhetligt begrepp.

Lagstiftaren strävade förvisso efter ett enhetligt sakägarbegrepp men det är begränsat till den *processuella* sidan, d.v.s. det tar sikte på vem som har rätt att föra talan i balkens olika ärenden och i slutändan överklaga de beslut och domar som ärendena mynnar ut i.

Detta är dock inte detsamma som den *materiella* sidan av begreppet. Den materiella sidan av begreppet är snävare och utgår framförallt från reglerna om ersättning. Det vill säga vem som har rätt till och kan väcka talan om ersättning till följd av beslut som innebär att egendom (materiella värden) påverkas/skadas. För naturvårdsmyndigheter har det alltid varit viktigt att vara medveten om den här skillnaden (särskilt då de som ovan beskrivits arbetar med bildande av naturreservat och ersättningsfrågor till följd av naturreservat i omvänd ordning).

Se Prop. 1997/98:45 del 1 sid 483 ff., samt Bengtsson m.fl. Miljöbalken en kommentar 16:23 och 31:11 ang. de olika sidorna av begreppet sakägare.

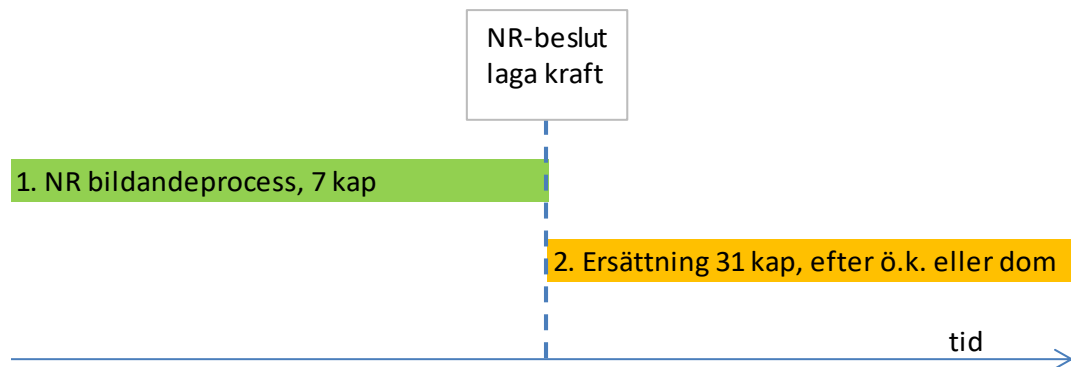
- I ärenden om bildande av naturreservat handlar det om den *processuella* sidan av begreppet sakägare.
- I ärenden om ersättning, efter beslut om t.ex. naturreservat, handlar det om den *materiella* sidan av begreppet sakägare.

En fastighetsägare vars fastighet berörs av ett pågående naturreservatsärende är således sakägare enligt den processuella sidan av begreppet, i bildandeärendet enligt 7 kap. Om det laga kraft-vunna beslutet medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras har fastighetsägaren rätt till ersättning och är då att betrakta som sakägare enligt den materiella sidan av begreppet i ärende om ersättning enligt 31 kap. Här aktualiseras alltså båda sidorna av begreppet sakägare.

Som miljöbalken och tidigare naturvårdslagen är uppbyggda är det dock så att en fastighetsägare i princip<sup>10</sup> inte kan vara sakägare enligt båda sidorna av begreppet samtidigt. Ställning som sakägare i ärendet om ersättning enligt 31 kap. kan fastighetsägaren få först när ersättningsrätten inträder, d.v.s. när beslutet om naturreservat vinner laga kraft. Omvänt upphör fastighetsägaren att vara sakägare i ärendet om bildande av naturreservat enligt 7 kap. i och med att beslutet vinner laga kraft och inte längre går att angripa/överklaga. Frågan om huruvida en fastighetsägare är sakägare utifrån den *processuella* eller den *materiella* sidan av begreppet går i praktiken därför att skilja åt utifrån tidpunkten för laga kraft. Se figur på nästkommande sida.

