

Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området

Regeringsuppdrag



Foto: Yaman Albolbol

© Skogsstyrelsen 2023

Dnr 2022/3844, NV 06095–22

Projektledare/redaktör

Anette Arvidsson Skogsstyrelsen
Johanna Enberg Naturvårdsverket

Projektgrupp/författare

Jessica Alvsilver Naturvårdsverket
Anette Arvidsson Skogsstyrelsen
Johanna Enberg Naturvårdsverket
Thomas Eriksson Skogsstyrelsen
Linda Hoff-Rudhult Naturvårdsverket
Frida Karlsson Skogsstyrelsen
Mikael Lindberg Naturvårdsverket
Viktor Mäkitalo Naturvårdsverket
Tina Nilsson Skogsstyrelsen
Erik Norgren Naturvårdsverket

Omslag

R Magnusson, prio-1@telia.com

Skogsstyrelsens rapporter publiceras som pdf-filer på vår webbplats: www.skogsstyrelsen.se.
Här kan även tidigare publicerade rapporter, liksom böcker och övriga trycksaker laddas ner eller beställas.

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
1 Myndigheternas förslag	8
1.1 Författningsförslag	8
1.2 Förslag med motivering	11
2 Inledning	21
2.1 Uppdraget	21
2.2 Tolkning av uppdraget och avgränsningar	21
2.3 Uppdragets genomförande och samverkan	23
2.4 Konsultation i frågor som rör det samiska folket	24
2.5 Definitioner	24
3 Utgångspunkter för uppdraget	26
3.1 Frivilligt formellt skydd och vikten av att bevara skyddsvärda skogar	26
3.2 Biotopskyddsområden behöver bli mer flexibla, ändamålsenliga och attraktiva	26
3.3 Intresseanmälan för områdesskydd i den fjällnära skogen i stället för tillståndsansökningar för avverkning	27
3.4 Mer flexibla skydds- och ersättningsformer i det fjällnära området	28
3.5 Olika intressenters syn på de formella skyddsverktygen	29
4 Flexibla skyddsformer – analys, överväganden och bedömning	30
4.1 Möjlighet att inkludera funktionella skyddszoner, utvecklingsmark och arronderingsmark i biotopskyddsområden	30
4.2 Möjlighet att vid behov stanna vid en fastighetsgräns trots att värdekärnan fortsätter	36
4.3 Möjlighet att undanta befintlig basväg för att möjliggöra transport till och från bortomliggande områden	42
4.4 Tidsbegränsade biotopskydd	45
4.5 Artskyddsavtal – en variant av naturvårdsavtal	51
4.6 Ett biotopskyddsområde kan omfatta flera biotopskyddstyper	55
4.7 Nya biotopskyddstyper	57
4.8 Större biotopskyddsområden	61
4.9 Naturvårdsavtal ovan gränsen för fjällnära skog med möjlighet till anpassat nyttjande	68
4.10 Höjd ersättningsnivå för naturvårdsavtal ovan gränsen för fjällnära skog	74

5	Konsekvensutredning	84
5.1	Osäkerheter	84
5.2	Vilka berörs av förslagen?	85
5.3	Ekonomiska effekter – administrativa och övriga kostnader	85
5.4	Miljömässiga konsekvenser	89
5.5	Sociala konsekvenser	90
5.6	Samhällsekonomiska konsekvenser	90
6	Källförteckning	92
	Bilaga Skydds- och ersättningsformer	95
	Biotopskyddsområden	95
	Naturvårdsavtal	97
	Naturresevat	99
	Artskydd	100
	Intrångsersättning	102
	Bilaga Avslagsbeslut vid ansökan om avverkning i fjällnära skog	104
	Ansökan om föryngringsavverkning – tillståndsprövning	105
	Tillämpning av 18 § i skogsvårdslagen	106
	Tillämpning av 18 b § och 18 c §	106
	Bilaga Synpunkter från intressenter	108
	Synpunkter inledningsvis	108
	Från konsultation i frågor som rör det samiska folket	109
	Synpunkter på förslagen	109
	Sammanställning av synpunkter om skyddsformer initialt.	110
	Sammanställning av synpunkter på förslagen om skyddsformer	113
	Sammanställning av intervjuer med enskilda markägare	114

Förord

Med denna rapport återrapporterar Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket uppdraget att utreda och föreslå ett mer flexibelt, ändamålsenligt, attraktivt biotopskydd samt skydds- och ersättningsformer anpassade för fjällnära skog.

Uppdraget är ett av flera uppdrag som getts till olika myndigheter med anledning av Skogspropositionen och Fjällskogspropositionen.

Myndigheterna redovisar i rapporten nio förslag som syftar till att göra skyddsformerna biotopskydd och naturvårdsavtal mer flexibla, ändamålsenliga och attraktiva.

Förslagen har tagits fram och stämts av med ett brett deltagande från olika aktörer och intressenter.

Ett stort tack riktas till alla som har varit involverade i uppdraget för värdefulla bidrag och omfattande arbetsinsatser.

Skogsstyrelsen har haft det övergripande ansvaret för att driva projektet. Naturvårdsverket ställer sig bakom förslagen och innehållet i rapporten.

Jönköping 2023-05-25

Herman Sundqvist
Generaldirektör, Skogsstyrelsen

Sammanfattning

I denna rapport redovisar Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket regeringens uppdrag *Mer flexibelt, ändamålsenligt, attraktivt biotopskydd samt skydds- och ersättningsformer anpassade för fjällnära skog*.

Grunden är att skyddsvärda skogar inte ska avverkas, utan bevaras antingen genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar. Utgångspunkten i uppdraget har varit att de regelverk, andra styrmedel och arbetsformer som används för naturvården i skogen i högre grad ska ta tillvara och främja markägarens vilja att bevara och skydda biologiskt värdefulla skogar.

Inom ramen för uppdraget har vi tagit fram nio åtgärdsförslag som syftar till att göra skyddsformerna biotopskydd och naturvårdsavtal mer flexibla, ändamålsenliga och attraktiva.

Biotopskyddsområden får även omfatta funktionella skyddszoner, utvecklingsmark och arronderingsmark om det är lämpligt. Idag skyddas hela biotopen, och endast biotopen, i ett beslut. Genom att inkludera en funktionell skyddszon finns förutsättningar för att opåverkad hydrologi, beskuggning och hög luftfuktighet bevaras i en mindre biotop. Möjligheten att inkludera utvecklingsmark bidrar till att stärka områdenas funktionalitet över tid. Om biotopskyddsområdet innehåller en begränsad andel arronderingsmark kan såväl fastighetsägarens brukande av den angränsande skogsmarken som naturvårdande skötselåtgärder i biotopskyddet underlättas.

Det ska vara möjligt att stanna vid fastighetsgräns vid beslut om biotopskydd för en värdekärna och därefter successivt besluta om skydd. Utgångspunkten ska även fortsättningsvis vara att en skogsbiologisk värdekärna vid inrättande av ett biotopskyddsområde bör bevaras i dess helhet, men det behöver inte ske genom ett enda biotopskyddsbeslut vid en enskild tidpunkt, utan kan beslutas successivt vid flera olika tidpunkter.

En skoglig basväg ska kunna undantas från ett biotopskyddsområde. En aktuell biotop kan genomkorsas av en skoglig basväg för transport till och från skogsbestånd eller jordbruksmark bortom det planerade skyddet. Förslaget innebär att det bör vara möjligt att undanta en mindre del av ett biotopskyddsområde som utgörs av en befintlig basväg, vars användning inte bedöms påverka naturvärdena i biotopskyddet negativt. Om det föreligger synnerliga skäl kan fler än en basväg undantas.

Det bör övervägas att införa ett artskyddsavtal, en särskild variant av naturvårdsavtal, för att specifikt hantera artskyddet i ordinära livsmiljöer. Avtalet kan anpassas till art- och situationsspecifika behov samt kan vara ett alternativ då ett begränsat skogsbruk bedrivs inom ramarna för artskyddet. Det är dessutom ett skyddsinstrument där man kan avvakta och följa rättsutvecklingen inom området och sedan enkelt anpassa ersättningsprinciperna efter vad som blir fastställt i domstol.

Ersättningsprinciperna föreslås följa vad som fastställs inom rättsutvecklingen. Avtalsformen har därmed, avhängigt vilka ersättningsprinciper som fastställs inom rättsutvecklingen, förutsättningar att bli attraktiv för fastighetsägare.

Ett biotopskyddsområde ska kunna omfatta flera biotopskyddstyper. Två eller flera biotopskyddstyper ska kunna kombineras inom samma biotopskyddsområde, då fler än en biotopskyddstyp förekommer i en mosaik eller då två eller fler värdekärnor av olika biotopskyddstyp är belägna i direkt anslutning till varandra.

Medålders till sena lövsuccessioner blir en ny biotopskyddstyp.

Biotopskyddsinstrumentet är idag inte tillgängligt för vissa skyddsvärda lövskogstyper som idag är prioriterade i nationella strategin för formellt skydd av skog. Genom införandet av medelålders till sena lövsuccessioner ökar möjligheten att formellt skydda naturmiljöer av varierande karaktär.

Biotopskyddsområden ska kunna omfatta områden med en storlek på upp till 50 hektar. Idag kan biotopskyddsområden inte aktualiseras för naturmiljöer som omfattar värdekärnor större än cirka 20 hektar. Förslaget innebär att biotopskyddsområden större än 25 hektar företrädesvis bör inrättas inom det fjällnäraområdet, undantagsvis bör det dock vara möjligt att besluta om biotopskyddsområden på upp till 50 hektar även i övriga delar av landet.

En variant av naturvårdsavtal införs ovan gränsen för fjällnära skog med möjlighet till anpassat nyttjande. Det ska vara möjligt att i naturvårdsavtal ovan gränsen för fjällnära skog tillgodose en markägares önskemål om ett visst, begränsat nyttjande för husbehov förutsatt att det enskilda objektets naturvärden bara påverkas marginellt och att syftet med skyddet uppnås på områdesnivå.

Ersättningen för naturvårdsavtal höjs ovan gränsen för fjällnära skog.

Ersättningen föreslås utgå ifrån en marknadsvärdesprincip i stället för rotnetto, vilket används idag. Förslaget innebär att ersättningsnivån höjs från dagens riktlinjer, som innebär ersättning motsvarande 60 procent av ett beräknat rotnetto, till 80 procent av en bedömd marknadsvärdeminskning, vid den längsta avtalstiden om 50 år.

Myndigheterna menar att de tre sistnämnda åtgärdsförslagen ökar möjligheterna att proaktivt arbeta med skydd av den fjällnära skogen och samtidigt förmå skogsägare att göra en intresseanmälan om formellt skydd, i stället för att lämna in en ansökan om avverkning.

Ökad attraktivitet kräver även säker, tillräcklig och skyndsam kompensation, varför myndigheternas anslag har en avgörande betydelse för attraktivitet för formellt skydd.

Myndigheterna lämnar i rapporten förslag till regeringen rörande ändringar i miljöbalken och områdesskyddsförordningen.

1 Myndigheternas förslag

1.1 Författningsförslag

I detta avsnitt redovisas förslag till ändringar i miljöbalken och förordningen om områdesskydd. Nämnade författningsändringar skulle kunna vara ett sätt att införa vissa av de förslag som redovisas i denna rapport. Motiveringen till författningsförslagen och övriga förslag redogörs för i avsnitt 1.2.

Miljöbalken

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. Skydd av områden

Biotopskyddsområde

11 § Regeringen får i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda meddela föreskrifter om

1. att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, och
2. att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde.

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet. En fråga om dispens ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer, om dispensen avser ett område enligt första stycket 1, och i andra fall av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet.

De åtgärder som behövs för att vårda ett biotopskyddsområde får vidtas av kommunen, om den har bildat området, och i fråga om andra områden av den myndighet som regeringen bestämmer. Innan en åtgärd vidtas ska den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Ett beslut som avses i första stycket 2 ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Biotopskyddsområden som avses i första stycket 2 och som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429) får omfatta funktionella skyddszoner, utvecklingsmark och arronderingsmark om det är lämpligt.

Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Biotopskyddsområde

6 § Skogsstyrelsen får inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429) i det enskilda fallet besluta att ett sådant särskilt skyddsvärt mark- eller vattenområde som anges i bilaga 2 ska utgöra ett biotopskyddsområde. I beslutet ska gränserna för biotopskyddsområdet anges.

7 a § En kommun får i det enskilda fallet besluta att ett sådant särskilt skyddsvärt mark- eller vattenområde som anges i bilaga 2 eller 3 ska utgöra ett biotopskyddsområde. I beslutet ska gränserna för biotopskyddsområdet anges.

Kommunen får besluta om de åtgärder som behövs för att vårda ett sådant biotopskyddsområde. Förordning (2010:319).

6 § Skogsstyrelsen får inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429) i det enskilda fallet besluta att *ett eller flera angränsande sådana särskilt skyddsvärda mark- eller vattenområden* som anges i bilaga 2 ska utgöra ett biotopskyddsområde. I beslutet ska gränserna för biotopskyddsområdet anges.

7 a § En kommun får i det enskilda fallet besluta att ett sådant särskilt skyddsvärt mark- eller vattenområde som anges i bilaga 2 eller 3 ska utgöra ett biotopskyddsområde. I beslutet ska gränserna för biotopskyddsområdet anges.

En kommun får i det enskilda fallet besluta att ett eller flera angränsande sådana särskilt skyddsvärda mark- eller vattenområden som anges i bilaga 2 och som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429) ska utgöra ett biotopskyddsområde. I beslutet ska gränserna för biotopskyddsområdet anges.

Kommunen får besluta om de åtgärder som behövs för att vårda ett biotopskyddsområde *som har beslutats enligt denna paragraf.*

Bilaga 2

Särskilt skyddsvärda mark- och vattenområden som avses i 6 och 7 a §§

Brandfält

Lövbrännor

*Medelålders till sena
lövsuccessioner*

Äldre naturskogsartade skogar

Örtrika allundar

Ravinskogor

Mindre vattendrag och småvatten
med omgivande mark

Örtrika sumpskogor

Äldre sandskogor

Äldre betespräglade skogar

Kalkmarksskogor

Rik- och kalkkärr

Alkärr

Hassellundar och hasselrika skogar

Källor med omgivande våtmarker

Myrholmar

Ras- eller bergbranter

Mark med mycket gamla träd

Strand- eller svämskogor

Strand- eller vattenmiljöer som
hyser bestånd av hotade eller
missgynnade arter eller som har en
väsentlig betydelse för hotade eller
missgynnade arters fortlevnad
Förordning (2010:319).

1.2 Förslag med motivering

1.2.1 Inkludering av funktionella skydds-zoner, utvecklingsmark och arronderingsmark i biotopskyddsområden

Åtgärdsförslag:

Biotopskyddsområden får även omfatta funktionella skydds-zoner, utvecklingsmark och arronderingsmark om det är lämpligt.

Regeringen bör föreslå ett nytt sista stycke i 7 kap. 11 § miljöbalken som anger att biotopskyddsområden får omfatta funktionella skydds-zoner, utvecklingsmark och arronderingsmark om det är lämpligt.

I 7 kap. 11 § miljöbalken (1998:808) anges att biotopskyddsområden är små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. Lagstiftningen reglerar inte närmare hur avgränsningen av ett biotopskyddsområde ska göras.

När bestämmelserna infördes i naturvårdslagen var avsikten att skyddet skulle gälla för biotoper som kan finnas i stort antal men som endast omfattar begränsade arealer, samt att skyddet därmed inte fick omfatta större områden än vad som är oundgängligen nödvändigt för att tillgodose skyddsbehovet.¹ I förarbetena till miljöbalken angavs vidare att skyddsformen endast ska användas i de fall då ett generellt skydd är önskvärt och då det är möjligt att klart avgränsa skyddsobjektet.

Mot denna bakgrund bedöms det i nuläget inte vara möjligt att inkludera annan mark än sådan som är nödvändig för skyddet av den befintliga biotopen. Det går därför inte att inkludera exempelvis arronderingsmark eller mark som idag inte uppfyller rekvisiten i miljöbalken och i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (i det följande områdesskyddförordningen) men som på sikt kan inhysa biotoper (jämför vad som gäller för naturreservat). För att möjliggöra arronderings- eller utvecklingsmark i biotopskyddsområden krävs således en ny bestämmelse som anger att sådan mark får ingå.

I den utsträckning en skyddszon bedöms vara nödvändig för att tillgodose skyddsbehovet torde regleringen i miljöbalken inte hindra att en sådan skyddszon inkluderas i ett biotopskyddsområde.² Däremot är avgränsningen av ett biotopskyddsområde begränsad till det skyddsvärda området som omfattas av någon av biotopskyddstyperna i bilaga 2 till områdesskyddförordningen. Det är därför lämpligt att även ange att funktionella skydds-zoner generellt kan ingå i ett biotopskyddsområde i de fall det bedöms lämpligt.

Myndigheterna föreslår därmed att det ska vara möjligt att i begränsad omfattning inkludera annan skogsmark än värdekärna i ett biotopskyddsområde, förutsatt att

¹ Prop. 1990/91:90 s. 470.

² Jfr SOU 2021:51 s. 61–62, s. 243 samt s. 1137.

det bedöms skäligt för att uppnå syftet med skyddet. Fördelarna med en sådan förändring är flera och det bedöms medföra mer ändamålsenliga biotopskydd, till viss del kan det även göra skyddsformen mer attraktiv. Förslaget kan även leda till en ökad flexibilitet för såväl markägare som för staten.

Funktionella skyddszoner behövs för att bevara naturmiljöer som är känsliga för ökad sol- och vindexponering. Genom att inkludera en funktionell skyddszon finns förutsättningar för att centrala faktorer som opåverkad hydrologi, beskuggning och hög luftfuktighet bevaras i en mindre biotop. Då biotopskyddsområden är areellt begränsade bidrar möjligheten att inkludera utvecklingsmark till att stärka områdenas funktionalitet över tid. Genom en bra och anpassad avgränsning där biotopskyddsområdet kan innehålla en begränsad andel arronderingsmark underlättas såväl genomförandet av naturvårdande skötselåtgärder som fastighetsägarens brukande av den angränsande skogsmarken.

Myndigheterna föreslår därför ändringar i miljöbalken som innebär att biotopskyddsområden får omfatta funktionella skyddszoner, utvecklingsmark och arronderingsmark om det är lämpligt. Vad gäller tillämpning av i vilken omfattning annan skogsmark än värdekärna ska kunna ingå i ett biotopskyddsområde bör det närmare preciseras i Skogsstyrelsens styrande dokument för arbetet med biotopskyddsområden. I det enskilda fallet kommer det även att handla om att inför varje enskilt beslut kunna motivera avgränsningen med hänvisning till intresseavvägningen i 7 kap. 25 § miljöbalken.

1.2.2 Vid ett beslut om biotopskyddsområde vid behov kunna stanna i fastighetsgräns trots att värdekärnan fortsätter

Åtgärdsförslag:

Det ska vara möjligt att stanna vid fastighetsgräns och successivt besluta om biotopskydd för en värdekärna. Utgångspunkten ska även fortsättningsvis vara att en skogsbiologisk värdekärna vid inrättande av ett biotopskyddsområde bör bevaras i dess helhet, det behöver dock inte nödvändigtvis ske genom ett enda biotopskyddsbeslut vid en enskild tidpunkt, utan kan beslutas successivt vid flera olika tidpunkter. Alternativt kan ett beslut om biotopskydd kombineras med att delar av värdekärnan bevaras som frivilliga avsättningar.

Närmare preciseringar av tillämpningen bör göras i Skogsstyrelsens riktlinjer.

Enligt gällande regelverk är utgångspunkten vid bildande av biotopskyddsområde att hela det skyddsvärda området ska omfattas av ett beslut om biotopskyddsområde.³ I vilken utsträckning det är möjligt att avgränsa biotopskyddsområdet till en del av en värdekärna, bortsett från den intresseavvägning som görs vid tillämpningen av 7 kap. 25 § miljöbalken, har emellertid inte prövats i rättspraxis. Förarbetsuttalanden ger heller inte någon tydlig vägledning i frågan. Det kan dock konstateras att det varken ur miljöbalken eller förordningen om områdesskydd kan utläsas någon skyldighet för

³ Se bland annat Mark- och miljööverdomstolens domar den 9 februari 2022 i mål nr M 11213–20 och M 9079–20 som gällde intresseavvägningen i förhållande till motstående intressen.

myndigheterna att besluta om att bilda ett biotopskyddsområde. Avgränsningen av området har överlämnats till beslutande myndigheter.⁴

Myndigheterna har identifierat ett behov av att öka flexibiliteten i tillämpningen av biotopskyddsinstrumentet på så sätt att en värdekärna som är belägen över flera fastigheter ska kunna skyddas genom successiva beslut över tid.

Förslaget innebär att processen för den eller de fastighetsägare som tidigt nått en överenskommelse om ersättning för biotopskyddet med myndigheten snabbare skulle kunna slutföras. Därigenom skulle de även kunna erhålla ersättningen tidigare och inte behöva invänta att samtliga fastighetsägare som äger del av värdekärnan når en överenskommelse. Denna möjlighet skulle även innebära att myndigheterna inte behöver forcera processen för de fastigheter som har funderingar kring beslutet och dess verkningar och som behöver mer tid på sig. På detta sätt skapas ytterligare utrymme för fortsatt dialog, vilket bedöms vara positivt.

Vidare bedöms förslaget underlätta myndigheternas arbete med biotopskydd och nyttjandet av de årliga budgetanslagen. Förslaget innebär delvis en bekräftelse av det senaste decenniets myndighetspraxis om att i möjligaste mån kunna bejaka fastighetsägare som vill ta frivilligt ansvar för sin del av en värdekärna.

Om det till följd av förutsättningarna i det enskilda fallet inte bedöms lämpligt att initialt endast besluta om biotopskydd för ett delområde ska myndigheterna avstå från detta.

Förslaget leder till en ökad flexibilitet för såväl markägare som staten. Det kan vara attraktivt för markägare som är positiva, eftersom processen för skydd och ersättning går snabbare.

1.2.3 Undantag av befintlig basväg för att möjliggöra transport till och från bakomliggande områden

Åtgärdsförslag:

En skoglig basväg ska kunna undantas från ett biotopskyddsområde. Föreligger synnerliga skäl kan fler än en basväg undantas.

Ett möjligt sätt för genomförande är en förändring i Skogsstyrelsens allmänna råd till områdesskyddsförordningen, men det bör räcka med att tydliggöra ett förändrat förhållningssätt i myndighetens styrande dokument för verksamheten.

Vid inrättande av nya biotopskyddsområden är det relativt vanligt förekommande att den aktuella biotopen genomkorsas av en skoglig basväg för transport till och

⁴ Se beslut från Mark- och miljööverdomstolen i protokoll den 31 maj 2018, den 5 juni 2018 och den 12 juni 2018 i mål nr 575–17. Se vidare prop. 1997/98:45 s. 314 Del 1 och s. 80 f. Del 2, där det bland annat anges följande: "För ett antal andra typer av biotoper, skogsbiotoper respektive övriga biotoper, krävs istället att länsstyrelsen eller skogsvårdsstyrelsen fattar beslut i enskilda fall om att avgränsa biotopområdet i fråga." samt "Andra biotoper kan inte definieras exakt i författningstext. Beslut om skyddets omfattning måste i sådana fall fattas i varje enskilt fall."

från skogsbestånd eller jordbruksmark bortom det planerade skyddet. Detta kan vara basvägar som använts under lång tid.

Även om bedömningen vid inrättandet av skyddet är att användningen av basvägen inte skadar den intilliggande naturmiljön kan den beslutande myndigheten inte ge några utfästelser om att basvägen kan nyttjas i framtiden. Detta beror på att ett beslut om biotopskyddsområde innebär ett generellt förbud om att alla ”åtgärder som kan skada naturmiljön är förbjudna” och det är omöjligt att förekomma vad en bedömning eller prövning i framtiden resulterar i med de förutsättningar som då råder på platsen.

Förslaget innebär att det skapas en möjlighet att undanta en mindre del av ett biotopskyddsområde som utgörs av en befintlig basväg, vars användning inte bedöms påverka naturvärdena i biotopskyddet negativt vid tidpunkten för beslutet.

Myndigheternas bedömning är att förslaget ökar biotopskyddsinstrumentets attraktivitet och kommer underlätta processen med bildande av biotopskyddsområden. Det medför även en ökad tydlighet för fastighetsägaren som tryggas i vetskapen att tillfarten till bortomliggande skogs- eller jordbruksmark inte påverkas av biotopskyddsbeslutet. Vidare bedömer vi att förändringen skulle medför minskade administrativa kostnader förknippade med inrättande av biotopskyddsområden i de fall sådana omständigheter föreligger.

I situationer där basvägens nyttjande bedöms kunna medföra negativ påverkan på den omkringliggande biotopens naturmiljö, exempelvis avseende skada på trädstammar, rötter, eller hydrologi, är utgångspunkten fortsatt att basvägen införlivas i biotopskyddet. Givetvis beroende på utfallet av intresseavvägningen i det enskilda fallet.