---

<sup>10</sup> Miljöbalken 31 kap. 14 § innebär till viss del ett undantag från denna princip. När det blir aktuellt att meddela inskränkande föreskrifter för t.ex. naturreservat kan staten eller kommunen enligt denna paragraf i förväg få domstolsbesked i fråga om storleken på kommande ersättningar. I ett sådant ärende uppträder fastighetsägaren utifrån den materiella sidan av begreppet vilket kan ske parallellt med att bildandeärendet pågår. Domen är dock endast bindande om de föreskrifter som har bedömts av domstolen meddelas inom ett år från det att domen vann laga kraft. Det ska tilläggas att bestämmelsen, såvitt Naturvårdsverket känner till, aldrig har tillämpats.

**Figur 2****Fastighetsägaren är sakägare enligt:**

1. Den processuella sidan av begreppet. Rätt att föra talan i ärendet (ytterst om skyddets vara eller icke vara)
2. Den materiella sidan av begreppet. Rätt till erättning och att väcka talan om sådan (till följd av det gällande beslutets materiella konsekvenser).

Tillbaka till 34 § områdesskyddsförordningen och dess nuvarande lydelse. Inledningsvis hänvisar den förvisso felaktigt till; *I ärenden enligt 7 kap....*

Men i dess fortsatta lydelse är den tydlig i fråga om vilken typ av sakägare som avses; *...skall länsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet.*

Det är en sakägare enligt den materiella sidan som avses.

**Risker med nuvarande arbetssätt?**

För naturvårdsmyndigheterna är det alltid viktigt att förhålla sig till de olika sidorna av begreppet sakägare och att skiljelinjen i princip alltid går vid laga kraft. Särskilt som vi i det praktiska arbetet inte tillämpar den renodlade miljöbalksprocessen fullt ut, utan reglerar ersättningen redan under pågående bildandeprocess.

Frånvaron av ett laga kraft-vunnet beslut och därmed också frånvaron av en ersättningsberättigad sakägare som avtalspart när ersättningen regleras, gör att en intrångsöverenskommelse som tecknas före beslut i praktiken är en något komplex/osäker avtalssituation. Denna osäkerhet består ända fram till det att beslutet om naturreservat har fattats och vunnit laga kraft. Förutsatt att överenskommelsen under denna tid inte har urholkats (till följd av ägarbyte, ändrade in-teckningsförhållanden, nya konkurrerade rättigheter, m.m.) säkras den sakrättsligt i och med att beslutet vinner laga kraft. Detta innebär nämligen att fastighetsägaren, slutligen, får ställning som sakägare i materiell mening. Från denna tidpunkt och fortsättningsvis föreligger en sådan sakrättsligt skyddad överenskommelse mellan den ersättningsskyldige och en sakägare som avses i miljöbalken 31 kap. 12 §, stycke 2, och områdesskyddsförordningen 34 §.

I det praktiska arbetet hanteras dessa risker på så sätt att länsstyrelsen så snart som möjligt efter att en överenskommelse tecknats (och ersättning har utbetalats) också fattar det beslut som utgör grund för ersättningen. Riskerna hanteras ytterligare i de enskilda överenskommelserna genom att de innehåller

bestämmelser om hur överenskommelsen i avvaktan på beslutet ska hanteras mot tredje man, borgenärer, med mera, och vad som i övrigt ska gälla om överenskommelsen ändå skulle urholkas innan beslutet.

Detta arbetssätt gällande den statliga naturvården har tillämpats under flera årtionden. De risker som uppstår till följd av att ersättningen regleras i förtid är och har alltid varit hanterbara och uppvägs av de stora fördelar som detta arbetssätt innebär. Den acceptans för områdesskyddet som upprätthålls inom fastighetsägarkollektivet vilar nästa helt på det förhållandet att ersättningen bestäms i en förhandling mellan myndigheten och den enskilde och att detta sker före beslut.