Förslaget leder till en ökad tydlighet och attraktivitet då det underlättar för fastighetsägaren. Flexibiliteten ökar både för fastighetsägaren och staten. Vidare är det ett ändamålsenligt förslag för staten, eftersom det leder till minskade administrativa kostnader.

Det krävs inga förändringar av miljöbalken eller områdesskyddsförordningen. Möjligtvis kan förtydligande i Skogsstyrelsens allmänna råd till områdesskyddsförordningen bli aktuellt. I huvudsak bör det dock vara möjligt att tydliggöra ett förändrat förhållningssätt i myndighetens styrande dokument för verksamheten.

1.2.4 Artskyddsavtal – en variant av naturvårdsavtal

Åtgärdsförslag:

Det bör övervägas att införa en särskild variant av naturvårdsavtal för att specifikt hantera artskyddet i ordinära livsmiljöer. Denna variant av naturvårdsavtal benämns förslagsvis artskyddsavtal.

Innehållet i ett artskyddsavtal bör regleras genom en utveckling av Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer för arbetet med naturvårdsavtal.

Vid utredning av ett förslag om att återinföra tidsbegränsade biotopskyddsområden – för att möjliggöra skydd av tillfälliga naturvärden och då i synnerhet specifika artförekomster i övrigt ordinära livsmiljöer – har myndigheterna landat i bedömningen att det i stället bör övervägas tillskapandet av en ny variant av naturvårdsavtal för att hantera sådana situationer. Denna nya variant av naturvårdsavtal ges förslagsvis namnet artskyddsavtal. Förutsättningen för om en sådan ny skyddsform ska introduceras är avhängigt rättsutvecklingen i artskyddsärenden.

Fördelarna med artskyddsavtal gentemot tidsbegränsade biotopskydd är flera. Det bedöms vara ett skyddsinstrument som enklare kan följa och anpassas till rättsutvecklingen för artskyddsfrågor. Därtill finns inget generellt förbud mot alla åtgärder som kan skada naturmiljön i ett artskyddsavtal utan avtalspunkterna och syftet med avtalet kan anpassas till art- och situationsspecifika behov. Avtal skulle därmed kunna vara ett alternativ även i lägen då ett begränsat skogsbruk kan bedrivas inom ramarna för artskyddet. Ersättningsnivån kan genom avtalets utformning anpassas till aktuellt förbud och efter de ersättningsprinciper som följer på Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens kommande gemensamma tolkningar av rättsliga prejudikat. Tecknande och inrättande av ett artskyddsavtal bedöms även innebära en enklare administrativ hantering för myndigheterna och därmed mer ändamålsenligt jämfört med ett tidsbegränsat biotopskydd.

Myndigheternas sammantagna bedömning är således att det bör övervägas att införa en särskild variant av naturvårdsavtal för att specifikt hantera artskyddet i ordinära livsmiljöer. Ersättningsprinciperna föreslås följa vad som fastställs inom rättsutvecklingen. Avtalsformen har därmed, beroende av vilka ersättningsprinciper som fastställs inom rättsutvecklingen, förutsättningar att bli attraktiv för fastighetsägare.

Enligt myndigheternas bedömning krävs inga förändringar i gällande lagar eller förordningar för att till skapa denna nya variant av naturvårdsavtal. Det bör i stället kunna hanteras genom en utveckling av Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer för arbetet med naturvårdsavtal.

1.2.5 Ett biotopskyddsområde kan omfatta flera biotopskyddstyper

Åtgärdsförslag:

Två eller flera biotopskyddstyper ska kunna kombineras inom samma biotopskyddsområde, vilket ska kunna tillämpas i de fall där fler än en biotopskyddstyp förekommer i en mosaik så att området inte funktionellt kan delas i två eller flera biotopskyddsområden med olika namn, eller då två eller fler värdekärnor av olika biotopskyddstyp är belägna i direkt anslutning till varandra.

Regeringen bör komplettera 6 och 7 a §§ områdesskyddsförordningen så att Skogsstyrelsen och kommunen i det enskilda fallet får besluta att ett *eller flera angränsande* sådana särskilt skyddsvärda mark- eller vattenområden som anges i bilaga 2 och som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429) ska utgöra ett biotopskyddsområde.

I nuläget kan ett biotopskyddsområde endast omfatta ett område som är avgränsbart som en av de uppräknade biotopskyddstyperna i bilaga 2 till områdesskyddsförordningen. Om två eller fler värdekärnor av olika biotopskyddstyp är belägna i direkt anslutning till varandra eller förekommer i mosaik behöver de avgränsas och beslutas var för sig som enskilda biotopskyddsområden.

Förslaget om att ett biotopskyddsområde kan omfatta två eller flera biotopskyddstyper kommer att underlätta för myndigheterna att ta ett helhetsgrepp om skyddsvärda områden, i de fall naturvärdena är av skiftande och heterogen karaktär. Myndigheternas bedömning är att förslaget leder till en ökad kostnadseffektivitet då varje enskild biotopskyddstyp inte behöver hanteras som ett separat ärende med ett enskilt beslut, se vidare avsnitt 4.6. Det leder vidare till en större flexibilitet både för markägare och för staten.

Myndigheterna föreslår därför att det genomförs ändringar i områdesskyddsförordningen så att Skogsstyrelsen och kommunen i det enskilda fallet får besluta att ett eller flera angränsande sådana särskilt skyddsvärda mark- eller vattenområden som anges i bilaga 2 och som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429) ska utgöra ett biotopskyddsområde.

1.2.6 En ny biotopskyddstyp införs: medelålders till sena lövsuccessioner

Åtgärdsförslag:

En ny biotopskyddstypen *medelålders till sena lövsuccessioner* införs.

Regeringen bör lägga till den nya biotopskyddstypen i bilaga 2 till områdesskyddsförordningen.

En grundläggande förutsättning för att arbetet med bevarandet av biologisk mångfald ska kunna bedrivas effektivt, och med en hög grad av måluppfyllelse, är att det finns ett brett spektrum av legala möjligheter att formellt skydda naturmiljöer av varierande karaktär.

Myndigheterna har identifierat en begränsning för skyddsinstrumentet biotopskyddsområde som innebär att biotopskyddsinstrumentet inte är tillgängligt för vissa skyddsvärda lövskogstyper, vilka dessutom är särskilt prioriterade i den nationella strategin för formellt skydd av skog.⁵

Förslaget bedöms leda till ökad flexibilitet och attraktivitet för såväl markägare som staten om fler skyddsvärda miljöer är möjliga för biotopskydd.

Myndigheterna föreslår därför att bilaga 2 till områdesskyddsförordningen kompletteras med biotopskyddstypen medelålders till sena lövsuccessioner.

⁵ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2017).

1.2.7 Större biotopskyddsområden

Åtgärdsförslag:

Biotopskyddsområden bör kunna omfatta områden med en storlek på upp till 50 hektar. Biotopskyddsområden större än 25 hektar bör företrädesvis inrättas inom det fjällnäraområdet, undantagsvis bör det dock vara möjligt att besluta om biotopskyddsområden på upp till 50 hektar även i övriga delar av landet.

Detta förslag bör regeringen genomföra genom ett förarbetsuttalande som förtydligar att ett biotopskyddsområde i de fall som anges i denna rapport får omfatta områden med en yta om upp till 50 hektar. Detta förarbetsuttalande görs förslagsvis i samband med införande av ändringen i 7 kap. 11 § miljöbalken gällande att biotopskyddsområden får inkludera utvecklingsmark etc.

Därefter kan Skogsstyrelsens allmänna råd (2013:1) justeras i enlighet med det nya förarbetsuttalandet.

Biotopskyddsområden kan i dagsläget inte aktualiseras för naturmiljöer som omfattar värdekärnor större än ca 20–25 hektar, oavsett omgivning och andra sakförhållanden. Enligt miljöbalkens definition avses med biotopskyddsområden små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. Någon närmare definition av vad som avses med små mark- eller vattenområden lämnas inte i vare sig miljöbalken eller områdesskyddsförordningen.

Myndigheternas bedömning är att begreppet ”små” måste ses som ett relativt begrepp. Varje aktuell biotop bör relateras till omgivningen och stor- eller småskaligheten hos denna. I exempelvis områden ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog och i andra större sammanhängande skogsområden måste biotoper som uppfyller definitionen av ”små” i 7 kap. 11 § miljöbalken kunna omfatta relativt sett större områden jämfört med en biotop i ett mer fragmenterat och småskaligt landskap.

Med hänvisning till att biotopskyddsområden genom lagstiftningen trots allt tar sikte på just små områden finns det samtidigt skäl att gå lite försiktigt fram. Myndigheterna föreslår att det ska vara möjligt att besluta om större biotopskyddsområden, som maximalt kan omfatta en areal på 50 hektar.

Det skulle innebära en fördubbling mot det största biotopskyddsområden som hittills beslutats på skogsmark. De underlag från Skogsstyrelsens befintliga ersättningsärenden kopplat till avslag inom fjällnära skog indikerar även att marginaleffekten, vad gäller antalet och andelen ärenden som skulle kunna bli biotopskyddsområden, är som störst vid en fördubbling av den maximala arealen till 50 hektar. Även om det kan finnas ett behov av att använda biotopskyddsområden för ännu större områden ovan gränsen för fjällnära skog är rekommendationen att stanna vid 50 hektar, åtminstone inte i ett första skede tills det funnits möjlighet att utvärdera konsekvenserna av denna förändring.

Förslaget bedöms öka möjligheterna att proaktivt arbeta med skydd av den fjällnära skogen och försöka förmå skogsägare att istället för att lämna in en ansökan om avverkning över ett område med mycket höga naturvärden göra en intresseanmälan om formellt skydd. Handläggningen av ansökningar om avverkning i områden med mycket höga naturvärden och efterföljande ersättningsärenden kan i större utsträckning undvikas, vilket bedöms vara en såväl enklare som skyndsammare hantering förutsatt att det finns tillräckliga anslag för skydd av skog. En sådan utveckling bedöms sammantaget effektivisera och tydliggöra processen för att formellt skydda dessa skogar.

Därtill bedöms förslaget bidra i arbetet med att retroaktivt, efter det att ersättning utbetalts till följd av ett nekat tillstånd i den fjällnära skogen, inrätta ett ändamålsenligt och permanent skydd för dessa områden. Förändringen skulle skapa förutsättningar för Skogsstyrelsen att i större utsträckning än idag kunna skydda sådana avlagsytor som biotopskyddsområden, även om naturreservat även fortsättningsvis kommer att vara det skyddsinstrument som mest frekvent behöver användas till följd av de mycket stora och sammanhängande arealer det handlar om.

Myndigheterna gör vidare bedömningen att det även i undantagsfall kan förekomma områden av liknande storlek nedan gränsen för fjällnära skog som bedöms vara lämpliga för beslut om biotopskyddsområde. Förändringen möjliggör också för Skogsstyrelsen att rent generellt hantera fler typer av objekt och intresseanmälningar.

Större biotopskyddsområden, som komplement till naturreservat och naturvårdsavtal, ger en ökad flexibilitet för markägare och bör även öka attraktiviteten för markägaren att göra en intresseanmälan om formellt skydd.

Med angivande av en gräns på 50 ha avseende begreppet små i ett förarbetsuttalande, torde en författningsändring inte vara nödvändig för att möjliggöra större biotopskyddsområden när det bedöms lämpligt i det enskilda fallet. Skogsstyrelsens allmänna råd kan justeras efter ett sådant förarbetsuttalande.

Om det senare efter utvärdering finns ett behov av att kunna bilda biotopskyddsområden som omfattar markområden om mer än 50 ha, behöver det göras en översyn av biotopskyddsinstrumentet i förhållande till begreppet ”små”.

1.2.8 Naturvårdsavtal ovan gränsen för fjällnära skog med möjlighet till anpassat nyttjande

Åtgärdsförslag:

Det ska vara möjligt att vid tecknande av naturvårdsavtal ovan gränsen för fjällnära skog tillgodose en markägares önskemål om ett visst, begränsat nyttjande för husbehov förutsatt att det enskilda objektets naturvärden bara påverkas marginellt och att syftet med skyddet uppnås på områdesnivå.

Bestämmelsen införs i Naturvårdsverket och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer för arbetet med naturvårdsavtal.

Enligt Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets gemensamma riktlinjer får idag inga åtgärder som står i strid med avtalets syfte utföras i ett naturvårdsavtal.

Myndigheterna föreslår att det ovan gränsen för fjällnära skog ska vara möjligt att teckna naturvårdsavtal som lämnar utrymme för ett nyttjande för husbehov i en begränsad omfattning, under förutsättning att det bara påverkar det enskilda objektets naturvärden marginellt och att syftet med naturvårdsavtalet uppnås på områdesnivå. Exempel på nyttjande är visst uttag av husbehovsvirke och husbehovsved eller för att skapa utrymme för att uppföra en mindre stuga för vistelser av kortvarig karaktär. Det bör även vara möjligt att helt undanta mindre områden, där sådana husbehovsåtgärder ska kunna ske, från naturvårdsavtalet.

Den fjällnära skogen utgörs till stora delar av större sammanhängande områden med höga naturvärden. Detta medför i sin tur att det finns förutsättningar för att naturvårdsavtal som tecknas i det fjällnäraområdet kommer vara areellt större än utanför det fjällnära området. Den typ av husbehovsnyttjande som avses här är begränsad i sin omfattning och det är mer troligt att det därmed bara på marginalen påverkar det enskilda objektets naturvärden.

Myndigheterna bedömer att det även fortsättningsvis kommer vara högkvalitativa värdekärnor som blir aktuella för formellt skydd och att det normalt inte är möjligt att åstadkomma ett ändamålsenligt bevarande av naturvärdena i den typen av skogsbiologiska värdekärnor om det skulle kombineras med virkesproduktion.

Förslaget bedöms bredda möjligheten för markägaren att välja mellan olika skyddsformer och bidrar till en ökad flexibilitet och attraktivitet för naturvårdsavtalsinstrumentet i det fjällnära området.

I myndigheternas riktlinjer måste det preciseras och beskrivas hur sådana naturvårdsavtal ska utformas för att i möjligaste mån undvika oklarheter.⁶

Till följd av att det finns en tillståndsplikt för avverkning ovan gränsen för fjällnära skog kommer nyttjandet som regleras i avtalet endast kunna handla om sådana begränsade husbehovsåtgärder som innebär att tillståndsplikten inte aktualiseras.

Observera att naturvårdsavtal som inte hindrar sådant nyttjande därmed inte påbjuder eller tillåter något nyttjande där tillstånd kan krävas enligt lag.

1.2.9 Höjd ersättningsnivå för naturvårdsavtal ovan gränsen för fjällnära skog

Åtgärdsförslag:

Ovan gränsen för fjällnära skog höjs ersättningsnivån för naturvårdsavtal. Beräkningsgrund för ersättningen ändras till marknadsvärdeminskningen för fastigheten i stället för rotnetto, och ersättning utgår med 80 procent av marknadsvärdeminskningen vid den längsta avtalstiden om 50 år.

⁶ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2013).

Bestämmelsen införs i Naturvårdsverket och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer för arbetet med naturvårdsavtal.

I syfte att uppmuntra markägare att anmäla intresse för formellt skydd av fjällnära skog, i stället för att söka tillstånd att avverka och få intrångsersättning efter avslagsbeslut, behöver de skyddsformer som står till buds göras mer attraktiva.

Ersättningen för ett naturvårdsavtal varierar beroende på avtalstiden. Ett 50-årigt avtal ger en ersättning motsvarande 60 procent av områdets rotnetto, enligt gällande riktlinjer för tillämpning av naturvårdsavtal.⁷

Myndigheterna föreslår att ovan gränsen för fjällnära skog höjs ersättningsnivån för naturvårdsavtal för att den skyddsformen ska vara ett tillräckligt attraktivt alternativ för markägaren. Ur statens perspektiv är det dock kostnadseffektivt och rimligt att ett tidsbegränsat skydd också innebär lägre ersättning än ett permanent skydd.

Vidare föreslår myndigheterna att ersättningen i stället för att baseras på rotnetto grundas på den marknadsvärdeminskning fastigheten hade genomgått vid motsvarande formellt skydd i variant av naturreservat eller biotopskyddsområde eller vid en situation att tillstånd sökts och nekats med stöd av 18 eller 18b §§ skogsvårdslagen. Marknadsvärdeprincipen kommer då att gälla i samtliga skyddsformer. Det innebär att det kommer att vara lättare för markägare att jämföra de ekonomiska utfallen mellan olika alternativa skyddsformer i förhållande till intrångsersättning efter avslagsbeslut. Rotnetto som grund för ersättningsberäkningen innebär normalt lägre ersättning jämfört med om beräkningen baserats på marknadsvärdeminskning.

Förslaget innebär sammantaget att beräkningsgrunden för ersättning för naturvårdsavtal ovan gränsen för fjällnära skog ändras till marknadsvärdeminskningen för fastigheten i stället för rotnetto, och att ersättning utgår med 80 procent av marknadsvärdeminskningen vid den längsta avtalstiden om 50 år.

Förslaget kommer att bredda möjligheten för markägaren att välja mellan olika skyddsformer och bidra till en ökad flexibilitet och attraktivitet för naturvårdsavtal ovan gränsen för fjällnära skog.

För att genomföra förslaget krävs utveckling av och tydliggöranden i Naturvårdsverket och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer för arbetet med naturvårdsavtal.

⁷ Ibid.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Den 2 juni 2022 fattade regeringen beslut att ge Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att utreda och föreslå ett mer flexibelt, ändamålsenligt, attraktivt biotopskydd samt skydds- och ersättningsformer anpassade för fjällnära skog.⁸

I enlighet med propositionen om stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund (prop. 2021/22:58) ska Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tillsammans utreda och lämna förslag på ändringar av den formella skyddsformen biotopskyddsområden i syfte att göra den mer flexibel, ändamålsenlig och attraktiv, bland annat huruvida det ska vara möjligt att erbjuda markägare tidsbegränsade biotopsskyddsområden som ett alternativ till ordinarie biotopskydd eller andra skyddsformer.

I uppdraget ingår även att, i enlighet med propositionen om tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog (prop. 2021/22:207), utreda mer flexibla skydds- och ersättningsformer särskilt anpassade för det fjällnära området som kan vara attraktiva för markägare, som exempelvis större biotopskyddsområden eller avtal för, anpassat brukande.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 15 juni 2023.

2.2 Tolkning av uppdraget och avgränsningar

Vid genomförande av detta uppdrag har Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket beaktat skrivningar som finns i propositionen Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund⁹ (i det följande ”skogspropositionen”) och propositionen Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog¹⁰ (i det följande ”fjällskogspropositionen”). Skogspropositionens inriktning är att ”frivilligt formellt skydd bör vara en grundläggande utgångspunkt och arbetssätt för myndigheterna” samtidigt som ”skyddsvärda skogar inte [...] avverkas utan bevaras antingen genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar”.

I framtagandet av förslag har vi haft som utgångspunkt att:

- Förslagen ska vara attraktiva – ur markägarens perspektiv.
- Förslagen ska vara flexibla – ur markägarens och statens perspektiv.

⁸ Regeringsbeslut N2022/01344, M2022/01190.

⁹ Prop. 2021/22:58.

¹⁰ Prop. 2021/22:207.

- Förslagen ska vara ändamålsenliga – de ska bevara och utveckla naturvärden samt vara samhällsekonomiskt effektiva.
- I det fjällnära området är inriktningen att främja val av formellt skydd före ansökan om avverkning genom att göra skydds- och ersättningsformerna mer attraktiva för markägare samt i förekommande fall säkra utbetald ersättning.

I uppdraget har följande avgränsningar gjorts:

- Endast skogliga biotopskyddsområden omfattas, det innebär att generella biotopskydd, samt akvatiska och marina biotopskyddsområden och biotopskyddsområden i jordbrukslandskapet inte ska påverkas av förslagen.
- Då uppdraget endast omfattar skogliga biotopskyddsområden har det inte varit aktuellt att utreda förändringar kopplat till ersättningsnivån vid inrättande av övriga biotopskyddsområden.
- Grundtanken med biotopskydd som ett relativt enkelt och snabbt områdesskyddsverktyg ska behållas, då det inte krävs upprättande av områdesspecifika föreskrifter eller skötselplaner.
- I skogspropositionen nämns att biotopskyddsbeslut bör ta hänsyn till kulturmiljövärden och sociala värden. Kärnan i biotopskydd är dock fortsatt naturvärden – att åtgärder som kan skada naturmiljön i ett biotopskyddsområde är förbjudna – i enlighet med 7 kap. 11 § miljöbalken (1998:808).
- Generellt har vi inte beaktat nivån på anslagstilldelning. Den har dock beaktats när bedömning gjorts att det sannolikt fortsatt är liknande behov av prioritering för objekt för formellt skydd som idag.
- Hur den skyddade skogen ska förvaltas för att bibehålla och utveckla naturvärdena ligger i huvudsak utanför projektet utan fokus ligger på bildandeprocessen.

Med utgångspunkt från uppdraget och propositionerna har vi valt att undersöka:

- Att inkludera utvecklingsmark/arronderingsmark/skyddszoner i biotopskydd, det vill säga till viss del annan mark än bara naturvärdekärnan som idag är det som biotopskyddet kan omfatta.
- Att besluta om biotopskyddsområde på en del av en värdekärna där överenskommelser är färdiga. Dvs. att inrättandet av ett biotopskyddsområde kan ske genom successiva beslut över tid.
- Tidsbegränsade biotopskydd och även alternativet ett anpassat naturvårdsavtal vid artförekomster.
- Biotopskyddsbeslut som omfattar flera biotopskyddstyper

- Nya biotopskyddstyper
- Större biotopskydd i det fjällnära området (men även med utgångspunkten att det kan vara aktuellt nationellt)
- Avtal för anpassat brukande, i första hand i det fjällnära området. Här kan det vara aktuellt för att kombinera olika grad av nyttjande av skogen med bevarande av naturvärden.
- Höjd ersättning för naturvårdsavtal i det fjällnära området.

2.3 Uppdragets genomförande och samverkan

Uppdraget har genomförts i samverkan mellan Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket med en projektgrupp och tillhörande styrgrupp, där båda är sammansatta med deltagare från bägge myndigheterna.

Projekt- och styrgruppen har haft återkommande möten och båda myndigheterna står bakom rapporten i sin helhet.

Myndigheterna har genomfört extern samverkan med skogliga intressenter i syfte att fånga in inspel till uppdraget och för att stämma av utkast till förslag.

Under hösten 2022 inhämtades synpunkter i form av en enkät med cirka 60 svarande och av elva fokusgrupper riktade till skogliga intressenter bestående av representanter för markägarorganisationer, ideell naturvård, större skogsägare, skogsbolag, skogsindustri, myndigheter, Sametinget och certifieringsorganisationer. Vidare genomfördes workshoppar med länsstyrelserna och Skogsstyrelsens distrikt för att inhämta synpunkter.

Ett enskilt möte genomfördes i december 2022 med Energiföretagen och några av deras medlemsorganisationer för att inhämta synpunkter. Energiföretagen har därefter skriftligen inkommit med synpunkter på förslagen i april 2023.

I mars 2023 genomfördes personliga intervjuer med 20 enskilda, mindre markägare, som har erfarenhet av olika skyddsformer, för att höra deras synpunkter.

Vidare genomfördes ett möte med skogliga intressenter samt möten med länsstyrelserna och Skogsstyrelsens distriktshandläggare i mars 2023. Syftet med mötena var att inhämta synpunkter kring utkast till förslag.

Ett utkast till förslag presenterades för nationella sektorsrådet för skogliga frågor i mars 2023.

De synpunkter som samlats in finns sammanställda i bilaga Synpunkter från intressenter.

Formell remittering av rapporten blir en fråga för Regeringskansliet inom ramen för den fortsatta beredningen av förslagen.

Uppdraget har genomförts i nära samverkan med de parallella skogspropositions-uppdragen om översyn av den nationella strategin för formellt skydd av skog och väntansavtal. Både föreliggande uppdrag och uppdraget om väntansavtal ska förse uppdraget om översyn av nationella strategin för formellt skydd av skog med underlag. Uppdraget för översyn av nationella strategin har tydligt samband med detta uppdrag bland annat genom uppgiften att inkludera fjällnära skog i strategin och vilka ställningstaganden som görs för innebörden av frivillighet.

Flera avstämningar har genomförts med uppdraget om artskydd i skogen. Avstämningar har även hållits med uppdragen hyggesfritt respektive naturnära skogsbruk samt bekämpning och ersättning vid angrepp av granbarkborrar.

2.4 Konsultation i frågor som rör det samiska folket

Konsultationer med Sametinget och med Svenska Samernas Riksförbund (SSR) genomfördes under våren 2023 i enlighet med konsultationsordningen.¹¹

Konsultationerna har genomförts som digitala möten och synpunkter på rapporten har också kommunicerats skriftligen. Mötena har dokumenterats i protokoll med bifogade minnesanteckningar. Allmänna synpunkterna på formella skyddsformer och direkta synpunkter på förslagen finns upptagna i rapportens olika avsnitt om inkomna synpunkter. Det har också gjorts förtydliganden och ändringar i rapporten utifrån dessa synpunkter och diskussioner som förts vid möten. De avsnitt som berörts är både utredande text för olika förslag, men även i den samlade konsekvensutredningen.

Syftet med lagen om konsultation är att säkerställa det samiska folkets rätt till delaktighet i beslutsprocesser på alla nivåer i samhället och att stärka samernas inflytande i frågor som särskilt berör dem.¹² Konsultationen bidrar med kunskap i frågor och visar på beslutets konsekvenser för samernas del samt till att förbättra beslutsunderlag och belysa de handlingsalternativ som finns.

2.5 Definitioner

Utvecklingsmark är skogsmark som inte är värdekärna idag men som bedöms kunna bli det inom relativt kort tid, antingen genom aktiv restaurering eller genom att beståndet får utvecklas naturligt (även kallat passiv restaurering). För att kunna räknas som utvecklingsmark i detta sammanhang behöver området med de begynnande naturvärdena vara av liknande typ som naturvärdena i den aktuella värdekärnan och kunna förväntas utvecklas till att utgöra värdekärna inom ca 30 år. Utgångspunkten är att utvecklingsmarken ska förstärka naturvärden i värdekärnan för att på så vis skapa bättre förutsättningar för bevarandet av naturvärdena och ökad ekologisk funktionalitet över tid. Det innebär att utvecklingsmark till exempelvis en skyddsvärd tallskog utgörs av en angränsande tallskog med begynnande naturvärden. Om en tallskogsvärdekärna på torr mark istället angränsar till en helt annan skogstyp med en annan förväntad uppsättning arter, exempelvis en blöt löv- eller granskog, som har begynnande naturvärden

¹¹ Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

¹² Ibid.

bör den inte betecknas som en utvecklingsmark och inkluderas i biotopskyddet med tallskogen.

Funktionella skyddszoner är skog som inkluderas för att minska extern påverkan på själva värdekärnan. Det handlar typiskt sett om sumpskogar eller andra miljöer som är känsliga för ökad sol- och vindexponering. I sådana fall kan det krävas en skyddszon av varierande bredd för att bevara värdekärnans särskilda egenskaper över tid. Den ekologiska funktionen av sådana naturmiljöer riskerar annars att påverkas negativt och bevarandevärdena påtagligt försämras.

Arronderingsmark är mark med lägre naturvärden som inkluderas för att få en mer praktisk avgränsning av det skyddade området. Detta kan gälla såväl möjligheten till ett rationellare brukande på resterande del av fastigheten som praktiska aspekter kopplade till såväl framtida förvaltning som naturvårdande skötsel av biotopskyddsområdet.

Rotnetto och marknadsvärde är inte direkt jämförbara med varandra. Rotnettot vid en avverkning av skogen inom ett område är som regel lägre än områdets marknadsvärde. Detta beror på att rotnettot endast beaktar värdet av den skog som går att avverka vid den aktuella tidpunkten (den skog som just då står på området/fastigheten) medan marknadsvärdet som regel även bärs upp av framtida avverkningsmöjligheter, dvs även den skog som kommer att växa upp efter att den direkt avverkningsbara skogen har avverkats. Även om sådana avverkningar kan ligga långt fram i tiden så har de ändå ett så kallat nuvärde och som påverkar/avspeglar sig i marknadsvärdet/prisstatistik. Skillnaden mellan rotnetto och marknadsvärde varierar och beror bland annat av hur skogens ålderssammansättning ser ut, bonitet (hur snabbt ny skog växer upp), konjunkturläget, med fler faktorer. En tumregel som vi väljer att tillämpa i denna rapport är att multiplicera rotnettot med faktorn 1,5 för att grovt sett komma i nivå med marknadsvärde, eller omvänt att multiplicera marknadsvärdet med faktorn 0,67 för att i grova drag översätta till rotnetto. Men variationerna är som sagt stora och skillnaderna kan vara både större och mindre än så. För denna rapportens vidkommande väljer vi att använda faktorerna 1,5 eller 0,67, beroende på i vilken riktning omräkningen sker, då vi jämför/belyser naturvårdsavtalens ersättningsnivå utgående från rotnetto med ersättningsnivåer för skyddsformer utgående från marknadsvärde.

3 Utgångspunkter för uppdraget

Målsättningen för detta regeringsuppdrag är att föreslå skydds- och ersättningsformer som är attraktiva, flexibla och ändamålsenliga. I regeringsuppdraget finns hänvisningar till skogspropositionen och fjällskogspropositionen. I dessa propositioner lyfter regeringen både de utmaningar som finns och möjligheterna att främja och tillvarata markägarens vilja att bevara och utveckla naturvärden.

Syftet med detta kapitel är att lyfta de delar i propositionerna som vi har använt som utgångspunkter i genomförandet av uppdraget samt beskriva de utmaningar och möjligheter som finns med nuvarande skydds- och ersättningsformer.

3.1 Frivilligt formellt skydd och vikten av att bevara skyddsvärda skogar

Regeringen bedömer att en övergripande utgångspunkt för naturvärden i skogen bör vara att regelverk, andra styrmedel och arbetsformer i högre grad än i dag tar tillvara och främjar markägarens vilja att bevara och utveckla naturvärden på markägarens fastighet.¹³ Regeringen menar också att det finns ett stort behov av att bevara och skydda biologiskt värdefulla skogar för att nå de nationella miljömålen och leva upp till konventionen om biologisk mångfald.¹⁴

Regeringen betonar därför att frivilligt formellt skydd bör vara en grundläggande utgångspunkt och arbetssätt för myndigheterna och att man har en tydlig ambition att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras antingen genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar.¹⁵

3.2 Biotopskyddsområden behöver bli mer flexibla, ändamålsenliga och attraktiva

För att utreda hur biotopskyddsinstrumentet kan utvecklas till att bli mer flexibelt, ändamålsenligt och attraktivt behöver de utmaningar som finns med skyddsinstrumentet i dagsläget identifieras.

I skogspropositionen räknas ett antal utvecklingsområden upp som regeringen anser behöver utredas vidare. Det handlar exempelvis om att utreda behovet av att komplettera bilaga 2 till områdesskyddsförordningen med ytterligare biotopskyddstyper, för att möjliggöra att beslut om biotopskydd kan användas i fler situationer och naturmiljöer än idag. I de fall en specifik naturmiljö inte går att härleda till någon av de 19 olika biotoptyperna i bilaga 2 till områdesskyddsförordningen saknas möjligheten att ta beslut om biotopskyddsområde, trots att naturvärdena på platsen är mycket höga.

I propositionen lyfts vidare behovet av att utreda möjligheten att i ett och samma biotopskyddsbeslut kunna skydda två eller flera biotopskyddstyper som före-

¹³ Prop. 2021/22:58 s. 12.

¹⁴ Prop. 2021/22:58 s. 28.

¹⁵ Prop. 2021/22:58 s. 1 f. m.fl.

kommer i en utpräglad mosaik och som funktionellt hör samman.¹⁶ Med nuvarande regelverk kan endast en biotopskyddstyp ingå i ett beslut och om flera förekommer i en utpräglad mosaik behöver beslutande myndighet försöka avgränsa dessa till enskilda biotopskyddstyper och fatta två eller fler beslut för området som helhet ska kunna skyddas som biotopskyddsområde.

Propositionen lyfter även fram att det inte heller är möjligt att inkludera omgivande mark som utvecklingsmark eller funktionella skydds zoner i ett beslut om biotopskydd eller ta hänsyn till en lämplig arrondering.

Regeringen påtalar även ett behov av att utreda om biotopskyddsområden ska kunna vara flexibla över tid och huruvida det ska vara möjligt att erbjuda markägare tidsbegränsade biotopskyddsområden. I det sammanhanget lyfter regeringen att naturvärden kan vara tillfälliga och att det i dag saknas ändamålsenliga och tidsbegränsade alternativ som kan fungera som komplement framför allt till naturvårdsavtal.

I fjällskogspropositionen nämns även behovet av att utreda möjligheten att särskilt inom det fjällnära området kunna bilda större biotopskyddsområden. Enligt miljöbalken är biotopskyddsområden *små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda*. Någon närmare definition av vad som avses med små mark- eller vattenområde lämnas inte i vare sig miljöbalken eller områdesskyddsförordningen. Enligt Skogsstyrelsens allmänna råd (SKSFS 2013:1) till områdesskyddsförordningen fastställs dock att biotopskyddsområden normalt inte är större än 20 hektar. Detta innebär att biotopskyddsområden i dagsläget aldrig kan aktualiseras för naturmiljöer som exempelvis är 30–40 hektar, oavsett omgivning och andra sakförhållanden.

3.3 Intresseanmälan för områdesskydd i den fjällnära skogen i stället för tillståndsansökningar för avverkning

I fjällskogspropositionen gör regeringen bedömningen att tillståndskravet för avverkning i fjällnära skog även i fortsättningen bör vara ett komplement till miljöbalkens bestämmelser om områdesskydd och naturvårdsavtal enligt jordabalken, det vill säga formellt skydd.

I skogspropositionen gör regeringen bedömningen att det i många fall, både för stat och markägare, kan vara effektivare att med frivillighet som grund vidta förebyggande åtgärder för att bevara värdefulla fjällnära skogar än att reaktivt ersätta intrång i pågående markanvändning vid nekat tillstånd till avverkning. Av samma proposition framgår det också att regeringen bedömer att områdesskydd ovan gränsen för fjällnära skog kan möjliggöra ett enklare förfarande för markägare att få ersättning, som utifrån rådande förutsättningar i regel får sin ersättning efter nekat avverkningstillstånd.

Det handlar om att skapa incitament för och underlätta markägarens val att inte avverka skog med höga naturvärden och i stället frivilligt eller formellt skydda

¹⁶ Prop. 2021/22:58

skogen. Formella skyddsformer är en del av lösningen för att skapa incitament till att bevara höga naturvärden.

Ovanför gränsen för fjällnära skog har markägare till följd av tillståndsplikten en direkt möjlighet att initiera ett ärende hos myndigheten och därigenom ”tvinga” fram ett beslut, med eventuell ersättning som följd av detta i ett efterföljande ärende. Denna möjlighet nyttjas för närvarande i hög grad av markägare i den fjällnära skogen. Antalet tillståndsansökningar till Skogsstyrelsen ökade kraftigt efter det att domstolarna under åren 2018–2020 klarlade rättsläget vad gäller nivån på ersättningsrätten med anledning av avslagsbeslut. Fram till dess var det omstritt huruvida ersättning över huvud taget skulle utgå och i så fall till vilken nivå.

Mark- och miljööverdomstolen klaggjorde slutligen (2020) att ersättning ska utgå och bestämmas enligt samma regler som vi områdesskydd enligt miljöbalken, det vill säga intrångsersättning motsvarande fastighetens marknadsvärdeminskning plus ett påslag om 25 procent.¹⁷

Myndigheternas gemensamma bild är att en betydande del av de ansökningar som inkommer till Skogsstyrelsen inte är allvarligt menade i den bemärkelsen att sökanden har en omedelbar avsikt att avverka. Vår bild är att de ofta inkommer då markägaren vill få klarhet om vad som gäller och ta emot eventuell ersättning vid ett avslag. Från myndigheternas sida har vi också sett exempel där markägare i pågående ärenden om områdesskydd, eller ärenden som är påtänkta som områdesskydd men ännu inte startats upp, söker tillstånd att avverka för att ”sätta fart på processen”.

När myndigheterna tar initiativ till skydd tar vi i beaktan det anslag som finns tillgängligt för ett givet år. Att initiativärendena som regel är fleråriga (och särskilt de naturreservat som länsstyrelserna initierar) innebär en svårighet för myndigheten att anpassa ärendena till anslagsnivåerna som kan variera kraftigt både uppåt och neråt från ett år till ett annat. Ansökningsärenden däremot kan myndigheterna över huvud taget inte planera. Efter avslag på en avverkningsanmälan inträder som regel en betalningsskyldighet för staten, oberoende av vad staten budgeterat för och vilka anslagsnivåer man fastställt för myndigheterna.

3.4 Mer flexibla skydds- och ersättningsformer i det fjällnära området

I fjällskogspropositionen uttrycker regeringen ett behov av mer flexibla skydds- och ersättningsformer som lämpar sig för det fjällnära området och som kan vara attraktiva för enskilda markägare. Exempelvis bör möjligheten till beslut om biotopskyddsområden särskilt anpassade för det fjällnära området eller att ingå avtal för anpassat brukande utredas. Sammantaget kan dessa åtgärder, enligt regeringens bedömning, bidra till att minska antalet ansökningar om avverkningsstillstånd och leda till att ersättning i högre grad lämnas i samband med inrättande av områdesskydd, än som ersättning vid avslag på en tillståndsansökan.

¹⁷ Se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens domar den 12 maj 2020, M1729-19 m. fl.

3.5 Olika intressenters syn på de formella skyddsverktygen

Det som framkommit vid den externa samverkan är att den övergripande synen är att biotopskyddsverktyget i grunden fungerar bra. Det framhålls dock behov att framför allt utreda möjligheter till en mer flexibel avgränsning, som såväl möjliggör att utvecklingsmark med mera kan inkluderas men även att ett biotopskyddsbeslut inte nödvändigtvis måste omfatta alla fastigheter som berörs av värdekärnan. Intressenterna är också positivt inställda till att se över möjligheten att bilda större biotopskydd än idag, men det finns även synpunkter om att man bör kunna ta beslut även för mindre områden än idag.

Vid bildande av formella områdesskydd i fjällnäraområdet sker en jämförelse med förutsättningarna vid utbetalning av intrångsersättning efter nekat tillstånd till avverkning. Det handlar om förutsägbarhet för processen och utfallet, hur lång tid handläggningen tar och ersättningsnivån. Ersättningen för naturvårdsavtal anser man är alltför låg, men ser positivt på att det är en tidsbegränsad skyddsform. En ökad rådighet för markägaren i naturvårdsavtal ses till viss del kunna väga upp en något lägre ersättningsnivå.

Från olika externa intressenter, både markägarorganisationer och ideella naturvården, framhålls att det är en fördel med flexibilitet i form av olika valbara skyddsformer. Det man dock också påpekar är att det är viktigt med tydlighet om vad olika skyddsformer står för.

3.5.1 Från konsultation i frågor som rör det samiska folket

Sametinget och SSR menar att det i grunden är positivt med skyddade områden, men att det också i ett fragmenterat landskap finns ett behov av restaurering av skogar för att få kontinuitet i tillgängligt bete av marklav och hänglav. Det är viktigt att vid inrättande av formella skydd beakta de inskränkningar som vald skyddsform och skyddade områden kan innebära för renskötseln och att inte glömma landskapsperspektivet vid betraktande av ”ändamålsenlighet”. De vill också framhålla renens och renskötselns positiva inverkan för upprätthållandet av biologisk mångfald, naturvärden och ekosystemtjänster där ett gynnande av renskötseln även innebär ett gynnande av naturvärden. Likaså omvänt innebär ett skydd av den natur som renskötseln är beroende av ett säkerställande av renskötselns fortlevnad. Utifrån det nära förhållandet mellan renskötseln och natur är synergier och motsättningar viktiga att beakta i uppdraget.

Se även Bilaga Synpunkter från intressenter.

4 Flexibla skyddsformer – analys, överväganden och bedömning

I detta kapitel görs en analys av möjligheten att göra olika skydds- och ersättningsformer mer flexibla och attraktiva för markägarna samtidigt som skyddsvärda skogar bevaras. I analysen vägs olika perspektiv in från konsekvensutredningen (kapitel 5).

De olika skyddsformerna biotopskydd, naturvårdsavtal och naturreservat samt artskydd beskrivs i Bilaga Skydds- och ersättningsformer.

4.1 Möjlighet att inkludera funktionella skydds-zoner, utvecklingsmark och arronderingsmark i biotopskyddsområden

I detta avsnitt analyseras möjligheterna att inkludera funktionella skydds-zoner, utvecklingsmark och arronderingsmark i biotopskyddsområden. För definition av dessa, se avsnitt 2.5.

4.1.1 Nuläge

Enligt den nuvarande regleringen i miljöbalken bedöms det inte finnas någon möjlighet att i ett biotopskyddsområde inkorporera skogsmark i form av arronderingsmark eller utvecklingsmark i syfte att åstadkomma ett mer ändamålsenligt skydd över tid.

I den utsträckning en skyddszon kan anses nödvändig för att tillgodose skyddsbehovet torde däremot bestämmelsen om biotopskyddsområden i miljöbalken inte hindra att en sådan skyddszon inkluderas. Samtidigt är avgränsningen av ett biotopskyddsområde begränsad till det skyddsvärda området som omfattas av någon av biotopskyddstyperna i bilaga 2 till områdesskyddförordningen (värdekärnan). Enligt nuvarande regelverk bedöms det därmed inte heller finnas någon generell möjlighet att inkludera skydds-zoner i biotopskyddsområden.

4.1.2 Fördelar

Fördelarna med att i vissa sammanhang kunna inkludera annan skogsmark än värdekärna i ett biotopskyddsområde är flera.

4.1.2.1 Ofta finns ett behov att kunna inkludera en funktionell skyddszon runt värdekärnan

När det gäller exempelvis sumpskogar eller andra miljöer som är särskilt känsliga för ökad sol- och vindexponering finns ofta ett behov att kunna inkludera en funktionell skyddszon runt värdekärnan. Därigenom undviks, eller i vart fall begränsas, de negativa effekterna på naturmiljön från omgivningen. Utan en tydlig möjlighet att inkludera en funktionell skyddszon runt en sådan typ av naturmiljö leder en angränsande avverkning, med upptagen hyggeskant mot det aktuella området, oundvikligen till en negativ påverkan på naturmiljön. Genom att inkludera en funktionell skyddszon kan centrala faktorer för exempelvis en mindre sumpskog som opåverkad hydrologi, beskuggning och luftfuktighet bevaras och den ekologiska funktionen bibehållas.

4.1.2.2 Att kunna inkludera lämplig utvecklingsmark bedöms vara en viktig faktor som bygger upp naturvärdena och den ekologiska funktionaliteten

Att möjliggöra en inkludering av utvecklingsmark i biotopskyddsområden bedöms bidra till ökad ändamålsenlighet för skyddsinstrumentet generellt, då det kan stärka områdenas funktionalitet över tid. Biotopskyddsområden är areellt begränsade och att kunna inkludera lämplig utvecklingsmark bedöms vara en viktig faktor som bygger upp naturvärdena och den ekologiska funktionaliteten. Det handlar inte sällan om små och fragmenterade miljöer där betydelsen och påverkan av angränsande områden är relativt stor. Att i situationer där förutsättningarna är de rätta kunna stärka upp en värdekärna genom att låta biotopskyddsbeslutet även omfatta utvecklingsmark möjliggör för den skyddade miljön att bli robustare mot yttre påverkansfaktorer. Över tid finns även förutsättningar för området att hysa fler hotade eller missgynnade arter då arealen värdekärna ökar.

Det bör samtidigt noteras att principerna om utvecklingsmarker bör tillämpas restriktivt och i de enskilda fallen avvägas mot behovet av att i stället skydda värdekärnor på annan plats. Marker av detta slag ska således ingå i biotopskyddsområden enbart för att skapa ökad ekologisk funktionalitet över tid. Inom ramen för detta syfte ska skydd och skötsel tillämpas som innebär att utvecklingsmarken utvecklas till värdekärna på kortast möjliga tid. Ytterligare en parameter att väga in kan vara den aktuella skogstypens regionala och nationella skyddsbehov, till exempel kan det vara särskilt angeläget att inkludera utvecklingsmark för ett ovanligt artrikt objekt, eller objekt med internationellt eller nationellt särskilt prioriterad skogstyp.

4.1.2.3 Områdets yttergräns kan behöva avvika från värdekärnan för att kunna genomföra nödvändig naturvårdande skötsel

I syfte att få till en ändamålsenligt bevarande av biotopskyddsområdet över tid, exempelvis för att kunna genomföra nödvändig naturvårdande skötsel, kan områdets yttergräns behöva avvika från värdekärnan och inkludera annan mark än den aktuella biotopskyddstypen.

I Sveriges prioriterade åtgärdsplan för Natura 2000 (PAF) anges åtgärder som behövs för att bevara Natura 2000-områden och därmed EU:s nätverk av skyddad natur som utpekats enligt art- och habitatdirektivet. Dessa åtgärder kan behövas såväl i som utanför prioriterade Natura 2000-områden. För skog är de mest prioriterade skötselåtgärderna naturvårdsbränning, hydrologisk restaurering, skogsbete och reducering av oönskade trädslag. I biotopskydden är de tre första av dessa åtgärder sådana där områdets avgränsning kan utgöra ett betydande hinder för genomförande av åtgärder.¹⁸ Det kan exempelvis vara nödvändigt att inkludera annan skogsmark än värdekärna för att åstadkomma en lämplig betesfälla i biotoper som gynnas av skogsbete. I sådana situationer har Skogsstyrelsen erfarenhet av att stängsling som följer värdekärnans gräns, som i de fallen sammanfaller med biotopskyddsområdets gräns, i vissa fall blir direkt olämplig. Möjligheterna att genomföra en naturvårdande skötselåtgärd som innebär att myndigheten stängslar in ett större område än enbart biotopskyddsområdet har visat sig vara problematiskt till följd av EU:s statsstödsregler. Ytterligare en

¹⁸ Naturvårdsverket (2021).

relativt vanligt förekommande situation handlar om att kunna inkludera annat än värdekärna för att på så sätt skapa en lämplig avgränsning för naturvårdsbränning, i de fall det är den lämpligaste naturvårdande skötselåtgärden för naturmiljön. Detta är två exempel på när möjligheten att inkludera utvecklingsmark eller arronderingsmark i ett biotopskyddsområde skulle underlätta möjligheterna att genomföra den mest relevanta naturvårdande skötsel för att åstadkomma ett så ändamålsenligt bevarande av naturmiljön som möjligt över tid.

4.1.2.4 Arrondering och brukande av kvarvarande skogsmark för fastighetsägaren kan underlättas

Även arrondering och brukande av kvarvarande skogsmark för fastighetsägaren kan underlättas genom en bra och anpassad avgränsning där biotopskyddsområdet kan innehålla en begränsad andel arronderingsmark och gränsen för området därmed inte är tvungen att följa värdekärnans utformning. Detta kan i synnerhet vara aktuellt då värdekärnan är mycket flikig till sin form. Brukandet av den kvarvarande skogsmarken riskerar i sådana situationer att bli besvärlig. Bedömningen är att det skulle underlätta för fastighetsägaren om det fanns förutsättningar att skapa en rakare gräns på biotopskyddsområdet i sådana situationer. Därtill kommer även myndighetens förvaltning av området avseende olika former av gränsmarkering att underlättas.

4.1.3 Nackdelar

4.1.3.1 Det blir mindre resurser för skydd av värdekärnor

Om man inkluderar annan skogsmark än värdekärna i ett biotopskyddsområde medför det att staten nyttjar anslag och resurser som skulle kunna användas för skydd av andra skogsbiologiska värdekärnor. Samtidigt är bedömningen att skyddet, utan exempelvis möjlighet att inkludera skyddszon, inte kommer bli fullt ut ändamålsenligt över tid. I rådande situation, med begränsade anslag som inte räcker till att skydda samtliga prioriterade värdekärnor, kan det summariskt beskrivas som att valet står mellan att besluta om något färre men mer funktionella och ändamålsenliga biotopskydd eller att besluta om fler biotopskydd men där avkall gjorts på ändamålsenligheten. Hur man ska se på dessa två alternativ är inte självklart och enkelt.

Den sammantagna bedömningen är dock att strävan bör vara att skapa förutsättningar för så bra och långsiktigt funktionella biotopskydd som möjligt, vilket innebär att för just den här aspekten bedöms fördelarna med förändringen överväga nackdelen. Det är även viktigt att uppmärksamma att möjligheten att inkorporera annat än värdekärna i ett biotopskyddsområde ska ske i begränsad omfattning, så väl i det enskilda fallet som i det sammantagna antalet ärenden.

4.1.3.2 Bedömningen om vad som är skadligt för naturmiljön inom ett biotopskyddsområde försvåras

Ytterligare en utmaning som förändringen kan medföra har kopplingar till frågan om vad som är en skada på naturmiljön, och därmed en överträdelse mot beslutet, i de delar av ett biotopskyddsområde som inte är värdekärna. Eftersom biotopskyddsområden inte har föreskrifter, och det inte heller legat inom ramen för detta uppdrag att utreda så genomgripande förändringar, kommer det generella förbudet mot att vidta åtgärder som kan skada naturmiljön gälla även i de delar som inte är värdekärna.

Av 7 kap. 11 § miljöbalken framgår att *Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön.* I Skogsstyrelsens allmänna råd till områdesskyddsförningen (SKSFS 2013:1) finns exempel på åtgärder som kan skada naturmiljön. Där uppräknas exempelvis föryngringsavverkning, gallring, röjning, plockhuggning, selektiv avverkning av de äldsta träden, upparbetning av vindfällda träd, avverkning av hamlade träd, uttag av bränd eller död ved, körning med maskiner med mera. När området i sin helhet utgörs av en värdekärna är det förhållandevis enkelt att bedöma om åtgärder som kan skada naturmiljön vidtagits. För det fall annan skogsmark än värdekärna inkluderas kan det potentiellt försvåra bedömningen.

Myndigheternas slutsats är att bedömningar av om en åtgärd innebär en överträdelse måste hanteras från fall till fall utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet. Det bör dock noteras att även i arronderingsmark finns möjligheten att naturvärden utvecklas på längre sikt, vilket talar för att i de fall annan skogsmark än värdekärna inkluderas bör enbart åtgärder som faktiskt kan bedömas som positiva för naturmiljön vara tillåtna också inom sådana delområden. Även det faktum att intrångsersättning utbetalts för den skogsmark som ingår i biotopskyddsområdet medför att utgångspunkten bör vara att de åtgärder som vidtas i området ska gynna naturvärdena på platsen i stort.

4.1.3.3 Avgränsningen av biotopskyddsområdet kan bli mer subjektiv

Vi bedömer att om annan skogsmark än värdekärna kan inkluderas kommer avgränsningen av biotopskyddsområden riskera att bli mer subjektiv och varierande. I dagsläget är det tydligt att det är det skyddsvärda området i dess helhet (i normalfallet) som ska inkluderas och inget annat. Detta leder å ena sidan till att avgränsningen i vissa situationer inte blir helt ändamålsenlig, å andra sidan är det relativt enkelt och snabbt att avgränsa biotopskyddsområdet.

Det kan även vara en utmaning att förklara varför annan skogsmark inkluderas i ett biotopskyddsområde men inte i ett annat. Sammantaget är bedömningen att komplexiteten i handläggningen kommer öka om annan skogsmark än värdekärna ska ingå. Vilka överväganden som gjorts gällande områdets avgränsning i det enskilda fallet ska på ett tydligt sätt framgå av intresseavvägning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken i beslutet om biotopskydd.

Med det sagt har en central utgångspunkt för aktuellt förslag, inom ramarna för uppdraget, varit att omfattningen av annan skogsmark än värdekärna i ett biotopskyddsområde bör vara begränsad. Det är samtidigt svårt att ange något generellt om vad ”begränsad omfattning” bör avse. Bedömningen är dock att stöd skulle kunna tas ifrån riktlinjer för naturreservat, där det anges att värdekärna normalt bör uppgå till minst 70 procent av den produktiva skogsmarksarealen.¹⁹

För funktionella skydds zoner har myndigheterna samtidigt konstaterat att en procentuell begränsning kan vara problematisk. Då behovet av skydds zoner tar sikte på situationer där biotopens funktionalitet över tid kräver att yttre påverkan begränsas kommer den kunna behöva variera i bredd, beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet. Exempelvis kan en bredare skydds zon i

¹⁹ Naturvårdsverket (2008).

vissa fall behövas i den södra delen av området eftersom solstrålningen där är kraftigast, medan den kan vara smalare i den norra delen av skyddet. Det kommer sammantaget kunna vara så att en funktionell skyddszon utgör en relativt stor andel av den totala arealen jämfört med utvecklingsmark och arronderingsmark, i synnerhet då värdekärnorna är mindre till sin storlek och därigenom samtidigt i större behov av en skyddszon.

I sammanhanget bör även noteras att det kan finnas nackdelar med en alltför statisk tillämpning av begreppet ”begränsad omfattning” även för utvecklingsmark. Finns det starka skäl så kan det vara motiverat att andelen utvecklingsmark är större än 30 procent i enskilda fall. Det kan därför vara vanskligt att fastställa en viss maximal andelsgräns då det kan få till följd att högt prioriterad utvecklingsmark inte kan inkluderas, eller att andelsgränsen tas som motiv för att inkludera utvecklingsmark när det inte borde prioriteras. Sammanfattningsvis kan det därmed vara problematiskt med en alltför statisk angivelse av vad som är en lämplig omfattning av en funktionell skyddszon eller utvecklingsmark i ett biotopskyddsområde. Det behöver alltid göras en saklig intresseavvägning om det är en bra prioritering att över huvud taget inkludera den typen av mark. Annan skogsmark än värdekärna ska dock aldrig kunna utgöra mer än hälften av biotopskyddsområdets areal.

Avseende arronderingsmark är riktvärdet för naturreservat att de innehåller som högst 10 procent arronderingsmark.²⁰ Det bedöms skäligt att det även för biotopskyddsområden är lämpligt med en inriktning där arronderingsmark ingår i lägre utsträckning jämfört med funktionella skyddszoner och utvecklingsmark. Som nämnts ovan kan angivelser i procenttal medföra vissa svårigheter med hänvisning till biotopskyddsområdenas begränsade areal. Om det i ett enskilt ärende, med en värdekärna med väldigt flikig form, skulle vara möjligt att få till en mer rak och ändamålsenlig avgränsning om exempelvis 15–20 procent arronderingsmark ingår i skyddet bör det inte vara uteslutet att så sker. Även i dessa sammanhang behöver det alltid göras en saklig intresseavvägning om det är en bra prioritering att inkludera den arronderingsmarken i biotopskyddsområdet.

Med ovanstående i beaktande är myndigheternas rekommendation att omfattningen av annan mark än värdekärna i ett biotopskyddsområde närmare och slutligen preciseras i myndighetvisa riktlinjer.

4.1.4 Myndigheternas bedömning

Sammanfattningsvis bedömer myndigheterna att det i begränsad omfattning ska vara möjligt att inkludera funktionella skyddszoner, utvecklingsmark eller arronderingsmark i ett biotopskyddsområde. Det bedöms skapa förbättrade förutsättningar för mer ändamålsenliga och funktionella biotopskyddsområden över tid jämfört med nuläget. Samtidigt som en sådan flexibilitet underlättar för staten att avgränsa biotopskydden på ett lämpligt sätt bedöms det även kunna öka skyddsinstrumentets attraktivitet hos fastighetsägare, då de kan föreslå flera typer av skogsområden för frivilligt formellt skydd och få till en avgränsning som möjliggör ett rationellt brukande av angränsade arealer. Sammantaget skapas

²⁰ Naturvårdsverket (2008).

förutsättningar att på bästa sätt välja och avgränsa områden som på ett kostnadseffektivt sätt bidrar till att miljömålen kan uppnås.

4.1.5 Synpunkter från intressenter

Vid den externa samverkan har det från olika intressenter i huvudsak framförts positiva reaktioner på förslaget och att det skulle vara mer flexibelt, attraktivt och ändamålsenligt att kunna inkludera skydds-zoner, utvecklingsmark och arronderingsmark i ett biotopskyddsområde.

Den ideella naturvården pekar dock också på en viss risk för komplex handläggning och att det även kommer medföra behov av mer resurser totalt för skydd för att hålla uppe arealen skyddad värdekärna. Från något skogsbolag och även någon skogsägarorganisation uttrycks en farhåga för inskränkningar i brukanderätten om andelen skyddad areal som inte är värdekärna skulle bli omfattande.

Skogsstyrelsens distriktshandläggare och länsstyrelsernas handläggare ser också positivt på förslaget, men framhåller vikten av att andelen av annan mark än värdekärna begränsas. Man framför också att intresseprövningen för biotopskydd bör ges större handlingsutrymme. Det påpekas att flexiblere hantering kommer att ställa högre krav på handläggarnas kompetens och öka behovet av kalibrering.

4.1.5.1 Från konsultation i frågor som rör det samiska folket

SSR pekar på att när man inkluderar annan mark än värdekärna ökar risken att skyddad areal sammanfaller med befintliga anläggningar för renskötsel. Det är sällan anläggningar är placerade i värdekärna men de kan finnas i omgivande mark som exempelvis inkluderas i skyddet som utvecklingsmark.

Sametingets vill se en utveckling av beskrivningarna i besluten som inkluderar till exempel synergieffekter mellan naturvärdena och renskötseln, men har i övrigt inga särskilda synpunkter på förslaget.

4.2 Möjlighet att vid behov stanna vid en fastighetsgräns trots att värdekärnan fortsätter

I detta avsnitt analyseras möjligheten att besluta om biotopskyddsområde på en del av en värdekärna där överenskommelser med markägare är färdiga. Det innebär att inrättandet av ett biotopskyddsområde kan ske genom successiva beslut över tid. Exempelvis genom att en större biotop skyddas genom tre delbeslut med något eller några års mellanrum, samt att fastighetsägare som vill ta frivilligt ansvar fortsatt bejakas.

4.2.1 Nuläge

Enligt gällande regelverk är utgångspunkten vid bildande av biotopskyddsområde att hela det skyddsvärda området ska omfattas av ett beslut om biotopskyddsområde.²¹ I vilken utsträckning det är möjligt att avgränsa biotopskyddsområdet till en del av en värdekärna, bortsett från den intresseavvägning som görs vid tillämpningen av 7 kap. 25 § miljöbalken, har emellertid inte prövats i rättspraxis. Förarbetsuttalanden ger heller inte någon tydlig vägledning i frågan. Det kan dock konstateras att det varken ur miljöbalken eller områdesskyddsförordningen kan utläsas någon skyldighet för myndigheterna att besluta om att bilda ett biotopskyddsområde. Avgränsningen av området har överlämnats till beslutande myndigheter.²²

I enlighet med regeringens uttalanden i Skogspropositionen²³ samt av riksdagen, genom miljö- och jordbruksutskottets betänkande²⁴, framgår att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras antingen genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar. Utgångspunkten ska därmed även fortsättningsvis vara att en skogsbiologisk värdekärna vid inrättande av ett biotopskyddsområde bör bevaras i dess helhet.

4.2.2 Fördelar

4.2.2.1 Fastighetsägare skulle få möjlighet att få beslut och ersättning snabbare

Det kan vara lämpligt att i vissa fall besluta om biotopskydd på den del av värdekärnan där överenskommelser är färdiga. Detta bör i sådana fall kunna ske trots att processen med att söka nå överenskommelser inte är slutförd på alla fastigheter. Det skulle medföra att processen för den eller de fastigheter som nått en överenskommelse om ersättning för biotopskyddet med myndigheten snabbare skulle kunna slutföras. Därigenom skulle de även kunna erhålla ersättningen tidigare och inte behöva invänta övriga fastigheter.

²¹ Se bland annat Mark- och miljööverdomstolens domar den 9 februari 2022 i mål nr M 11213–20 och M 9079–20 som gällde intresseavvägningen i förhållande till motstående intressen.

²² Se beslut från Mark- och miljööverdomstolen i protokoll den 31 maj 2018, den 5 juni 2018 och den 12 juni 2018 i mål nr 575–17. Se vidare prop. 1997/98:45 s. 314 Del 1 och s. 80 f. Del 2. där det bl. anges följande. "För ett antal andra typer av biotoper, skogsbiotoper respektive övriga biotoper, krävs istället att länsstyrelsen eller skogsvårdsstyrelsen fattar beslut i enskilda fall om att avgränsa biotopområdet i fråga." samt "Andra biotoper kan inte definieras exakt i författningstext. Beslut om skyddets omfattning måste i sådana fall fattas i varje enskilt fall."

²³ Prop. 2021/22:58 sid 9

²⁴ Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2021/22: MJU18, sid. 100

4.2.2.2 *Utrymme för dialog med fastighetsägare*

Förslaget innebär samtidigt att myndigheterna inte behöver forcera processen för de fastighetsägare som behöver mer tid på sig. På detta sätt skapas ytterligare utrymme för fortsatt dialog. Det bedöms vara värdefullt att myndigheten i sådana situationer kan vara än mer lyhörda än idag och fortsätta dialogen med de fastighetsägare som är i behov av det. Detta bedöms öka skyddsformens attraktivitet samtidigt som det skulle underlätta för myndighetens arbete med inrättande av biotopskyddsområden.

4.2.2.3 *Bekräftelse av myndighetspraxis*

Till följd av regeringsuppdraget om kompletterande arbetsmetoder för att bevara skyddsvärd skog (Kometprogrammet) som Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och Länsstyrelsens i Skåne hade mellan åren 2010–2013 har det utvecklats en delvis ny myndighetspraxis avseende värdekärnor som sträcker sig över flera fastigheter. Då någon fastighetsägare vill ta ett uttalat frivilligt ansvar för sin del av en värdekärna som sträcker sig över flera fastigheter försöker myndigheten redan i nuläget tillmötesgå sådana önskemål. Myndigheten avstår i sådant fall från att besluta om formellt skydd avseende den del av en värdekärna som omfattas av en frivillig avsättning. I det enskilda fallet kan det dock förekomma omständigheter som innebär att det vid en samlad bedömning bedöms som lämpligast att besluta om biotopskyddsområde för hela området.

Förslaget innebär därmed delvis att redan nu rådande myndighetspraxis gällande dessa situationer blir bekräftad och uttalad i myndigheternas riktlinjer.

4.2.2.4 *Utnyttjandet av anslaget kan bli mer effektivt*

Förslaget om att successivt kunna besluta om biotopskydd för en värdekärna bedöms kunna skapa förutsättningar för ett mer effektivt nyttjande av tilldelade medel. Exempelvis kan det vara effektivt att mot slutet av året kunna fatta beslut om biotopskydd för en del av en värdekärna, förutsatt att omständigheterna bedöms som lämpliga, för att därigenom kunna nyttja tillgängliga medel på ett effektivt sätt. Om denna möjlighet inte finns innebär det att myndigheten istället behöver hitta något nytt ersättningsobjekt som ligger längre ner i planeringslistan för att kunna nyttja de medel som är tillgängliga ett visst år.

4.2.3 **Nackdelar**

4.2.3.1 *Skyddet för den del som inte omfattas av delbeslut blir svagare*

En potentiell nackdel med förslaget är att det inte blir något annat än generell lagstiftning som gäller för den del som utelämnas i delbeslutet. Detta kan gälla för en period tills övriga delar av värdekärnan kan skyddas, men det kan också bli så att ett framtida skydd inte kommer att kunna genomföras. Även om generell lagstiftning skulle kunna innebära svårigheter för skogsägaren att avverka skog så kan det inte uteslutas på samma sätt som vid ett formellt skydd. Att genomföra naturvårdande skötsel blir då också helt och hållet något som avgörs av skogsägaren. Det finns inte heller ett lika starkt skydd mot att området exploateras på grund av andra intressen än skogsbruk. Myndigheterna vill här betona det som nämnts ovan om att utgångspunkten och stråvan även fortsättningsvis ska vara att hela det skyddsvärda området bevaras genom frivilliga avsättningar eller formellt skydd.

Vid en intresseavvägning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken ställs det allmänna intresset av att bevara området mot eventuellt motstående intressen, allmänna som enskilda. Myndigheterna konstaterar att om ett beslut om biotopskydd över endast en del av en biotop medför att det allmänna intresset av att bevara biologisk mångfald och naturmiljön i en sådan situation ges lägre betydelse vid en avvägning mot motstående intressen, jämfört med en situation där beslutet omfattar området i dess helhet, kan det vara skäl till att avstå från att fatta beslut över endast ett delområde. Det skulle annars riskera att leda till att skyddsinstrumentet försvagas vid avvägningar mot andra intressen, vilket inte vore ändamålsenligt. Omständigheterna i det enskilda ärendet kan således innebära att sådana situationer påkallar att hela området omfattas av ett enskilt beslut. Därigenom kan de fastighetsägare som tidigt i processen kommer överens med myndigheten behöva vänta tills processen med samtliga fastigheter bedöms som slutförd i sådana ärenden.

4.2.3.2 Det finns risk för att arbetssättet med delbeslut suboptimerar bevarandet av biologisk mångfald

Om förslaget tillämpas felaktigt och för vidlyftigt, på så sätt att principen om att utgångspunkten ska vara att hela det skyddsvärda området bevaras utarmas, riskerar det att leda till att arbetssättet suboptimerar bevarandet av biologisk mångfald. Noterbart är att Skogsstyrelsen vid den senaste fördjupade utvärderingen av miljömålet Levande skogar bedömt att utvecklingen i miljön är negativ och att ett av de största problemen är att skogsbiologiska värdekärnor fortsätter att avverkas i allt för stor omfattning, i stället för att bevaras.²⁵ Med detta i beaktande är det av största vikt att om förslaget genomförs så behöver det finnas tydliga riktlinjer från myndigheterna om när denna typ av beslut kan tillämpas och vilka avvägningar som behöver göras innan en del av värdekärnan utelämnas från skyddet. Det finns alltså skäl för en restriktivitet i tillämpningen av möjligheten att utelämnas fastigheter i ett beslut om biotopskydd, men fördelarna med att kunna göra det i vissa lämpliga situationer medför att möjligheten bör finnas.

4.2.3.3 De administrativa kostnaderna förväntas öka

Om ett tänkbart biotopskyddsområde delas upp i tid och exempelvis beslutas i delområden vid tre olika tillfällen är bedömningen att de administrativa kostnaderna i någon utsträckning kommer att öka. Det är dock svårt att förutspå hur stor effekten skulle bli i slutändan. Myndigheternas bedömning är att det trots allt inte bör handla om några omfattande merkostnader och de som möjligen uppstår bör kunna motiveras av att attraktiviteten i skyddsinstrumentet ökar.

4.2.4 Överväganden och inriktning

Att genom ett delbeslut skydda endast en del av en biotop ska inte uppfattas som att den utelämnade delen inte längre är aktuell för beslut om biotopskydd i framtiden. Samtidigt är det så att några heltäckande garantier för delområdets bevarande över tid inte kan ges, om det inte omfattas av det första biotopskyddsbeslutet.

²⁵ Skogsstyrelsen (2023).

Det krävs därför en noggrann avvägning av omständigheterna i det enskilda fallet innan ett sådant delbeslut tas. Faktorer att beakta i sådana situationer är exempelvis hur stor andel och areal av biotopen som är aktuell för delbeslut. Handlar det om en mindre andel samtidigt som arealen är liten är det tveksamt om det är lämpligt att myndigheten fattar ett beslut för ett delområde. Istället behöver myndigheten då ta ställning till om dialogen med de fastigheter som saknar överenskommelse ska fortgå ytterligare en tid, om skyddsprocessen av området ska avslutas utan beslut om formellt skydd, eller om det kan vara aktuellt med ett beslut där samtliga fastigheter ingår, trots att medgivande inte kunnat inhämtas för samtliga fastighetsägare.

När det gäller vad som kan utgöra minsta arealer för ett delområde som omfattas av ett initialt beslut är en tänkbar rekommendation att de minimiarealer som anges i strategin för formellt skydd av skog för olika landsdelar bör vara riktvärde även i detta sammanhang.²⁶ Det medför då att för att ett första beslut ska kunna aktualiseras bör delområdet exempelvis normalt vara minst två hektar i boreonemoralzon. För de kompletterande besluten i ett sådant ärende kan dock de efterföljande delområdena vara mindre per beslut, eftersom dessa bygger på det redan befintliga biotopskyddsområdet. Undantag från dessa riktvärden kan även förekomma om det exempelvis finns en utfästelse om frivillig avsättning på resterande del av biotopen.

I situationer där myndigheten fattar beslut avseende endast en del av en biotop behöver myndigheten i anslutning till detta avgränsa området i dess helhet i ett kartskikt kopplat till ärendet, så att myndigheten uppmärksammas på om någon aktivitet som kan påverka naturmiljön negativt aktualiseras utanför det delområde som omfattas av beslutet. De juridiska förutsättningarna för att på detta sätt dokumentera värdekärnan i dess helhet behöver utredas närmare. Om det handlar om att enskilda fastigheter gör utfästelser om att de är beredda att ta sin del av biotopen som en frivillig avsättning bör detta dokumenteras i ärendet och i kartan.

I det fall överenskommelse inte kan nås med samtliga fastigheter, eller om omständigheter förändras på den eller de kvarvarande fastigheterna, behöver slutlig ställning tas till om resterande delar ska skyddas permanent. Detta är helt i linje med hur situationen hanteras idag när en del av en biotop är frivilligt avsatt och förutsättningarna ändras genom exempelvis att en nytilträdd fastighetsägare anmäler området för avverkning. Om myndigheten i samband med detta gör bedömningen att syftet med skyddet slutligen kan uppnås trots att endast det delområde som redan är beslutat kvarstår kan det vara möjligt att inte besluta om biotopskydd över den resterande delen. Handlar det däremot om att det skyddade delområdet tappar delar av sin funktionalitet om omgivande skog avverkas behöver ett beslut om biotopskydd sannolikt fattas även för det angränsande området, även om något medgivande från fastighetsägare inte erhållits. Skogsstyrelsen kan i sådana situationer behöva besluta om att förbjuda avverkningen med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken i väntan på att ett slutligt beslut om biotopskydd fattas.

²⁶ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2017).

Detta är som nämnts ovan även avhängigt vilka ställningstaganden som görs inom ramen för revideringen av strategin för formellt skydd av skog, då den slutliga tillämpningen av detta delvis är beroende av de riktlinjer som fastställs där.²⁷

4.2.5 Myndigheternas bedömning

Myndigheterna bedömer att det finns ett behov av att i enskilda fall kunna fatta beslut om att en del av ett skyddsvärt område bör utgöra ett biotopskyddsområde. Med stöd av intresseavvägningen i 7 kap. 25 § finns redan idag ett visst utrymme för myndigheterna att göra en sådan avgränsning. Men det finns behov av att i vissa fall kunna stanna i fastighetsgräns trots att värdekärnan omfattar ett större område. Det behöver därmed på något sätt fastslås och tydliggöras att myndigheterna ska få göra en sådan avvägning och avgränsning i det enskilda fallet. Utgångspunkten ska dock även fortsättningsvis vara att en skogsbiologisk värdekärna vid inrättande av ett biotopskyddsområde bör bevaras i dess helhet.

Förslaget bedöms leda till ökad attraktivitet genom att ett område kan skyddas successivt, vilket möjliggör viss anpassning till enskilda fastighetsägares behov. Förslaget bedöms även leda till ökad flexibilitet och underlätta myndigheternas arbete samt möjliggöra användandet av biotopskyddsinstrumentet i fler situationer, med beaktande av frivilligt formellt skydd.

Det finns samtidigt ett antal identifierade utmaningar som måste beaktas och hanteras inom ramen för revideringen av strategin för formellt skydd av skog samt i Skogsstyrelsens riktlinjer för tillämpning av förslaget, för att motverka att det uppstår negativa konsekvenser i arbetet med bevarandet av biologisk mångfald.

4.2.6 Synpunkter från intressenter

Vid den externa samverkan har det från olika intressenter i huvudsak framförts positiva reaktioner på förslaget och att det skulle vara mer flexibelt och attraktivt om inrättandet av ett biotopskyddsområde kan ske genom successiva beslut över tid, med möjlighet att stanna vid fastighetsgräns.

Från skogliga aktörer betonas fördelen för dels den markägare som vill ha biotopskydd och som inte behöver ”vänta in” grannens ställningstagande, dels för den markägare som inte ser sig mogen att träffa överenskommelse om biotopskydd eller vill skydda på annat sätt. Markägarorganisationerna trycker också extra på vikten av möjligheten till frivilligt val för markägaren. Den ideella naturvården framför även betänkligheter för ökad risk för avverkning av värdekärnor.

Skogsstyrelsens distriktshandläggare och länsstyrelsernas handläggare ser positivt på förslaget, men det finns en viss farhåga för ökad risk för avverkning av del av värdekärnor. Man framför också att intresseprövningen för biotopskydd bör ges större handlingsutrymme. Det påpekas att flexiblere hantering kommer ställa högre krav på handläggarnas kompetens och öka behovet av kalibrering.

²⁷ Regeringsbeslut (2022). M2022/01241: Uppdrag att se över den nationella strategin för formellt skydd av skog. 2022-06-09.

4.2.6.1 Från konsultation i frågor som rör det samiska folket

Sametinget och SSR anser att förslaget inte bedöms medföra någon direkt negativ påverkan för renskötseln.

4.3 Möjlighet att undanta befintlig basväg för att möjliggöra transport till och från bortomliggande områden

I detta avsnitt analyseras möjligheterna att en skoglig basväg, vars användning inte bedöms påverka naturvärdena i den omkringliggande biotopen negativt, kan undantas från ett biotopskyddsområde. Föreligger synnerliga skäl kan fler än en basväg undantas.

4.3.1 Nuläge

Vid inrättande av nya biotopskyddsområden är det relativt vanligt förekommande att den aktuella biotopen genomkorsas av en skoglig basväg för transport till och från skogsbestånd eller jordbruksmark bortom det planerade skyddet. Detta kan vara basvägar som använts under lång tid.

Även om bedömningen vid inrättandet av skyddet är att användningen av basvägen inte skadar den intilliggande naturmiljön kan den beslutande myndigheten inte ge några utfästelser om att basvägen kan nyttjas i framtiden om den inkluderas i biotopskyddsområdet. Detta beror på att ett beslut om biotopskyddsområde innebär ett generellt förbud om att alla ”åtgärder som kan skada naturmiljön är förbjudna” och det är omöjligt att förekomma vad en bedömning eller prövning i framtiden resulterar i med de förutsättningar som då råder på platsen.

Detta leder till en osäkerhet för den enskilde fastighetsägaren. Eftersom inga utfästelser kan göras för basvägens framtida nyttjande kan det även bli aktuellt för den enskilde fastighetsägaren att försöka upprätta ett servitut över annan fastighet för att ha åtkomst till bakomliggande skog. Detta är då en process som behöver ske innan intrånget till följd av biotopskyddsbeslutet värderas, eftersom det normalt framförs ersättningsanspråk för de kostnader som uppkommer till följd av att behöva upprätta servitut för tillfart från andra fastigheter. Det innebär även att handlägningsprocess blir något längre än normalt.

Det finns redan i dagsläget biotopskyddsområden där basvägar undantas från beslutet, men det handlar om enstaka undantag. Undantagen baseras på att det inför ett beslut om biotopskydd genomförs en intresseavvägning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken. Intresseavvägningen behöver bland annat ta hänsyn till om det finns annan åtkomst till skogsmarken, eller i förekommande fall jordbruksmarken, som ligger bortom det planerade biotopskyddsområdet. Om ett beslut om biotopskyddsområde innebär att åtkomsten av bortomliggande mark omöjliggörs kan det vid en intresseavvägning innebära att en befintlig basväg undantas redan med nuvarande praxis. Alternativet är att fastighetsägaren ersätts för den inlåsta marken dit åtkomst saknas, trots att den inte ingår i biotopskyddsområdet. Om åtkomst däremot kan ske genom andra basvägar på den egna fastigheten eller genom tillfart från andra fastigheter hänvisas fastighetsägaren normalt till sådana lösningar.

4.3.2 Fördelar

4.3.2.1 Attraktiviteten för biotopskydd skulle öka

Myndigheternas bedömning är att biotopskyddsinstrumentets attraktivitet skulle öka. Att förenkla möjligheten att kunna undanta en befintlig basväg från ett

planerat biotopskyddsområde skulle kunna underlätta processen med bildande av biotopskyddsområden. Det skulle innebära en ökad tydlighet för fastighetsägaren som på så sätt har vetskapen att tillfarten till bortomliggande skogs- eller jordbruksmark inte påverkas av biotopskyddsbeslutet.

Vidare görs bedömningen att förändringen skulle medföra minskade administrativa kostnader förknippade med inrättande av biotopskyddsområden i de fall sådana omständigheter föreligger.

4.3.3 Nackdelar

4.3.3.1 Myndigheternas rådighet över nyttjandet av basvägen försvinner

Förslaget innebär att myndigheternas rådighet över hur och när basvägen nyttjas försvinner. Det skulle kunna innebära att basvägen nyttjas eller åtgärdas på ett för naturmiljön i biotopskyddsområdet olämpligt sätt. Andra miljöbalksregler än de som direkt kopplar till 7 kap. 11 § miljöbalken kan förvisso aktualiseras, exempelvis kan det krävas samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om användningen väsentligen skulle kunna förändra naturmiljön på platsen.

Samtidigt är utgångspunkten, som nämnts ovan, att den förändrade tillämpningen avser möjligheten att kunna undanta en befintlig basväg vars användning inte bedöms påverka naturvärdena i den omkringliggande biotopen negativt. Detta bör medföra att tillämpningen begränsas till lämpliga områden där normalt nyttjande av basvägen inte medför skada på naturmiljön i biotopskyddsområdet.

4.3.4 Myndigheternas bedömning

Myndigheternas bedömning är att ett förslag om att ändra nuvarande myndighetspraxis så att befintliga basvägar, vars användning inte bedöms påverka naturmiljön i biotopskyddsområdet negativt, bör genomföras.

En viktig distinktion gällande förslaget är att det tar sikte på möjligheten att undanta en mindre del av ett biotopskyddsområde som utgörs av en befintlig basväg, utan träd och vars användning inte bedöms påverka naturvärdena i biotopskyddsområdet negativt vid tidpunkten för beslutet. Myndigheterna vill betona att det är olämpligt och ej ändamålsenligt att börja undanta korridorer i biotopskyddsområden som vid inrättandet utgörs av skogbeklädd värdekärna, vare sig det är för planerade basvägar eller helt andra ändamål.

I de fall de förekommer flera basvägar på olika platser inom ett planerat biotopskyddsområde ska utgångspunkten vara att basvägen med lämpligast förhållanden är den som kan undantas. Flera basvägar bör inte undantas i ett och samma biotopskydd om inte synnerliga skäl för detta föreligger.

I situationer där basvägens nyttjande bedöms kunna medföra negativ påverkan på den omkringliggande biotopens naturmiljö, exempelvis avseende skada på trädstammar, rötter, eller hydrologi, är utgångspunkten fortsatt att basvägen införlivas i biotopskyddet. Givetvis beroende på utfallet av intresseavvägningen i det enskilda fallet.

Gällande rätt medger att man i vissa fall frångår principen att den skyddsvärda biotopen ska skyddas i sin helhet. Det finns således en möjlighet att tillämpa

intresseavvägningen i 7 kap. 25 § miljöbalken på ett sätt som kan innebära att basvägar redan i nuläget kan undantas i vissa fall. Något särskilt författningsförslag är därför inte motiverat i denna del. Om praxis leder i en annan riktning får nya överväganden göras.

4.3.5 Synpunkter från intressenter

Vid den externa samverkan har det från olika intressenter i huvudsak framförts positiva synpunkter och att det skulle vara mer flexibelt och attraktivt samt i många förekommande fall ändamålsenligt genom minskad administrationskostnad, om en befintlig, skoglig basväg kan undantas från ett biotopskyddsområde.

Skogsägarorganisationer framför även behovet att kunna rita bort en yta för en framtida basväg.

Energiföretagen lägger tyngd på behovet att undanta delar av områdesskydden som kan beröras av ledningsunderhåll i syfte att undvika processen med dispensansökningar.

Skogsstyrelsens distriktshandläggare och länsstyrelsernas handläggare ser positivt på förslaget. Man framför också att intresseprövningen för biotopskydd bör ges större handlingsutrymme.

4.3.5.1 Från konsultation i frågor som rör det samiska folket

SSR framför att det vore önskvärt med en möjlighet att även kunna undanta areal för flyttleder och hagar.

Sametinget och SSR anser att förslaget inte bedöms medföra någon direkt negativ påverkan för renskötsel. Sametinget framhåller att det är viktigt att endast befintlig basväg undantas.

4.4 Tidsbegränsade biotopskydd

I detta avsnitt analyseras möjligheterna att införa tidsbegränsade biotopskydd som ett alternativ till ordinarie biotopskyddsområde. Förslaget om tidsbegränsade biotopskydd omnämns även i skogspropositionen.

Myndigheterna har fokuserat på att undersöka om det finns ett behov av att med tidsbegränsade biotopskyddsområden temporärt skydda områden med tillfälligt förekommande naturvärden. Detta mot bakgrund av att det i skogspropositionen framgår att behovet behöver utredas med anledning av att vissa naturvärden kan vara av tillfällig karaktär. Områden med bestående naturvärden, som förvisso kan vara av varierande karaktär över tid, behöver normalt ett långsiktigt skydd och bedöms därmed inte vara det som primärt avses i uppdraget.

4.4.1 Nuläge

Ett beslut om biotopskyddsområde gäller för all framtid. Skogsstyrelsen har dock tidigare haft möjlighet att i vissa fall besluta om tidsbegränsade biotopskydd. Möjligheten att besluta om tidsbegränsade biotopskyddsområden togs bort mot slutet av 1990-talet och i dagsläget gäller således samtliga beslut om biotopskydd permanent.

4.4.1.1 *Behov av tillfälliga biotopskydd finns framför allt vid artskydd i triviala skogsmiljöer*

När myndigheterna inom ramen för uppdraget utrett möjligheten att återinföra tidsbegränsade biotopskyddsområden har ett första steg varit att identifiera i vilka situationer ett sådant skydd skulle kunna behövas. Baserat på senare års rättsutveckling inom artskyddet har bedömningen gjorts att den primära anledningen till att frågan om tillfälliga biotopskydd aktualiserats är situationer där fridlysta arter förekommer i ordinära skogsmiljöer och där förekomsten kan antas vara tillfällig. Det bör vidare handla om situationer där anpassningar av skogsbruksåtgärder eller förstärkt hänsyn inte är tillräckligt för den förekommande arten, utan att tillämpningen av artskyddsförordningen skulle innebära ett totalt förbud mot avverkning.

4.4.1.2 *Bevarande av miljö som är av övergående karaktär behöver andra verktyg*

Tidsbegränsade biotopskydd skulle möjligen kunna fylla en funktion i situationer där miljön som behöver skyddas är av övergående karaktär, exempelvis ett kortlivat successionsstadium alternativt vissa speciella förekomster av åtgärdsprogramsarter.

I det sammanhanget konstaterar myndigheterna samtidigt att resurserna för skydd av natur är begränsade och det därför sker en prioritering där endast skogarna med högst bevarandevärde kan prioriteras för formellt skydd. Baserat på myndigheternas tidigare erfarenheter från att ha arbetat med tidsbegränsade biotopskyddsområden, är myndigheternas slutsats att det inte är ändamålsenligt att skydda högkvalitativa brandfält eller andra successionsstadier under begränsad tid, eftersom dessa fortsatt kommer hysa höga bevarandevärden när successionen fortskrider och naturvärdenas karaktär förändras. Successionen har i dessa fall även ett bevarandevärde i sig själv.

För områden av lägre naturvärdeskvalitet kan det dock finnas ett mer övergående skyddsbehov. Exempelvis kan det för vissa brandfält – trots att naturvärdeskvaliteten inte är tillräcklig för att prioriteras för formellt skydd – finnas ett temporärt behov av att bevara den ansamling av sotad, död ved som uppstår efter en brand. I sådana fall, där naturvärdena är för begränsade i förhållande till tillgängliga resurser för att kunna prioriteras för formellt skydd, behövs det andra verktyg än tidsbegränsade biotopskydd för åstadkomma ett temporärt bevarande av dessa miljöer. Sannolikt handlar det i dessa fall lämpligheten om frivilligt bevarande alternativt någon form av ekonomiskt stöd för ett anpassat brukande.

4.4.1.3 Möjligheten att införa tidsbegränsade biotopskyddsområden beror av kommande rättspraxis

En förutsättning för att tidsbegränsade biotopskydd ska kunna användas för att förebygga förbud enligt artskyddsförordningen är att det finns en ersättningsrätt vid avverkningsförbud med hänvisning till artskyddsförordningen.

Den 5 april 2023 avkunnade Högsta domstolen dom i mål nr T-538-22, som rör frågan om ersättningsrätt vid förbud enligt artskyddsförordningen. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen håller förnärvarande på att göra en gemensam tolkning av vilka slutsatser som kan dras av domen avseende när en ersättningsrätt kan föreligga och hur den i så fall ska tillämpas.

För att tidsbegränsade biotopskyddsområden ska vara ett relevant alternativ behöver det vara fråga om förbud med begränsad tidsutdräkt och att detta ska avspegla sig i ersättningsnivån, till skillnad från ordinarie biotopskydd, naturreservat eller ersättning vid nekade eller villkorade avverkningsstillstånd inom det fjällnära området.

Om en eventuell ersättningsrätt vid förbud enligt artskyddsförordningen ska utgå från att beslutet gäller för all framtid bör ett permanent områdesskydd vara lämpligast.

Om ett förbud enligt artskyddsförordningen däremot ska anses ha begränsad tidsutdräkt som ska avspegla sig i ersättningsnivån skulle tidsbegränsade biotopskydd vid en första anblick kunna vara en möjlighet.

4.4.1.4 Förbud mot skogsbruksåtgärder med anledning av artskyddet bedöms förekomma relativt ofta utanför värdekärnor

För att bedöma behovet av att återinföra tidsbegränsade biotopskyddsområden har myndigheterna dels försökt skatta hur vanligt det är med tillfälliga artförekomster i ordinära livsmiljöer samt dels hur vanligt det är att det handlar om totalförbud för skogsbruk och inte anpassningar av skogsbruksåtgärden. Detta bedöms vara två grundparametrar som kan indikera hur stort behovet av tidsbegränsade biotopskyddsområde är.

I enlighet med Naturvårdsverket och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket ska artskyddsärenden som aktualiseras i områden som är prioriterade för områdesskydd hanteras inom

områdesskyddsprocessen.²⁸ Detta bör medföra att förbud enligt artskyddsförordningen endast utfärdas när områdena som helhet inte bedömts kunna prioriteras för områdesskydd. Muntliga uppgifter från Skogsstyrelsens tillsynsenhet bekräftar denna bild. Deras bedömning är att vanligast förekommande är att de förbuden som hittills aktualiserats berör områden som saknar sådana naturvärden att de skulle prioriteras för formellt skydd enligt strategin för formellt skydd av skog. Områdena kan normalt anses ha vissa naturvärden, inte minst med hänvisning till den särskilda artförekomsten. Myndighetens bedömning är dock att det relativt ofta handlar om områden som inte utgör en skogsbiologisk värdekärna.

Några detaljerade uppgifter om hur vanligt det är på landskapsnivå med förekomster av artskyddsarter som kraftigt begränsar brukandet i ett område med ordinära/triviala naturvärden har inte kunnat identifierats inom ramarna för detta uppdrag.

4.4.1.5 Beslut om biotopskyddsområde är i många fall är mer långtgående och ingripande jämfört med ett förbud enligt artskyddsförordningen

När det gäller delen som handlar om vilken omfattning förbuden har är bedömningen från Skogsstyrelsens tillsynsenhet att de flesta förbud handlar om anpassningar snarare än totalförbud. Det kan handla om begränsningar när i tiden en åtgärd får utföras men även att större hänsyn behöver tas i samband med åtgärden, där delar av det aktuella området behöver undantas i dess helhet men där skogsbruksåtgärder kan utföras på resterande delar. Hur stora sådana delområden med förbud är i medelareal saknas det uppgifter om. Uppskattningen är dock att relativt få är fem hektar eller större. Ett beslut om biotopskyddsområden innebär samtidigt ett mycket starkt skydd, eftersom alla åtgärder som kan skada naturmiljön är förbjudna. Myndigheternas slutsats är därmed att ett beslut om biotopskyddsområde i många fall är mer långtgående och ingripande jämfört med ett förbud enligt artskyddsförordningen.

4.4.2 Fördelar

4.4.2.1 Möjligheter att fatta beslut utan en markägares medgivande skulle öka
Genom att införa tidsbegränsade biotopskyddsområden tillskapas en möjlighet för myndigheterna att ta beslut enligt miljöbalken utan fastighetsägarens medgivande, om det skulle krävas i syfte att motverka åtgärder som strider mot artskyddsreglerna i fall där naturmiljön i övrigt är ordinär och inte utgörs av en värdekärna. Det bedöms samtidigt som mindre sannolikt, med hänvisningen till inriktningen i skogspropositionen, att myndigheterna skulle vara benägna att fatta beslut om ett tidsbegränsat biotopskyddsområde mot fastighetsägarens vilja i någon större utsträckning. Dessutom finns redan idag möjligheten att med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken fatta beslut om att exempelvis förbjuda en avverkning med hänvisning till artskyddsreglerna. Ett sådant beslut kan komma att omprövas om förutsättningarna på platsen förändras och beslutet kan därtill anpassas efter artspecifika skyddsbehov.

²⁸ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2016).

4.4.2.2 *Förebyggande av förbud enligt artskyddsförordningen*

Tidsbegränsade biotopskydd skulle kunna vara ett instrument för att förebygga att förbud enligt artskyddsförordningen aktualiseras samtidigt som fastighetsägaren erhåller en ersättning i nivå med det som fastställts i rättspraxis.

Om artförekomsten försvinner från platsen på grund av förändrade förhållanden i omgivningen eller av andra orsakerna så förändras även förutsättningarna för fortsatt skydd. När det tidsbegränsade biotopskyddet upphör görs en förnyad prövning som då innebär att något nytt skydd inte behövs på den aktuella platsen och fastighetsägaren återfår därigenom rådigheten över området.

4.4.3 **Nackdelar**

Ett beslut om tidsbegränsat biotopskyddsområde kan bli mer långtgående och ingripande jämfört med ett förbud enligt artskyddsförordningen.

Beslut om biotopskyddsområden innehåller inte några föreskrifter om vad som är förbjudet eller tillåtet. I stället innebär det ett generellt förbud mot alla åtgärder som kan skada naturmiljön. Det är därmed inte möjligt att på något sätt anpassa biotopskyddsbeslutet utifrån art- och situationsspecifika behov. Ett beslut om tidsbegränsat biotopskyddsområde kan därmed i många fall även bli mer långtgående och ingripande jämfört med ett förbud enligt artskyddsförordningen.

4.4.3.1 *Särskilda ersättningsregler skulle behövas vid införande av tidsbegränsade biotopskyddsområden*

Myndigheterna har analyserat hur stora förändringar som är nödvändiga i gällande regelverk för att kunna implementera tidsbegränsade biotopskydd. Myndigheterna bedömer att hänvisningen från 31 kap. 4 § miljöbalken till expropriationslagens bestämmelser, och det däri angivna påslaget på 25 procent vid intrångsersättningar, sannolikt inte är tillämpligt vid ett tidsbegränsat biotopskydd. Motiven som framfördes för påslaget på 25 procent vid allframtidsupplåtelse borde inte kunna göras gällande vid ett tidsbegränsat intrång på 5–20 år. Eftersom restriktionerna som ett tidsbegränsat biotopskyddsbeslut medför kommer att upphöra och rådigheten då återgår till fastighetsägaren. Detta indikerar således att särskilda ersättningsregler kommer behövas vid införande av tidsbegränsade biotopskyddsområden.

4.4.3.2 *De administrativa kostnaderna för handläggning av biotopskydd är omfattande*

Biotopskyddsområden är förhållandevis snabba och enkla att inrätta jämfört med exempelvis naturreservat. De administrativa kostnader som uppkommer vid handläggning av ett biotopskyddsärende är dock ändå relativt omfattande. Då beslutet kan innebära långtgående konsekvenser för berörda sakägare krävs det en gedigen handläggning inför ett beslut om biotopskydd, även om beslutet skulle vara tidsbegränsat.

Skogsstyrelsen uppskattar att handläggningstiden för ett biotopskyddsområde i medel är ca 90–100 timmar. Därtill kommer kostnader vid förvaltning av området, även vid tidsbegränsade biotopskyddsområden. Om en verksamhetsutövare exempelvis vill vidta åtgärder som kan skada naturmiljön i biotopskyddsområde

finns möjlighet att ansöka om dispens. Erfarenhetsmässigt kan konstateras att handläggning av dispensansökningar är arbetsam och administrativt kostsam.

4.4.3.3 Möjligheten att inrätta tidsbegränsade biotopskydd kan begränsas av andra motstående intressen

En komplicerande faktor för tidsbegränsade biotopskydd är även hur myndigheterna vid handläggningen ska göra intresseavvägningen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken, i det fall det finns motstående intressen. Det är svårt att överblicka hur ofta ett beslut om ett tidsbegränsat biotopskydd skulle bedömas alltför långtgående i förhållande till andra rättigheter/motstående intressen som finns inom samma område. Det kan till exempel handla om rättigheter för vägar, bebyggelse, kraftledningar med mera. Detta kan innebära att något tidsbegränsat biotopskydd inte alls kan inrättas på den aktuella platsen eller att det behöver avgränsas med större beaktande av de andra intressena som finns i området.

4.4.3.4 Otydlighet om biotopskyddsområden kan uppstå

Att införa tidsbegränsade biotopskyddsområden bedöms kunna leda till en otydlighet kring skyddsinstrumentet och vad det innebär. Biotopskyddsområden har genom åren etablerat sig som ett starkt och tydligt områdesskydd. I dagsläget finns ca 8 800 skogliga biotopskyddsområden i landet och dessa omfattar ca 35 000 hektar skogsmark. Det tidsbegränsade skyddet är idag exklusivt för naturvårdsavtal.

Det kan också vara så att hela skyddssystemet i onödan görs krångligare genom att införa denna på artskyddsområdet nya skyddsform. Om det finns en förväntan på att artskyddet görs om till ett permanent områdesskydd kan skyddet av arter genom fridlysning bli otydligare definierat om arten inte samtidigt skyddas av ett områdesskydd. Konceptet fridlysning bygger på principerna att undvika påverkan på arterna i första hand och vidta skyddsåtgärder i andra hand.

4.4.4 Myndigheternas bedömning

Sammanfattningsvis är myndigheternas bedömning att införandet av tidsbegränsade biotopskydd inte skulle vara ändamålsenligt. Det går inte att anpassa beslutet utifrån arternas behov, eftersom det är ett generellt förbud som gäller vid biotopskydd, och det kommer ofta vara mer ingripande än ett förbud enligt artskyddsreglerna. Till följd av detta är det även oklart hur frekvent det kommer vara möjligt och lämpligt att besluta om tidsbegränsade biotopskyddsområden. De situationer som har aktualiserats inom ramarna för Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet indikerar dessutom att det är relativt ovanligt med totalförbud över större arealer. Förändringen skulle därtill kräva särskilda ersättningsregler. Myndigheternas bedömning är också att det inte blir kostnadseffektivt och ändamålsenligt att genomföra detta för att inrätta tidsbegränsade biotopskydd. Administrationen står inte i proportion till nyttan med det tidsbegränsade skyddet.

Vidare konstateras att rättsutvecklingen inte är klarlagd avseende om, och i så fall i vilken omfattning, artskyddsförbud ska ge rätt till ersättning. Som nämnts ovan är detta en grundläggande förutsättning för att kunna ta slutlig ställning till förslaget om att införa tidsbegränsade biotopskydd.

Myndigheterna ser dock en möjlighet i att inrätta en särskild variant av naturvårdsavtal för specifika arter som förekommer i övrigt ordinära miljöer. Förslaget presenteras mer ingående i nästa avsnitt.

4.4.5 Synpunkter från intressenter

Se avsnitt 4.5.5

4.5 Artskyddsavtal – en variant av naturvårdsavtal

Som redovisats i avsnitt 4.4.4 är myndigheternas bedömning att tidsbegränsade biotopskyddsområden inte är den mest lämpade lösningen för att åstadkomma ett temporärt bevarande av ett ordinärt område, i syfte att förekomma ett förbud enligt artskyddsförordningen. Inom ramen för uppdraget har myndigheterna i stället utrett en särskild variant av naturvårdsavtal, anpassade för artskyddsspecifika omständigheter. Detta skulle inte kräva några lagändringar, men avtalspunkter och ersättningsnivåer skulle kunna anpassas till dessa situationer. Denna speciella variant av naturvårdsavtal kan förslagsvis benämnas *Artskyddsavtal*.

4.5.1 Nuläge

Om det fastställs att det finns en begränsad ersättningsrätt, till följd av att beslut om förbud enligt artskyddsförordningen, kommer det att finnas behov av en ny skyddsform för att säkerställa denna ersättningsrätt. Till följd av Högsta domstolens dom den 5 april 2023 i mål nr T-538-22, som rör frågan om ersättningsrätt vid förbud enligt artskyddsförordningen, håller Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen förnärvarande på att göra en gemensam tolkning av vilka slutsatser som kan dras av domen avseende när en ersättningsrätt kan föreligga och hur den i så fall ska tillämpas. Som synliggjorts i tidigare avsnitt är myndigheternas slutsats att tidsbegränsade biotopskyddsområden inte är den mest lämpade lösningen för att hantera en sådan situation. Inom ramen för uppdraget har myndigheterna i stället identifierat att en särskild variant av naturvårdsavtal, anpassade för artskyddsspecifika omständigheter, är ett lämpligare och effektivare sätt att arbeta förebyggande. Denna speciella variant av naturvårdsavtal kan förslagsvis benämnas *Artskyddsavtal*.

4.5.2 Fördelar

4.5.2.1 Större flexibilitet jämfört med tidsbegränsat biotopskydd

Ett artskyddsavtal bedöms vara ett skyddsinstrument som enklare kan följa och anpassas till rättsutvecklingen för artskyddsfrågor. Förändringar som sker över tid kommer enbart behöva hanteras i myndigheternas gemensamma riktlinjer och kräver således inga lag- eller förordningsändringar. Därtill finns inget generellt förbud mot alla åtgärder som kan skada naturmiljön i ett artskyddsavtal utan avtalspunkterna och syftet med avtalet kan anpassas till art- och situationsspecifika behov, avtal skulle därmed kunna vara ett alternativ även i lägen då ett begränsat skogsbruk kan bedrivas inom ramarna för artskyddet. Ersättningsnivån kan genom avtalets utformning anpassas till aktuellt förbud och efter de ersättningsprinciper som rättsliga prejudikat fastställer.

4.5.2.2 Avtalsformen är frivillig för markägaren

Artskyddsavtal bygger även på att fastighetsägaren är villig att teckna ett sådant avtal, det finns ingen tvingande mekanism som innebär att myndighetens ensidigt kan inrätta en sådan typ av skydd. För det fall det uppkommer enskilda ärenden där en fastighetsägare framhärdat med sina avverkningsplaner kommer Skogsstyrelsens även fortsättningsvis ha möjlighet att besluta om att förbjuda eller anpassa åtgärden utifrån artskyddets krav, med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Avsaknaden av ett tvingande skydd kan i detta sammanhang möjligen ses som en

nackdel, då det föranleder handläggning och resurskrävande arbete inom såväl myndighetens tillsyns- som områdesskyddsverksamhet.

Samtidigt innebär förslaget att artskyddsavtal ska vara utformade så att de är ett attraktivt alternativ för fastighetsägare. Det bör inte vara någon skillnad på ersättningsnivån vid denna typ av avtal jämfört med om fastighetsägare mottar ett beslut om förbud och rättsligt kräver ersättning för intrång i den pågående markanvändningen. Om avtalet utformas på detta sätt är bedömningen att fastighetsägare i stor utsträckning kommer välja detta alternativ, vilket bedöms begränsa betydelsen av denna identifierade nackdel

4.5.2.3 Enklare administration jämfört med tidsbegränsat biotopskydd

Artskyddsavtal bedöms även innebära en enklare administrativ hantering för myndigheterna jämfört med ett tidsbegränsat biotopskydd. Det är också enklare att hantera eventuellt förekommande sakägare, genom anpassningar i avtalet eller genom att avtalet helt enkelt är underordnat tidigare upprättade servitut eller områdesspecifika rättigheter.

Ytterligare en fördel är att artavtal kan användas oavsett om berört område motsvarar definitionen på en biotopskyddstyp eller inte. Vidare sker tecknandet av avtal alltid fastighetsvis, vilket bedöms kunna underlätta avgränsningsproblematiken som annars kan uppstå.

4.5.2.4 Tidsbegränsade artskyddsavtal ligger i linje med hur övriga skyddsinstrument är utformade

Att arbeta med artskyddsavtal i stället för tidsbegränsade biotopskyddsområden bedöms innebära en ökad tydlighet. Skyddsinstrumentet biotopskyddsområde är då fortsatt alltid ett permanent skyddsinstrument, medan naturvårdsavtal alltid är tidsbegränsade. Tidsbegränsade artskyddsavtal ligger därför i linje med hur övriga skyddsinstrument är utformade.

4.5.3 Nackdelar

4.5.3.1 Överträdelser måste hanteras civilrättsligt

Ett naturvårdsavtal är i grunden ett civilrättsligt avtal och grundas därmed inte på miljöbalkens bestämmelser. Överträdelser av ett naturvårdsavtal behöver i och med det hanteras civilrättsligt, vilket kan innebära en mer komplicerade och osäker hantering av vad som sker vid avtalsöverträdelser. Då artskyddsavtal aktualiseras i situationer där även artskyddsreglerna är tillämpliga konstaterar myndigheterna att en överträdelse av en sådan typ av naturvårdsavtal sannolikt kommer innebära ett artskyddsbrott. Med stöd av att artskyddreglerna ligger till grund för avtalet torde denna variant av naturvårdsavtal ge ett förhållandevis starkt skydd. Överträdelser mot naturvårdsavtal kan i vissa fall även innebära ett brott mot samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

4.5.4 Myndigheternas bedömning

Myndigheternas sammantagna bedömning är att det bör övervägas att införa en särskild variant av naturvårdsavtal för att specifikt hantera artskyddet i ordinära livsmiljöer. Denna variant av naturvårdsavtal benämns förslagsvis artskyddsavtal. Skyddsinstrumentet har stor flexibilitet, exempelvis avseende avtalets utformning och avgränsning, som medger att det kan anpassas till artskyddets behov.

Genom att ersättningsprinciperna föreslås följa vad som fastställs inom rättsutvecklingen har avtalsformen även förutsättningar att bli attraktiv för fastighetsägare. Det ska därmed inte heller finnas någon ekonomisk fördel för en enskild att tvinga fram ett förbud enligt artskyddsförordningen och därefter stämna staten, utan samma ersättningsprinciper ska tillämpas vid artskyddsavtal. Denna form av avtal bör företrädesvis tecknas för relativt korta tidsperioder 5–20 år, men det är delvis avhängigt rättsutvecklingen kopplat till ersättningsfrågan. Om fastighetsägaren och avtalsslutande myndighet finner det lämpligt kan dock även längre avtalstider vara ett alternativ.

Sammantaget är bedömningen att den potentiella nackdelen med att naturvårdsavtal är ett civilrättsligt avtal, vilket kan innebära ett svagare skydd i vissa perspektiv jämfört med områdesskydd med stöd i miljöbalken, i dessa fall bör kunna begränsas med det underliggande miljöbalksskyddet för arter och naturmiljöer. Avslutningsvis bedöms det även vara ändamålsenligt att hålla fast vid att det är skyddsinstrumentet naturvårdsavtal som är tidsbegränsat, då det bidrar till en ökad tydlighet avseende vad olika skyddsinstrument innebär.

4.5.5 Synpunkter från intressenter

Vid den externa samverkan har det från markägarorganisationerna framförts positiva reaktioner på förslaget att inte införa tidsbegränsade biotopskydd utan istället en variant av naturvårdsavtal med en anpassad ersättningsnivå. Det ses som ett flexibelt och attraktivt alternativ för tidsbegränsat skydd. Ordinarie naturvårdsavtal anses ha för låg ersättningsnivå för att vara attraktivt. Det påpekas vikten av att utformningen av och inskränkningarna i skyddet kan anpassas till föremålet för skyddet och dess behov. Många av de enskilda markägarna som intervjuats, ser det som mycket viktigt med möjlighet till tidsbegränsat skydd med tanke på kommande generationer och osäkerhet om vad som kommer hända i framtiden. Det är en faktor för flexibilitet och attraktivitet. Vilken skyddsform som tillämpas har man ingen bestämd åsikt om, men ersättningsnivån har betydelse.

Den ideella naturvården anser att det redan finns verktyg i form av naturvårdsavtal och som permanent alternativ naturreservat och motsätter sig införande av tidsbegränsade biotopskydd. Man framför även att det kan vara lämpligt i vissa fall med tidsbegränsade skydd, men att de flesta värden behöver skyddas permanent.

Skogsstyrelsens distriktshandläggare och länsstyrelsernas handläggare har invändningar mot tidsbegränsade biotopskydd och anser att det är mer lämpligt att använda naturvårdsavtal. Det ses som viktigt att behålla tydligheten i vad olika skyddsformer står för. Länsstyrelsen lyfter naturreservat som ett flexibelt, permanent alternativ i vissa fall. Man menar att den relativt låga ersättningsnivån för naturvårdsavtal är hämmande för att den skyddsformen ska attrahera markägare i synnerhet om det skulle finnas ett alternativ med intrångsersättning. Främst från länsstyrelserna framförs även åsikten att det är rimligt med rejäl skillnad mot permanenta skydd och att det i vissa län inte varit några problem att teckna naturvårdsavtal.

4.5.5.1 Från konsultation i frågor som rör det samiska folket
SSR ser positivt på en skyddsform som kan anpassas till situationen.

Sametinget kan inte se att förslaget skulle vara negativt ur ett
renskötselperspektiv.

4.6 Ett biotopskyddsområde kan omfatta flera biotopskyddstyper

I detta avsnitt har vi utrett om det bör vara möjligt att kombinera två (eller flera) biotopskyddstyper inom samma biotopskyddsområde. Detta skulle kunna förekomma i de fall fler än en biotopskyddstyp förekommer i en mosaik så att området inte funktionellt kan delas i två eller flera biotopskyddsområden med olika namn, eller då två eller fler värdekärnor av olika biotopskyddstyp är belägna i direkt anslutning till varandra.

4.6.1 Nuläge

Om två eller fler värdekärnor av olika biotopskyddstyp är belägna i direkt anslutning till varandra eller förekommer i mosaik behöver de avgränsas och beslutas var för sig som enskilda biotopskyddsområden. Ett biotopskyddsområde kan endast omfatta ett område som är avgränsbart som en av de uppräknade biotopskyddstyperna i bilaga 2 till områdesskyddsförordningen.

4.6.2 Fördelar

4.6.2.1 Förenkla hantering av naturvärden i mosaik

Förslaget om att ett biotopskyddsområde kan omfatta två eller flera biotopskyddstyper kommer underlätta för myndigheterna att ta ett helhetsgrepp om skyddsvärda områden, trots att naturvärdena är av skiftande och heterogen karaktär. Prioriteringen av områdena kan ske på ett mer relevant sätt om det blir möjligt att arbetet med biotopskydd där mosaikbiotoper ses som en helhet och inte flera separata delar.

När dessa situationer aktualiseras bör det i ärendet tydligt redogöras för ungefär hur stor andel och areal som utgör respektive förekommande biotopskyddstyp samt, där så är möjligt, även ungefärlig utbredning i karta. Arealangivelser kan exempelvis behöva användas i statistiksammanhang eller andra typer av redovisningar.

4.6.2.2 Förenklad administration och ökad kostnadseffektivitet

Myndigheternas bedömning är även att förslaget leder till en ökad kostnadseffektivitet då varje enskild biotopskyddstyp inte behöver hanteras som ett separat ärende med ett enskilt beslut. På så sätt blir det möjligt att upprätta endast en intrångsvärdering och överenskommelse per fastighet. Administrationen vid såväl bildande som förvaltning kommer därmed begränsas.

Att värdekärnor av olika typ kan hanteras i ett biotopskyddsbeslut bedöms även medföra att eventuellt fastställda minimiarealer, som anges i strategin för formellt skydd av skog, för att ett område ska kunna prioriteras för formellt skydd kommer kunna hanteras på ett mer relevant och kostnadseffektivt sätt.²⁹

Även för enskilda fastighetsägare underlättas myndighetskontakterna då allt kan samlas ihop i ett ärende. Som nämnts ovan kommer en fastighetsägare då ha en värdering att ta ställning till, en överenskommelse att underteckna och ett beslut

²⁹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2017).

om biotopskydd att förhålla sig till. Sammantaget bedöms därför den minskade administrationen till följd av förslaget även vara positiv för fastighetsägare.

4.6.3 Nackdelar

4.6.3.1 Statistiken kan påverkans negativt

Statistiken över förekomsten i antal och areal av olika biotopskyddstyper kommer kunna påverkas marginellt av förslaget att ett biotopskyddsområde kan omfatta två eller flera biotopskyddstyper.

4.6.4 Myndigheternas bedömning

Sammanfattningsvis är myndigheternas bedömning att ett beslut om biotopskydd ska kunna omfatta fler än en biotopskyddstyp om de förekommer i en mosaik. På motsvarande sätt ska ett beslut om biotopskydd även kunna omfatta två eller fler värdekärnor av olika biotopskyddstyp om dessa är belägna i direkt anslutning till varandra.

Förslaget bedöms leda till ökad flexibilitet och ändamålsenlighet för staten, då det skapar förutsättningar för att prioritera bland fler intresseanmälningar och underlättar för myndigheterna att ta ett helhetsgrepp om de skyddsvärda områden som mest kostnadseffektivt leder till att miljömålen kan uppnås. Även för fastighetsägare innebär förslaget en större flexibilitet då de kan föreslå flera typer av skogsområden för frivilligt formellt skydd. För beslutande myndighet bedöms förslaget även leda till minskad administration. Som angetts ovan bör inriktningen vara att i respektive ärende ange ungefärlig areal av de förekommande biotopskyddstyperna.

4.6.5 Synpunkter från intressenter

Vid den externa samverkan har det från olika intressenter framförts positiva reaktioner för detta förslag, som ses som flexibelt och genom förenklad administration även ses som ändamålsenligt.

Skogsstyrelsens distriktshandläggare och länsstyrelsernas handläggare ser positivt på förslaget.

4.6.5.1 Från konsultation i frågor som rör det samiska folket

SSR och Sametinget ser positivt på förslaget som upplevs vara en effektivisering som också ger möjlighet ge en helhetsbeskrivning som stämmer bättre med ett landskapsperspektiv.

4.7 Nya biotopskyddstyper

I detta avsnitt har vi utrett om nya biotopskyddstyper bör införas så att ytterligare några terrestra skogliga naturmiljöer kan aktualiseras för biotopskyddsbeslut.

4.7.1 Nuläge

Möjligheten att inrätta ett biotopskyddsområde är begränsat till vissa naturmiljöer. I de fall en specifik skoglig naturmiljö inte går att härleda till någon av de 19 olika biotoptyperna i bilaga 2 till områdesskyddsförordningen medför detta att möjlighet saknas till att ge ett starkt och för all framtid gällande formellt skydd, i form av ett beslut om biotopskyddsområde.

Att det finns ett brett spektrum av legala möjligheter att formellt skydda naturmiljöer av varierande karaktär är en grundläggande förutsättning för att arbetet med bevarandet av biologisk mångfald ska kunna bedrivas effektivt, och med en hög grad av måluppfyllelse. Myndigheterna har identifierat en begränsning för skyddsinstrumentet biotopskyddsområde som innebär att vissa skyddsvärda skogstyper saknar denna möjlighet.

4.7.2 Fördelar

4.7.2.1 Bättre möjligheter att verka för biologisk mångfald

Myndigheterna har identifierat flera skogstyper där det idag saknas möjlighet att införa biotopskyddsområden och där en sådan möjlighet skulle ge bättre möjligheter för myndigheterna att verka för biologisk mångfald.

Det finns ett behov av att kunna tillgängliggöra biotopskyddsinstrumentet för ytterligare varianter av skyddsvärda lövskogar. En ny biotopskyddstyp som benämns medelålders till sena lövsuccessioner skulle överensstämma helt med en av de prioriterade skogstyperna i strategin för formellt skydd av skog.³⁰ I strategin avgränsas även biotopen till att den ska vara belägen på frisk mark i boreal eller boreonemoral region. Biotopskyddstypen bedöms också inrymma den av Skogsstyrelsen tidigare föreslagna biotopskyddstypen sena lövbrännelika successionsmarker. Förändringen skulle innebära att det skapas förbättrade möjligheter till bevarande av skyddsvärda lövskogar, vilket är till gagn för den biologiska mångfalden.

4.7.2.2 En "artskyddsbiotop" skulle kunna användas i artskyddssammanhang

Myndigheterna har analyserat möjligheten att införa en ny biotoptyp för arter. Utgångspunkten har i detta sammanhang varit att en artskyddsbiotoptyp avser att hantera förekomster av vissa särskilt angivna arter i områden som inte är skogsbiologiska värdekärnor, utan områden som kan betraktas som relativt ordinära livsmiljöer.

4.7.3 Nackdelar

Myndigheterna har inte kunnat identifiera några uppenbara nackdelar med att lägga till biotopskyddstypen medelålders till sena lövsuccessioner i bilaga 2 till

³⁰ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2017).

områdesskyddsförordningen. Däremot noteras flera nackdelar och utmaningar med förslaget om en artskyddsbiotop, vilket redogörs för nedan.

4.7.3.1 Behovet av en artskyddsbiotop kan upphöra

Om artförekomsten efter viss tid försvinner från området uppstår en situation som kan vara svår att hantera. Myndigheterna skulle då kunna ompröva och upphäva biotopskyddsbeslutet med hänvisning till att förutsättningarna förändrats. Om omprövningen och därigenom upphävande sker inom 10 år får fastighetsägaren förpliktas att betala tillbaka ersättningen eller en del av den, i enlighet med 31 kap. 15 § miljöbalken. Detta skulle inte vara ett önskvärt scenario vare sig för fastighetsägare eller staten då det skulle leda till ökad osäkerhet för den enskilde och ökade administrativa kostnader för staten.

4.7.3.2 En artskyddsbiotop vore svår att avgränsa

En utmaning med en artskyddsbiotoptyp vore att utgångspunkten för skyddet inte skulle sammanfalla med en specifik livsmiljö/värdekärna. Det skulle medföra att det inte nödvändigtvis finns några särskilda kännetecken som avgränsar biotopen. Normalt utgör områdets historik i kombination med olika naturvårdsintressanta strukturer och element samt eventuella artförekomster grundläggande faktorer som signalerar ett områdes utbredning, vilket därmed också kan vara vägledande vid avgränsningen av området. Sådana kännetecken bedöms i stor utsträckning saknas vid tillskapandet av en artskyddsbiotoptyp för ordinära livsmiljöer.

I stället kommer man sannolikt behöva beakta potentiella åtgärder, samt utveckling av lämpliga livsmiljöer i omgivningen, som kan komma att påverka den aktuella artens status på platsen. Detta är uppgifter som det är svårt för myndigheten att ha full kännedom om, samtidigt som det kan påverka avgränsningen av ett sådant biotopskyddsområde. Sammantaget bedöms införandet av en artskyddsbiotop innebära en risk för subjektiva och ej ändamålsenliga avgränsningar i enskilda fall.

4.7.3.3 En artskyddsbiotop skulle medföra ökad otydlighet mellan olika skyddsformer

Att en artskyddsbiotop inte skulle ha några i förväg fastställda strukturer att använda vid avgränsning utan att dessa måste beslutas i varje enskilt fall skiljer den från nuvarande biotoptyper. Det är en avgränsningsmetod som mera överensstämmer med skyddsformerna naturreservat och naturvårdsavtal. Att själva skyddsobjektet uteslutande är en art och inte en naturtyp är också i dagsläget mindre vanligt för skyddsformen biotopskyddsområde. Därför är bedömningen att det finns risk för ökad otydlighet för markägare beträffande olika skyddsformers syfte och användningsområde.

4.7.4 Myndigheternas bedömning

Myndigheterna föreslår att det bör införas en ny biotopskyddstyp för medelålders till sena lövsuccessioner då det erbjuder större flexibilitet för markägare att föreslå flera typer av skogsområden för frivilligt formellt skydd, och större flexibilitet och ändamålsenlighet för staten, då det ger möjlighet att prioritera bland fler markägarförslag och välja de som mest kostnadseffektivt leder till att miljömålen kan uppnås. Bilaga 2 till områdesskyddsförordningen bör därför utvidgas genom att det införs en ny biotopskyddstyp med benämningen medelålders till sena

lövsuccessioner. Denna överensstämmer då helt med en av de prioriterade skogstyperna i strategin för formellt skydd av skog. I strategin avgränsas även biotopen till att den ska vara belägen på frisk mark i boreal eller boreonemoral region.

Myndigheterna bedömer att införandet av en artskyddsbiototyp skulle vara vare sig attraktivt för fastighetsägare eller ändamålsenligt för staten. När det gäller skog som inte innehåller skogliga värdekärnor utan som baseras på särskilda artförekomster bör ett temporärt skydd genom naturvårdsavtal vara mer ändamålsenligt. Bland annat skulle så kallade artskyddsavtal som presenteras under avsnitt 4.5 kunna användas i samband med artskyddsärenden. För det fall som rättsutvecklingen innebär att ett förbud enligt artskyddsförordningen medför en ersättningsrätt motsvarande 125 procent av marknadsvärdeminskningen kan det, trots de nackdelar som redogjorts för ovan, finnas skäl att åter titta på förslaget om att införa en artskyddsbiototyp. Bedömningen är dock att det bör undvikas så långt möjligt.

4.7.4.1 Fortsatt utredning krävs för att införa en ny biotopskyddstyp för skogmyrmosaiker

Myndigheterna har identifierat ett möjligt behov av att kunna införa en ny biotopskyddstyp för skogmyrmosaiker, som skulle innefatta både mark som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen och annan mark. Med anledning av de begränsningar i bemyndigandet i områdesskyddsförordningen som gäller för Skogsstyrelsen respektive länsstyrelserna föreslås inte en ny biotopskyddstyp benämnd skogmyrmosaik i nuläget. Myndigheterna vill dock adressera att det finns ett behov av en särskild utredning kring skyddet av denna typ av miljöer, men även andra naturmiljöer som förekommer i gränlandet mellan skogsmark och andra markslag.

Då flera av biotopskyddstyperna i såväl bilaga 2 som 3 till områdesskyddsförordningen kan utgöra naturmiljöer i gränlandet, där områdena i ett ekologiskt funktionalitetsperspektiv inkluderar såväl markslag som omfattas av skogsvårdslagen som sådana som inte gör det, kan det vara ett problem att myndigheternas bemyndiganden enligt områdesskyddsförordningen blir allt för begränsat för att på ett ändamålsenligt sätt kunna skydda sådana naturmiljöer. Det kan samtidigt finnas relevanta skäl till att denna uppdelning gjorts historiskt. Då aktuellt regeringsuppdrag avgränsats till skogliga biotopskyddsområden och med hänvisning till den begränsade tidsramen för uppdraget har det inte varit möjligt att utreda denna fråga närmare inom regeringsuppdraget.

Myndigheterna föreslår mot bakgrund av ovanstående att frågan om eventuellt utökade bemyndiganden för Skogsstyrelsen respektive länsstyrelserna får hanteras i en separat utredning om regeringen finner skäl för detta. En sådan utredning bör i sådana fall även inkludera att lägga förslag på eventuellt nya biotopskyddstyper som blir möjliga att skydda som biotopskyddsområde till följd av ett eventuellt utökat bemyndigande.

4.7.5 Synpunkter från intressenter

Vid den externa samverkan har det från olika intressenter framförts positiva reaktioner för detta förslag som ses öka flexibiliteten och ändamålsenligheten.

Skogsstyrelsens distriktshandläggare och länsstyrelsernas handläggare ser positivt på förslaget.

4.7.5.1 Från konsultation i frågor som rör det samiska folket

Sametinget anser att det finns behov av att se över beskrivningarna för befintliga biotopskyddstyper så att renbetets betydelse för uppkomsten och bevarandet av vissa typer synliggörs. Ett exempel som nämns är äldre betespräglad skog. Det bör även övervägas om det finns ytterligare andra specifika biotoper med koppling till renbete/renskötsel som bör tillkomma, till exempel hänglavsrik skog.

Detta har inte kunnat hanteras inom uppdraget utan kan bli aktuellt att ta upp i samband med nästa revidering av allmänna råden. Vid en sådan översyn tas kontakt med de samiska företrädarna för konsultation.

4.8 Större biotopskyddsområden

I detta avsnitt har vi utrett möjligheten för Skogsstyrelsen och kommunerna att kunna besluta om större biotopskyddsområden. I uppdragstexten nämns att det ingår i uppdraget att, i enlighet med propositionen om tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog (prop. 2021/22:207), utreda mer flexibla skydds- och ersättningsformer särskilt anpassade för det fjällnära området som kan vara attraktiva för markägare, som exempelvis större biotopskyddsområden.

4.8.1 Nuläge

4.8.1.1 Biotopskyddsinstrumentet används företrädevis för mindre områden

Biotopskyddsområden kan i dagsläget inte aktualiseras för naturmiljöer som omfattar värdekärnor större än ca 25 hektar, oavsett omgivning och andra sakförhållanden. Enligt miljöbalkens definition avses med biotopskyddsområden små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. Någon närmare definition av vad som avses med små mark- eller vattenområde lämnas inte i vare sig miljöbalken eller områdesskyddsförordningen. Av förarbetsuttalanden framgår följande.

Enligt rådande praxis från skogsvårdsstyrelserna, har ett begränsat antal biotopskyddsområden på upp till över 10 hektar bildats i enlighet med 6 § förordningen (1998: 1252) om områdesskydd. Enligt regeringens bedömning finns det således inget formellt hinder för att om så bedöms lämpligt i ökad utsträckning bilda biotopskyddsområden upp till ca 20 hektar.³¹

I Skogsstyrelsens allmänna råd (2013:1) till områdesskyddsförordningen skriver myndigheten: Med små mark- eller vattenområden enligt 7 kap. 11 § första stycket miljöbalken bör avses områden som normalt inte överstiger 20 hektar.

Tillämpningen kommer till tydligt uttryck när man studerar arealfördelningen av de knappt 8 800 biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen har beslutat om sedan 1993. Endast ett drygt 30-tal biotopskyddsområden är 20 hektar eller större och endast ett beslut gäller ett område större än 25 hektar (25,4 ha). Av de biotopskyddsbeslut som fattats för områden med en areal på 20 hektar eller större är den absoluta merparten (88 procent) belägna i Svealand och Norrland. Vidare kan konstateras att det är fyra av de 19 biotopskyddstyper som uppräknas i bilaga 2 till områdesskyddsförordningen som är representerade i dessa beslut. Den absolut vanligast förekommande biotopskyddstypen är äldre naturskogsartade skogar som står för drygt 86 procent (28 stycken) av alla sådana beslut. Därefter följer kalkmarkskogar med knappt 12 procent (4 stycken) medan biotopskyddstyperna brandfält respektive strand- och svämskogar förekommer i varsitt beslut.

³¹ Se prop. 2004/05:150 s. 158.

4.8.1.2 *Det finns ett behov av att skydda större områden genom biotopskydd*

Behovet av att besluta om större biotopskyddsområden har varit begränsat. I de norra delarna av landet, i synnerhet i de två nordligaste länen, har det dock signalerats ett behov av att kunna skydda biotoper på över 25 hektar genom inrättande av biotopskyddsområden. Även om det är möjligt att besluta om naturreservat för ett sådant område har det många gånger varit svårt för länsstyrelserna i Norrlandsläna att kunna prioritera den typen av objekt, då de företrädevis arbetar med områden som är betydligt större än så till följd av de prioriteringar som krävs vid begränsade anslag.

Tillämpningen har medfört att det i praktiken uppstått ett storleksglapp för biotoper som är för små för att prioriteras som reservat men samtidigt är för stora för att kunna besluta om biotopskyddsområden för. Detta har i sin tur medfört att Skogsstyrelsen endast kunnat erbjuda naturvårdsavtal för områden över 25 hektar. Fastighetsägare har därmed i praktiken många gånger aldrig haft möjlighet att få ett permanent skydd och ersättning motsvarande 125 procent av marknadsvärdeminskningen i sådana situationer.

Skogsutredningen berörde kortfattat frågan om större biotopskyddsområden och ansåg att det fanns skäl att utreda om inte skyddsformens lämplighet i det enskilda fallet, i stället för områdets storlek, bör vara vägledande.³² De framförde att behovet av att kunna skraddarsy föreskrifter eller ge möjlighet att uppföra anläggningar inom ett område talar för naturreservat ofta kan vara lämpligare vid formellt skydd av större områden. Samtidigt konstaterar de att ett område större än 20 hektar som saknar behov av besöksanordningar eller naturvårdande skötsel inte nödvändigtvis behöver skyddas genom naturreservat endast på grund av dess storlek.

4.8.1.3 *Behoven av formellt skydd i det fjällnära området har ökat*

Det finns i dagsläget ett större behov än tidigare – då skogarna inte alls i samma omfattning aktualiserades för ansökan om avverkning – av att arbeta med formellt skydd för såväl mindre som något större värdekärnor ovan gränsen för fjällnärskog. I och med den ersättningsrätt som etablerades efter mark- och miljööverdomstolens domar i juni 2020 så har mängden avslagsärenden och därpå följande ersättningsärenden ökat explosionsartat.³³ Rättspraxis innebär att ett nekat tillstånd ger rätt till intrångsersättning på samma nivå som vid inrättande av biotopskyddsområden eller naturreservat med föreskrifter mot skogsbruk.

Se även beskrivning av tillståndsprocessen och avslagsbeslut i Bilaga Avslagsbeslut vid ansökan om avverkning i fjällnära skog.

Detta medför att det dels finns ett behov att retroaktivt ge de aktuella områdena ett ändamålsenligt permanent skydd i form av beslut om biotopskydd eller naturreservat, efter det att ersättning utbetalts till följd av ett nekat tillstånd.

³² SOU 2020:73.

³³Se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens domar den 12 maj 2020, M1729-19 m. fl.

4.8.1.4 Arealfördelningen av intrångsättningsärenden till följd av nekade eller villkorade tillstånd enligt 18 och 18b §§ skogsvårdslagen

En situation som relativt ofta uppstår är att en ansökan om avverkning inkommer på ett område med mycket höga naturvärden och tillståndsansökan renderar i ett avslag. Avslagsarealen kan i sådana fall vara relativt begränsad, exempelvis 15 hektar. Detta är i sig en areal som innebär att ett beslut om biotopskydd skulle vara möjligt på den aktuella avslagsytan, redan med dagens tillämpning. Det är dock inte ovanligt att det skyddsvärda området fortsätter utanför det ansökta området, antingen på samma fastighet eller att det sträcker sig in över andra fastigheter, vilket medför att den sammanhängande skogsbiologiska värdekärnan i själva verket visar sig vara 40 - 50 hektar eller i många fall betydligt större än så.

I syfte att skapa oss en uppfattning om omfattningen av ovan beskrivna situation har myndigheterna genomfört en enkel bildanalys över 264 intrångsättningsärenden, med en total areal på drygt 12 000 hektar (se tabell 1). Detta har gjorts i ett försök att få indikativa värden kring hur stora dessa värdekärnor faktiskt är om de avgränsas som biotopskyddsområden. Analysen ger således en indikation för vad en ökning av maxarealen på ett biotopskyddsområde skulle medföra för konsekvenser för Skogsstyrelsens möjligheter att permanent skydda dessa områden.

Areal avslagsområden (hektar)	Antal	Totalareal (hektar)	Andel av arealen	Andel ärenden
0–24,9	197	2 274	19 %	75 %
25–50	31	1 102	9 %	12 %
50,1–99,9	21	1 560	13 %	8 %
>100	15	7 188	59 %	6 %
Totalt	264	12 123	100 %	100 %

Tabell 1 Intrångsättningsärenden till följd av beslut enligt 18 eller 18b §§ skogsvårdslagen. Sammanställningen kommer från Skogsstyrelsens handläggningssystem Navet och inkluderar ärenden med statusarna Avslutat, Utbetalt, Klart för utbetalning samt Föredraget.

Tabell 2 visar indikativa värden för hur stora värdekärnorna som berörs av avslagsbeslut egentligen är, när även de delar som ligger utanför avslagsytan inkluderas. Exempelvis visar bildanalysen att av de nekade tillstånd med en avslagsyta på 0–24,9 hektar (197 stycken) så bedöms endast 29 stycken vara < 25 hektar om värdekärnan avgränsas i dess helhet, samtidigt bedöms 43 stycken vara mellan 25–50 hektar. Vidare bedöms 14 av dessa avslagsytor beröra värdekärnor som har en areal mellan 51–100 hektar och 111 stycken bedöms beröra områden som är >100 hektar.

Noterbart för analysen är att avslagsytornas omfattning och belägenhet i landskap och terräng är avhängigt vilka ansökningar som inkommer och detta kan därmed förändras över tid. På liknande sätt är det svårt att förutspå hur framtida intresseanmälningar kommer se ut. Analysen kan därmed endast ses som just indikativa värden baserat på nuvarande underlag. Materialet omfattar samtidigt

många ärenden och en inte obetydlig areal, förhoppningen är därför att det finns en tillräcklig grad av representativitet i underlaget.

Analysen indikerar att ca 70 procent av avlagsområdena är att beteckna som delar av stora sammanhängande områden på över 100 hektar värdekärna (skogsmark) och ofta betydligt mer än så (se tabell 2). Dessa områden förekommer dessutom ofta som skogmyrmosaiker, med stora arealer öppen myr, vilket innebär att naturmiljön som helhet blir areellt ännu större.

Antalet värdekärnor inom respektive arealkategori om avlagsområdena avgränsas och skyddas som biotopskyddsområden (baserat på bedömning från bildanalys av värdekärnans faktiska utbredning)

Areal avlagsområden (hektar)	< 25 hektar	25 - 50 hektar	51 - 100 hektar	> 100 hektar	Totalt
0 – 24,9	6 (29)	9 (43)	3 (14)	23 (111)	41* (197)
25 – 50	0	7	2	22	31
50,1 – 99,9	0	0	0	21	21
<i>Totalt</i>	6	9	5	66	93

*Stickprovsurval (21 procent), (uppräknat antal inom parentes).

Tabell 2 Uppskattning av arealen på områdena (värdekärnor) där intrångsersättning aktualiserats till följd av beslut enligt 18 eller 18b §§ skogsvårdslagen, när även skogsmark som bedöms höra till samma värdekärna men som är belägen utanför avlagsytorna inkluderas. Detta kan ses som indikativa värden för när biotopskyddsområden kan tillämpas vid olika maxarealer. Bedömningar baseras på bildanalys av ortofoto samt relevanta GIS-skikt i Skogsstyrelsens kartprogram. Sammanställningen baseras på intrångsersättningsärenden < 100 hektar som är registrerade i Skogsstyrelsens handläggningssystem Navet och inkluderar ärenden med statusarna Avslutat, Utbetalt, Klart för utbetalning, Föredraget.

Vidare indikerar analysen att ca 29 av 264 avlagsområden enligt 18 eller 18 b §§ skogsvårdslagen (baserat på ett utfall på 6 stycken i ett stickprov som motsvarar ca 21 procent) kan bli skyddade som biotopskyddsområde om ingen förändring sker avseende den maximala storleken på biotopskyddsområden. Detta betyder att ca 10–15 procent av ärendena kommer kunna skyddas som biotopskydd.

Om en förändring genomförs som innebär den högsta möjliga arealen för ett biotopskyddsområde höjs till 50 hektar visar de indikativa värdena att knappt 1/3 av avlagen kan komma att skyddas som biotopskyddsområden (30 procent eller 79 av 264 ärenden). Det skulle således handla om nästintill tre gånger så många jämfört med nuvarande begränsning på 25 hektar. För det fall den högsta arealen för biotopskyddsområden i det fjällnära området skulle dubbleras ytterligare en gång och fastställas till 100 hektar så ökar andelen ärenden som kan hanteras med beslut om biotopskydd ytterligare. Aktuellt underlag antyder då att ca 36 procent (95 av 264) av ärendena kommer kunna omfattas av beslut om biotopskydd.

Det bör framhållas att när det gäller avgränsningen av områdena i bildanalysen, i synnerhet av områden som bedöms vara ca 50 hektar samt mellan 50–100 hektar, kan det många gånger vara så att den mest ändamålsenliga avgränsningen ur ett naturvårdsperspektiv skulle vara att inkludera ytterligare areal. Som nämnts

tidigare handlar det inte sällan om skogmyrmosaiker där de avgränsbara delarna i detta sammanhang begränsats till skogsmarken men där naturmiljön som helhet är ännu större.

Sammanfattningsvis indikerar analysen att en höjning av arealgränsen till 50 hektar ger störst margineffekt avseende antalet ärenden som Skogsstyrelsen kan hantera genom beslut om biotopskyddsområden. Myndigheten skulle därigenom kunna säkra ett betydligt större antal intrångsersatta avslagsområden jämfört med idag. Förändringen vid en ytterligare fördubbling är relativt begränsad. Samtidigt visar analysen att naturreservat fortsatt kommer vara det skyddsinstrument som oftast och lämpligast hanterar intrångsersatta avslagsområden då det ofta är större sammanhängande naturskogar eller skogmyrmosaiker.

4.8.1.5 Behovet är lägre nedan det fjällnära området

Behovet och möjligheterna av att kunna inrätta större biotopskyddsområden bedöms generellt sett vara lägre nedan det fjällnära området. Dels har värdekärnor en tendens att vara areellt mindre och mer fragmenterade nedan det fjällnära området, även om undantag finns, dels för att risken för fler sakägare och motstående intressen bedöms vara större. Generellt kan även sägas att naturmiljöerna oftare har ett större naturvårdande skötselbehov nedan det fjällnära området och kanske i synnerhet i södra Sverige. Sammantaget indikerar detta att lämpligheten i att inrätta större biotopskyddsområden på 40–50 hektar generellt sett torde vara lägre nedan det fjällnära området. Samtidigt har myndigheterna noterat att behovet kan förekomma även nedan det fjällnära området, med särskild betoning på de nordligaste länen.

4.8.2 Fördelar

4.8.2.1 Möjligheterna att arbeta mer proaktivt med formellt skydd ovan fjällnära skulle öka

Det finns ett behov att proaktivt arbeta med skydd av den fjällnära skogen och försöka förmå skogsägare att i stället för att lämna in en ansökan om avverkning över ett område med mycket höga naturvärden göra en intresseanmälan om formellt skydd. Skogsstyrelsen har historiskt haft mycket låg aktivitet när det gäller beslut om biotopskyddsområden ovan gränsen för fjällnära skog, huvudsakligen till följd av att delmål och etappmål till miljömålet Levande skogar samt strategin för formellt skydd av skog fokuserat på skyddet av skogar nedan fjällnäragränsen.

Om det öppnades en möjlighet att besluta om biotopskyddsområden som inom eller i nära anslutning till det fjällnäraområdet skulle kunna vara dubbelt så stora som idag, det vill säga 50 hektar stora, är bedömningen att biotopskyddsinstrumentet kan användas i betydligt fler situationer jämfört med idag. Det gäller såväl i situationer där myndigheten retroaktivt, efter utbetald ersättning för ett nekat avverkningstillstånd, som proaktivt, vid prioritering av intresseanmälningar från markägare, beslutar om biotopskydd.

4.8.2 *Storleksglappet mellan biotopskyddsområden och naturreservat skulle minska*

Det kan även anföras att vad som ska betraktas som små mark- och vattenområden rimligen är relativt sett till sin omgivning. Inom och nära den fjällnära gränsen finns större sammanhängande naturskogar som är unika i ett internationellt perspektiv. Även de formella skydd, i form av nationalparker och naturreservat, som finns i denna del av landet omfattar i flera fall arealer på tiotusentals hektar. I den kontexten framstår även områden på 40–50 hektar som små områden, trots att det skulle vara en dubbling jämfört med nuvarande tillämpning när det gäller högsta möjliga areal för biotopskyddsområden. Vidare handlar det i det fjällnära området i stor utsträckning om skogar där bevarandeariktningen innebär att områdena lämnas för fri utveckling, vilket därmed starkt begränsar behovet av en beslutad skötselplan.

4.8.3 **Nackdelar**

4.8.3.1 *Större biotopskyddsområden ökar risken för konflikter med motstående intressen*

Den nackdel som tydligast identifierats är att det över ett större område kommer gälla ett strikt och ej anpassningsbart förbud att vidta åtgärder som kan skada naturmiljön. I avsaknad av föreskrifter finns ingen möjlighet att undanta vissa typer av åtgärder eller verksamheter som exempelvis byggande av jaktorn, röjning av siktgator, transport eller andra verksamheter, inte ens när sådana verksamheter bedöms innebära begränsad skada på naturmiljön.

Till följd av det strikta skyddet för ett biotopskyddsområde kan det även komma i konflikt med renskötselrätten. Enligt rennäringslagen följer med renskötselrätten bland annat rätt till renbete, jakt och fiske och rätt att uppföra byggnader och anläggningar, såsom kåtor och renvaktarstugor samt uttag av slöjdvirke.³⁴ Även om ett beslut om biotopskydd inte innebär att alla åtgärder är förbjudna inom området finns ingen möjlighet till generella undantag. Huruvida de aktiviteter eller åtgärder som aktualiseras inom ramarna för renskötselrätten bedöms kunna skada naturmiljön måste därför, i likhet med vad som gäller för andra verksamheter och åtgärder, bedömas i varje enskilt fall.

Ju större område som omfattas av biotopskyddet, desto större är också risken för en oförenlig konflikt med motstående intressen (sådan verksamhet eller åtgärder). Sammantaget kommer detta leda till utmaningar vid handläggning och intresseavvägningen i biotopskyddsärenden. Med anledning av ovanstående kommer sannolikt biotopskyddsinstrumentet i flertalet fall inte bedömas vara det lämpligaste bevarandeinstrument utan fortsatt kommer naturreservat ha många fördelar i sådana situationer. Även naturvårdsavtal kan i vissa situationer vara ett fungerande alternativ. Det är dock inget alternativ för att hantera stora avslagsytor där fastighetsägaren fått intrångsersättning.

Inför bildande av ett biotopskyddsområde ska de samiska företrädarna konsulteras och möjlig påverkan på renskötseln kan klargöras.

³⁴ Rennäringslagen ((1971:437)).

4.8.4 Myndigheternas bedömning

Myndigheterna bedömer att biotopskyddsområden inom och nära det fjällnära området bör kunna omfatta områden på upp till 50 hektar. För de större avslagen bedöms naturreservat vara det mest ändamålsenliga skyddet för framtiden, i och med att det skyddsinstrumentet ger möjlighet att bättre hantera situationsspecifika behov av särskilda föreskrifter, olika markanspråksbehov och rättigheter. Samtidigt är det tänkbart att även biotopskyddsområden skulle kunna vara en lämplig och ändamålsenlig skyddsform för fler områden än vad som är möjligt till följd av nuvarande arealbegränsning.

Sådana större biotopskyddsområden bör företrädesvis inrättas ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog, men bör även undantagsvis kunna inrättas i övriga delar av landet.

4.8.5 Synpunkter från intressenter

Vid den externa samverkan har det från de skogliga aktörerna i huvudsak framförts positiva reaktioner på förslaget om större biotopskyddsområden, som ses som mer flexibelt och även ändamålsenligt, framför allt i det fjällnära området men även nedan fjällnäragränsen. En bred verktygslåda av skyddsformer för markägaren att välja mellan är en synpunkt markägareorganisationerna betonat.

Den ideella naturvården framhåller att den befintliga skyddsformen naturreservat kan vara en bättre lösning än större biotopskydd.

Främst Skogsstyrelsens distriktshandläggare, men även många av länsstyrelsens handläggare, ser positivt på förslaget, framför allt i det fjällnära områden. I Skogsstyrelsens region Syd ser man inget direkt behov av större biotopskydd. Det man konstaterar på myndigheterna är att det kommer medföra ökad beröring med andra intressen för markanvändning samt ökad komplexitet och tidsåtgång för handläggningen.

Länsstyrelsernas handläggare påpekar att reservatsinstrumentet redan kan appliceras för skydd även på dessa arealer om det finns mer medel och resurser, som gör det möjligt att prioritera. Det anförs också risken för otydlighet om skyddsformerna naturreservat och biotopskydd liknar varandra alltmer.

4.8.5.1 Från konsultation i frågor som rör det samiska folket

SSR och Sametinget pekar på att större biotopskyddsområden innebär att biotopskyddad areal i ökad utsträckning sammanfaller med renskötseln och särskilt anläggningar som hagar/stängsel, flyttleder eller liknande. Detta kan innebära motsättningar i enlighet med vad som beskrivits i avsnitt 4.8.3.1 när vissa aktiviteter i renskötseln hindras eller försvåras. Det är viktigt att samebyar konsulteras i ett tidigt skede i processen med att bilda ett biotopskydd.

SSR framför att det borde vara möjligt att underhålla befintliga anläggningar för rennäringen utan dispensförfarande. Beroende på ändringar i omgivande mark (hyggen, infrastruktur som väg, järnväg, kraftledningar, samhället i övrigt) kan även anläggningar behöva ändras.

4.9 Naturvårdsavtal ovan gränsen för fjällnära skog med möjlighet till anpassat nyttjande

I detta avsnitt utreds naturvårdsavtal med möjlighet till anpassat nyttjande i det fjällnära området.

4.9.1 Inledning

Av aktuellt regeringsuppdrag framgår att myndigheterna ska utreda mer flexibla skydds- och ersättningsformer särskilt anpassade för det fjällnära området som kan vara attraktiva för markägare.³⁵ Som exempel nämns avtal för anpassat brukande.

I Skogspropositionen framförs att det i genomförandet av formellt skydd finns en stor potential att öka acceptansen hos markägare, exempelvis genom möjligheten att kombinera skydd med ett visst anpassat brukande när det är förenligt med skyddets syften.³⁶ Äganderätten bör vidare värnas genom att det är enkelt för markägare att ha kvar ägandet av sin skog eller att markägaren har kvar exempelvis möjligheter till jakt, fiske, vedhuggning för husbehov och att bygga en mindre stuga, när det är förenligt med skyddets syften.

Denna bild bekräftas delvis av Skogsstyrelsens nordliga distrikt som har uppgett att de vid kontakt med markägare i frågor om skydd ovan gränsen för fjällnära skog återkommande får frågan om möjligheterna att fortsatt nyttja området i någon utsträckning för husbehov till exempel ta ved, ha kvar eller uppföra mindre stuga som nyttjas i samband med jakt. Handläggarna uppfattar att markägarens osäkerhet om vad som kan komma att gälla kring detta vid ett eventuellt skydd, kan avhålla dem från att anmäla intresse för formellt skydd och i stället välja att ansöka om tillstånd att avverka i skogar med mycket höga naturvärden, för att därigenom erhålla ett avslagsbeslut och ta del av en intrångsersättning.

Mot bakgrund av detta har myndigheterna tittat närmare på att skapa en möjlighet för ett anpassat brukande i områden som planeras att skyddas genom naturvårdsavtal. Myndigheterna har i samband med detta konstaterat att det senaste decenniernas anslagsnivåer endast medgett att områden med de högsta bevarandevärdena kunnat prioriteras för formellt skydd. Bedömningen är att resurssituationen även under kommande år sannolikt medför att den prioriteringen behöver kvarstå. Huvudsakligen kommer det därmed även fortsättningsvis vara högkvalitativa värdekärnor som blir aktuella för formellt skydd.

Myndigheternas samlade bedömning är att det normalt inte är möjligt att åstadkomma ett ändamålsenligt bevarande av naturvärdena i den typen av skogsbiologiska värdekärnor om det kombineras med virkesproduktion. Detta bedöms i synnerhet gälla i det fjällnära området, där områden med höga naturvärden ofta präglas av naturliga processer i frånvaro av påtaglig mänsklig påverkan. Myndigheterna har dock identifierat att det kan finnas förutsättningar att inte hindra ett begränsat nyttjande, i annat syfte än virkesproduktion, i vissa naturvårdsavtal. Detta bedöms kunna öka flexibiliteten och attraktiviteten i naturvårdsavtalsinstrumentet, vilket beskrivs närmare i de kommande avsnitten.

³⁵ Regeringsbeslut M2022/01190.

³⁶ Prop. 2021/22:58.

Därtill bör tilläggas att om det i enstaka fall trots allt bedöms vara förenligt att kombinera bevarandet av naturvärdena med viss virkesproduktion finns inget i naturvårdsavtalsinstrumentet i dess nuvarande form som omöjliggör att ett sådant avtal upprättas.

Med ovanstående i beaktande vill myndigheterna samtidigt uppmärksamma behovet av att det i ett landskapsperspektiv verkas för en, där så bedöms lämpligt, kombination av anpassat skogsbruk och bevarande av biologisk mångfald. Det kan exempelvis gälla för sådana kontinuitetsskogar där de befintliga naturvärdena inte är tillräckliga för att området ska kunna prioriteras för formellt skydd. Rekommendationen är att det tillskapas incitament i annan ordning för att i större utsträckning åstadkomma ett anpassat brukande i sådana skogar, exempelvis genom någon form av ekonomiskt stöd, snarare än som ett formellt skydd. Att närmare utreda ett sådant förslag ligger dock utanför aktuellt regeringsuppdrag och några ytterligare ställningstaganden har därför inte gjorts.

4.9.2 Nuläge

Enligt Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets gemensamma riktlinjer ska naturvårdsavtal användas så att myndigheten tillsammans med fastighetsägaren verkar för att ett områdes naturvärden bevaras och utvecklas långsiktigt.³⁷ Den huvudsakliga inriktningen och prioriteringen för naturvårdsavtal ska syfta till att bevara och utveckla biologisk mångfald. Det ska dock vara fullt möjligt att kombinera detta med andra syften, exempelvis kulturmiljövärden eller värden för friluftsliv och rekreation. Avtalet kan medge att åtgärder vidtas. Det får dock inte handla om åtgärder som står i strid med avtalets syfte.

I den utsträckning det finns befintliga rättigheter och motstående intressen i det aktuella området behöver handläggande myndighet avgöra om syftet med naturvårdsavtalet kan uppnås trots ett ianspråktagande av sådana befintliga rättigheter. Om syftet med naturvårdsavtalet inte bedöms kunna uppnås på ett ändamålsenligt sätt avstår myndigheterna normalt att teckna naturvårdsavtal i sådana situationer.

4.9.3 Fördelar

4.9.3.1 *Möjlighet att ta husbehovsved/husbehovsvirke och anpassat nyttjande ökar attraktiviteten*

Ersättningen för naturvårdsavtal motsvarar inte nivån för intrångsersättning som aktualiseras vid avslag på tillståndsansökan enligt 18 § skogsvårdslagen eller vid inrättandet av permanenta områdesskydd som naturreservat eller biotopskyddsområden. Myndigheternas bedömning är samtidigt att möjligheten för fastighetsägaren att bibehålla viss rådighet över området i vissa fall kan bidra till att väga upp för den lägre ersättningen.

Åtgärder som kan aktualiseras bör endast innebära ett begränsat nyttjande som utgår från ett husbehovsperspektiv och som samtidigt är förenligt med skyddets syfte i stort. Bedömningen bygger på att den fjällnära skogen till stora delar utgörs av större sammanhängande områden med höga naturvärden. Detta medför i sin tur att det finns reella förutsättningar för att naturvårdsavtal som tecknas i det

³⁷ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2013).

fjällnäraområdet kommer vara areellt större än utanför det fjällnära området. Samtidigt är den typen av husbehovsnyttjande som avses här begränsad i sin omfattning och kommer därmed bara påverka det enskilda objektets naturvärden på marginalen. Myndigheternas bedömning baserat på ovanstående är därför att det i vissa fall bör kunna vara möjligt att lämna utrymme för ett visst anpassat nyttjande och ändå anse att naturvårdsavtalets ger ett ändamålsenligt skydd. I sammanhanget bör noteras att till följd av att det finns en tillståndsplikt kommer nyttjandet som regleras i avtalet endast kunna handla om sådana begränsade åtgärder som innebär att tillståndsplikten inte aktualiseras. Skulle av någon anledning mer omfattande åtgärder komma på tal inom ramarna för ett sådant naturvårdsavtal, krävs en beviljad tillståndsansökan för att åtgärden ska kunna utföras.

Förutsatt att ett anpassat nyttjande bedöms lämpligt och förenligt med skyddets syfte i stort, bör det således vid tecknandet av ett naturvårdsavtal vara möjligt för myndigheterna att bejaka önskemål från fastighetsägaren att även fortsättningsvis kunna ta husbehovsved och husbehovsvirke inom området. Troligen kommer det finnas större möjligheter att tillmötesgå sådana önskemål i areellt större naturvårdsavtal jämfört med avtal på endast några enstaka hektar, det är dock förutsättningarna i det enskilda objektet som avgör vad som är möjligt och inte.

Inom ramen för uppdraget har myndigheterna även uppmärksammats på att det finns behov att i anslutning till exempelvis fåbodemiljöer kunna vidta vissa mindre åtgärder. Det kan exempelvis handla om att ta gårdsgårdsvirke, avverka eller plockhugga för att åstadkomma bättre förutsättningar för skogsbeta eller för att få till en snabbare upptorkning av marken. I de fall sådana natur- och kulturmiljöer är prioriterade för skydd bör det inom ramarna för naturvårdsavtalet vara möjligt att öppna upp för ett sådant anpassat nyttjande, även om det inte i alla delar stärker de skogliga naturvärdena.

Ytterligare ett exempel som lyfts fram under utredningen är åtgärder som följer med renskötselrätten. Exempelvis följer därav rätt till renbete, jakt och fiske, rätt att uppföra byggnader och anläggningar, såsom kåtor och renvaktarstugor samt att ta slöjdvirke. Det bör vara möjligt att i viss utsträckning uppnå ett ändamålsenligt bevarande genom att teckna ett naturvårdsavtal även för områden där sådana åtgärder kan aktualiseras. Lämpligheten i att teckna ett naturvårdsavtal får hanteras från fall till fall beroende på hur omfattande åtgärder som kan komma att aktualiseras under avtalstiden, vilket bör framkomma vid samråd med berörd sameby

När delar med anpassat nyttjande ingår i ett naturvårdsavtal måste det vara noga definierat i avtalstexten var, hur och i vilken omfattning åtgärderna får utföras i förhållande till avtalet. Sådana delområden behöver även markeras i kartan som medföljer avtalet. Det bör enligt myndigheternas gemensamma riktlinjer även vara möjligt att helt undanta sådana mindre områden, där sådana husbehovsåtgärder ska kunna ske, från naturvårdsavtalet.

I den mån det anpassade nyttjandet är av sådan karaktär och omfattning att det bedöms påverka fastighetens marknadsvärde – det vill säga att marknadsvärdet efter ingånget avtal är högre jämfört med om ett ordinarie naturvårdsavtal tecknats

utan möjligheter till ett anpassat nyttjande – kommer detta avspeglade sig i den ersättning som erbjuds för att teckna naturvårdsavtalet.

Förslaget bedöms bredda möjligheten för markägaren att välja mellan olika skyddsformer och bidrar till en ökad flexibilitet och attraktivitet för naturvårdsavtalsinstrumentet i det fjällnära området.

4.9.4 Nackdelar

4.9.4.1 Risk att det skapas otydliga naturvårdsavtal

Ett avtal som innebär en kombination av att bevara områdets naturvärden och lämnar utrymme för ett anpassat nyttjande för annat ändamål kräver en tydlig precisering av vad som är tillåtet samt var och hur åtgärderna kan utföras. Myndigheterna konstaterar att det kan vara svårt att i ett avtal på ett distinkt sätt fånga hur detta anpassade nyttjandet ska beskrivas så att det inte kan misstolkas. Det bör dock vara möjligt att i myndigheternas riktlinjer närmare precisera och beskriva hur sådana naturvårdsavtal ska utformas för att i möjligaste mån undvika oklarheter.

4.9.4.2 Förvaltningen av områden riskerar att bli mer resurskrävande

För det fall det upprättas avtal med möjlighet till kombinerat nyttjande så kommer det innebära en mer omfattande insats av den förvaltande myndigheten för kontroll av efterlevnaden av avtalet. Möjligheten att ta stöd i bild- och fjärranalys har inte utvärderats närmare inom uppdraget, men det kan vara en möjlighet som myndigheterna behöver titta vidare på förutsatt att förslaget genomförs.

4.9.4.3 Naturvårdsavtal innebär generellt ett svagare skydd

Jämfört med områdesskydd med stöd i miljöbalken, som biotopskydd och naturreservat, är naturvårdsavtal på det hela taget att betrakta som en svagare skyddsform. Eftersom det handlar om ett civilrättsligt avtal är hantering och påföljder vid överträdelse till stora delar oklara, i synnerhet om de utförs av en annan verksamhetsutövare än fastighetsägaren.

Naturvårdsavtal bedöms även ge ett svagare skydd för området i förhållande till andra verksamheter än skogsbruk, vid exempelvis tillståndsprövningar för annan markanvändning. Att upprätta naturvårdsavtal som tillåter ett visst anpassat nyttjande för annat ändamål kan möjligen accentuera dessa svagheter med skyddsformen ytterligare, på så sätt att det kan uppfattas som att skyddsbehovet har tonats ned eftersom myndigheten accepterar vissa åtgärder. Möjligen kan detta leda till att det blir ytterligare problematiskt att hantera överträdelser mot avtalet eller att skyddet ges en svagare betydelse vid intresseavvägningar vid andra markanspråk.

4.9.5 Myndigheternas bedömning

Myndigheternas bedömning är att förutsatt att syftet med ett tilltänkt naturvårdsavtal uppnås på områdesnivå bör det vara möjligt att i större utsträckning tillgodose markägarens önskemål om att kunna ta husbehovsved eller husbehovsvirke inom området eller skapa utrymme för till exempel uppföra en mindre stuga för vistelser av kortvarig karaktär. Förslaget avser den fjällnära skogen ovan fjällnäragränsen. Det anpassade nyttjandet som avses i förslaget behöver begränsas till åtgärder som innebär att tillståndsplikten inte aktualiseras.

Skulle av någon anledning mer omfattande åtgärder komma på tal krävs en beviljad tillståndsansökan för att åtgärden ska kunna utföras. Undantag för ett alltför omfattande nyttjande kan således inte regleras i avtalet, eftersom det till följd av tillståndsplikten har en starkt begränsad betydelse.

Det bedöms med anledning av ovanstående lämpligt att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, i samband med att myndigheternas gemensamma riktlinjer revideras, ger närmare vägledning om vilket utrymme för uttag av ved eller virke för husbehov eller andra åtgärder som bör kunna tillåtas i naturvårdsavtal som tecknas i fjällnära skog. Vidare bör det av Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsen reviderade strategi för formellt skydd av skog framgå att myndigheterna bör vara lyhörda för markägares önskemål och givet områdets naturvärden och syftet med skyddet så långt möjligt söka anpassa detta efter dennes intressen. Allt i syfte att försöka få markägare att anmäla intresse för frivilligt formellt skydd i stället för att söka tillstånd till avverkning av skogar med mycket höga naturvärden.

Observera att jordabalkens definition av naturvårdsavtal kännetecknas av att fastighetsägaren avstår från att använda ett område på visst sätt och förbinder sig att tillåta och tåla detta i förhållande till staten.³⁸ Den omständigheten att nyttjande för exempelvis husbehov inte omfattas av avståendet innebär inte att naturvårdsavtalet som sådant påbjuder eller tillåter användning av området på det sättet. Det innebär endast att avtalet inte hindrar en sådan användning av området. Tillstånd till användning av området på sådant sätt kan fortfarande krävas enligt annan lagstiftning. Den informationen bör framgå tydligt i naturvårdsavtalet.

För att genomföra förslaget krävs utveckling av och tydliggöranden i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer för arbetet med naturvårdsavtal.

4.9.6 Synpunkter från intressenter

Vid den externa samverkan har det från markägarorganisationerna framförts positiva reaktioner på förslag att i fjällnäraområdet se över ersättningsnivån för naturvårdsavtal och att i naturvårdsavtal lämna utrymme för ett visst nyttjande kombinerat med bevarande av naturvärden. Det anses bidra till ökad flexibilitet och attraktivitet. En bred verktygslåda av skyddsformer för markägaren att välja mellan är en synpunkt markägarorganisationerna betonat.

Många av de intervjuade enskilda markägarna ser det som viktigt med möjlighet till tidsbegränsat skydd med tanke på kommande generationer och osäkerhet om vad som kommer hända i framtiden. Naturvårdsavtal anses ha för låg ersättningsnivå idag för att vara ett attraktivt alternativ till intrångsansättning efter avslag på ansökan om avverkning.

Markägarorganisationerna och flera av de enskilda markägarna uttrycker att de gärna ser att det utöver ett mindre nyttjande för eget bruk i ett naturvårdsavtal också går kombinera skogsbrukande och bevarande av naturvärden. Man vill också se att höjd ersättning för naturvårdsavtal tillämpas även nedan fjällnärgränsen.

³⁸ 7 kap. 3 § stycke 2 jordabalken (1970:994).

Den ideella naturvården anser det inte lämpligt att kombinera brukande med bevarande av naturvärden, utan att det bör begränsas till mindre nyttjande för markägarens eget bruk. Man ser höjd ersättningsnivå för naturvårdsavtal i fjällnäraområdet som en rimlig följd av att det utgår intrångsersättning efter avslag på ansökan om avverkning, men anser inte att höjd ersättning ska tillämpas i hela landet. Det är ett tidsbegränsat skydd och man hänvisar också till sektorsansvaret.

Skogsstyrelsens distriktshandläggare ser positivt på att det finns flexibla lösningar för formella skydd som alternativ till intrångsersättning och det är också ändamålsenligt. Man ser också ett behov av avtal för anpassat nyttjande även nedan fjällnäraområdet. Länsstyrelserna anser att reservatsverktyget redan täcker in flexibla alternativ för permanenta skydd, men att anslagsnivå och resurser är det stora problemet.

Det man också konstaterar på myndigheterna är att avtal för anpassat nyttjande ökar komplexitet och tidsåtgång för handläggningen. Man ser en utmaning i att förklara för markägare om det är olika ersättning för naturvårdsavtal ovan respektive nedan fjällnära. Det som påpekas är även att avtal för anpassat nyttjande ökar kravet på handläggarens kompetens och behovet av kalibrering.

Regeringsuppdraget om hyggesfritt respektive naturnära skogsbruk framför önskemål om fortsatt utredning av naturvårdsavtal som tillåter anpassat brukande och inrymmer kombinerade mål. Man ser möjligheter med att använda hyggesfria metoder i områden där naturvärdena i huvudsak bygger på trädkontinuitet men också i kombination med andra biologiska värden. Markklavsrika och hänglavsrika områden som är speciellt viktiga för renskötseln skulle också kunna omfattas. Regeringsuppdraget om hyggesfritt respektive naturnära skogsbruk identifierar ett behov av att bryta och överbrygga den tydliga uppdelningen i skydd och brukande i skogslandskapet.

4.9.6.1 Från konsultation i frågor som rör det samiska folket

SSR framför att det är viktigt att avtalen inte medför försämringar för renskötseln. Det måste vara tydligt att naturvårdsavtal inte innebär att man tagit den hänsyn man behöver ta till renskötseln. Det bör tydliggöras i avtalen vad renskötseln har rätt göra.

Sametinget instämmer i SSR:s synpunkter.

4.10 Höjd ersättningsnivå för naturvårdsavtal ovan gränsen för fjällnära skog

I detta avsnitt har vi undersökt möjligheterna att höja ersättningsnivån för naturvårdsavtal i det fjällnära området.

4.10.1 Nuläge

I den fjällnära skogen behöver markägare ansöka om tillstånd för att avverka. Skogsstyrelsen kan neka tillstånd till avverkning på hela eller delar av den ansökta arealen. Vid avslag till avverkning föranledd av höga naturvärden utgår intrångsersättning till markägaren. I och med den ersättningsrätt som etablerades efter mark- och miljööverdomstolens domar i juni 2020 så har mängden avslagsärenden och därpå följande ersättningsärenden ökat kraftigt.³⁹

Se även beskrivning av tillståndsprocessen och avslagsbeslut i Bilaga Avslagsbeslut vid ansökan om avverkning i fjällnära skog.

I syfte att uppmuntra markägare att anmäla intresse för formellt skydd av fjällnära skog, i stället för att söka tillstånd att avverka och få ersättning efter avslag, behöver de skyddsformer som står till buds göras mer attraktiva ur ett antal aspekter, där så är möjligt.

Det finns idag tre olika typer av formella skydd som kan utgöra alternativ till förfarandet att söka tillstånd att avverka fjällnära skog, få ett avslag och i förlängningen ersättning med anledning av beslutet. Dessa är:

- Naturresevat
- Biotopskyddsområde
- Naturvårdsavtal enligt nuvarande riktlinjer

I praktiken har naturresevat oftast varit det enda realistiska alternativet då de andra två skyddsformerna av olika skäl framstått som mindre lämpliga.

Ur ett markägarperspektiv och i förhållande till förfarandet med tillståndsansökan och ersättning efter beslut om avslag beror attraktiviteten i dessa skyddsformer av ett flertal faktorer:

- Möjligheten att initiera ett ärende för skyddsformen i fråga
- Tiden det tar från att ärendet startar till att ersättningen utbetalas
- Ersättningsnivån
- Hur ersättningen beskattas
- Innebörden av skyddsformen på kort och lång sikt med avseende på äganderätten
- Övrigt, exempelvis möjligheten till ersättningsmark

³⁹ Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 12 maj 2020 i mål M 1729–19, M 1732–19, M 1734–19, M 1736–19 och M 1737–19.

Övergripande kan vi konstatera (som redan belysts i avsnitt 4.8) att den initiativrätt markägaren har till följd av tillståndsplikten för avverkning av fjällnära skog saknas vid de formella skyddsformerna. Genom att ansöka om tillstånd att avverka startar markägaren ett ärende som förpliktigar myndigheten att fatta beslut och i förlängningen utbetala ersättning om beslutet innebär avslag. Denna möjlighet saknar markägaren vid de formella skyddsformerna som bygger på att myndigheten, utifrån rådande förutsättningar, avgör om den ska starta ett ärende eller ej. Ur ett markägarperspektiv är denna skillnad till klar fördel för förfarandet med avslagsbeslut.

I förlängningen innebär denna initiativmöjlighet att markägaren kan påverka den tid det tar att få ersättningen utbetald. Det vill säga om myndigheterna av olika skäl inte är beredda att starta ett ärende om formellt skydd och i förlängningen ersättning med anledning av det, så kommer alternativet att ansöka om tillstånd till avverkning och därigenom själv starta processen alltid att framstå som mer fördelaktigt. Att öka attraktiviteten för de formella skyddsformerna med avseende på dessa faktorer skulle kräva att myndigheterna startade ärenden i den utsträckning önskemål från markägare inkom och att de sedan kunde erbjuda en snabbare hantering med bestämmande och utbetalning av ersättning än den som följer av förfarandet med avslagsbeslut eller att den i vart fall höll jämna steg med denna. Detta ligger dock utanför vårt uppdrags möjlighet att påverka då det mer handlar om hur myndigheterna prioriterar utifrån handläggarresurser och tillgängliga anslagsmedel.

När det gäller ersättningsnivån så är den likvärdig mellan ersättning efter avslagsbeslut och två av de formella skyddsformerna, naturreservat och biotopskyddsområde. Som nämnts ovan bestäms ersättningen i samtliga fall enligt reglerna i 31 kap. miljöbalken och ska motsvara fastighetens marknadsvärdeminskning plus ett påslag om 25 procent. Den tredje formella skyddsformen, naturvårdsavtal enligt nuvarande riktlinjer, avviker dock nedåt när det gäller ersättningsnivån. Det går således att öka attraktiviteten för skyddsformen naturvårdsavtal genom att justera ersättningsnivån.

Vad gäller innebörden av besluten och attraktiviteten ur ett markägarperspektiv så kan vi konstatera att det skiljer mellan avslagsbeslut och beslut eller avtal om formellt skydd. Ett avslagsbeslut riktar sig till den som ansöker och gäller sedan tills vidare, till dess något annat beslutas. Beslutet gäller den ansökta åtgärden, det vill säga avverkning, men hindrar i teorin inte andra skogsbruksåtgärder eller för den delen andra verksamheter än skogsbruk. Formella skydd i form av naturreservat och biotopskyddsområde gäller däremot för alla och en var utan begränsning i tiden. Exempelvis reglerar reservatsföreskrifter inte bara skogsbruksåtgärder i form av avverkning utan förbjuder som regel hela skogsbrukscykeln och annan markanvändning och verksamhet, vare sig den är pågående eller ej. Motsvarande innebörd har beslut om biotopskyddsområde och de bestämmelser som gäller för dessa. Även naturvårdsavtal kan på motsvarande vis utformas så att de i viss utsträckning får sådan innebörd, men rättsförhållandet är dock begränsat till avtalsparterna.

Avslagsbesluten har i teorin inte den vidare innebörd som beslut eller avtal om formellt skydd har, men i praktiken torde även andra skogsbruksåtgärder än

avverkning, till exempel gallring, komma att förbjudas på andra grunder om det redan finns ett avslagsbeslut för avverkning på samma område. Den ändring av 19 § skogsvårdslagen som trädde i kraft 1 september 2022 innebar en presumtion om att vid prövningen av rätten till ersättning avseende produktiv skogsmark i fjällnära skog ska pågående markanvändning presumeras vara skogsbruk, om marken inte används uteslutande för andra ändamål. I Prop. 2021/22:207 angav regeringen att den i likhet med utredningen anser att ett beslut enligt 18 § eller 18 b § SVL som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras medför att skogsbruk normalt sett inte längre bör anses vara pågående markanvändning på den mark som berörs av beslutet och att det innebär att presumtionen kan brytas till följd av ett sådant beslut.⁴⁰

Det är dock svårt att säga om den ena eller andra beslutstypen eller avtalsformen är fördelaktigare, mer attraktiv, än den andra med avseende på innebörd och ur ett markägarperspektiv. Att avslagsbesluten inte har samma uttömmande reglering som formella skydd i form av beslut eller avtal kan självklart uppfattas som positivt av markägare. Men dessa måste ändå ta i beaktande den fortsatta myndighetsrelation som sannolikt kommer att följa när det gäller andra skogsbruksåtgärder än avverkning då skogsbruk normalt sett inte längre bör anses vara pågående markanvändning samt annan markanvändning än skogsbruk som kan hota bevarandevärdena, varför en från början uttömmande reglering i form av ett formellt skydd kan vara en fördel.

Det lär vara individberoende och variera mycket huruvida markägaren ser den ena eller andra beslutstypens innebörd som mer fördelaktig eller inte. Här finns potential att öka attraktiviteten genom att söka anpassa de formella skyddsformerna efter markägarens situation och särskilt då skyddsformen naturvårdsavtal.

Hur ersättningen beskattas är en faktor som påverkar attraktiviteten ur ett markägarperspektiv. Vi kan här konstatera att ersättningarna beskattas på olika sätt. Ersättning efter avslagsbeslut och naturvårdsavtal beskattas för närvarande som inkomst av näringsverksamhet medan ersättning i samband med naturreservat och biotopskydd beskattas som inkomst av kapital. Det är dock svårt att göra några bedömningar då rättsläget för närvarande inte är helt klarlagt och eventuellt kan komma att ändras.

Skatteverket har fått i uppdrag att utreda hur ersättning för naturvårdande ändamål på ett mer ändamålsenligt sätt kan beskattas och hur ersättningen från naturvårdsavtal ska kunna periodiseras i syfte att uppnå en mer skatterättsligt neutral beskattning. Uppdraget ska redovisas den 31 augusti 2023.⁴¹

Vidare är frågan om hur ersättning efter avslagsbeslut ska betraktas ur skattesympunkt omstridd. Enligt ett förhandsbesked i Skatterättsnämnden hösten 2022, i fråga om huruvida ersättning efter avslagsbeslut med avdragsrätt kan sättas av till ersättningsfond, har nämnden lämnat besked om att så kan ske.⁴²

⁴⁰ Prop. 2021/22:207, sid. 25.

⁴¹ Regeringsbeslut (2022). Fi2022/01887: Uppdrag att utreda vissa frågor om mer förmånlig beskattning vid bl.a. skydd av skog, 2022-06-09.

⁴² Skatterättsnämndens förhandsbesked meddelat den 17 oktober 2022, Dnr 75–21/D.

Detta eftersom den bedömt att ersättningen utgör sådan ersättning enligt miljöbalkens bestämmelser som enligt inkomstskattelagens bestämmelser får avsättas. Skatterättsnämndens beslutet är under prövning hos Högsta förvaltningsdomstolen och under år 2023 lär ett avgörande komma.

Möjligheten till ersättningsmark skulle även kunna påverka attraktiviteten ur ett markägarperspektiv. Denna möjlighet kommer endast att finnas vid formellt skydd i form av naturreservat och kopplar till det uppdrag regeringen gav Naturvårdsverket den 7 juli 2022.⁴³ Uppdraget handlar bland annat om Sveaskogs markförsäljningsprogram och har särskild inriktning på den fjällnära skogen. Det innebär att Sveaskog, i stället för tidigare markförsäljningsprogram, mot marknadsmässig ersättning avyttrar totalt upp till 60 000 hektar icke skyddsvärd produktiv skogsmark, genom erbjudande till markägare som avyttrar skyddsvärd mark till Naturvårdsverket.

Naturvårdsavtal på viss tid enligt nuvarande riktlinjer, är ett relativt snabbt förfarande. Det är flexibelt och går att anpassa för att så långt som möjligt fånga den enskildes behov av husbehovsrätter och liknande om det inte står i strid med avtalets syfte. Det skiljer dock ut sig genom att ersättningsnivån är relativt sett mycket lägre. Ersättningen är inte reglerad i lag utan i riktlinjer.⁴⁴

Sammanfattningsvis bedömer vi att skyddsformen naturvårdsavtal har störst potential i fråga om att öka attraktiviteten ur ett markägarperspektiv genom att, utöver det förslag vi redogjort för under avsnitt 4.9 som rör ökad anpassning till markägarens situation, även höja ersättningsnivån för denna skyddsform i den fjällnära skogen.

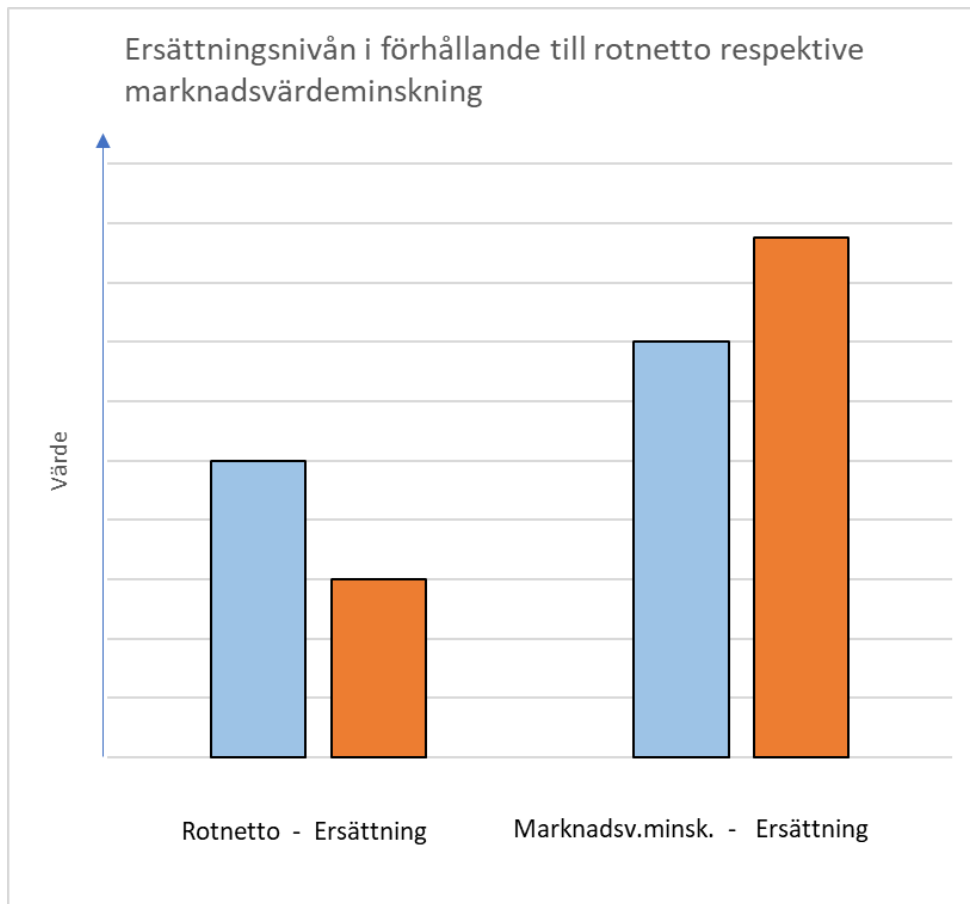
4.10.1.1 Ersättningen för naturvårdsavtal kan inte konkurrera med ersättningsnivåer för avslagsbeslut och formellt skydd

Ett naturvårdsavtal som tecknas på maxtiden 50 år enligt nuvarande riktlinjer ger en ersättning som motsvarar 60 procent av ett beräknat rotnetto (se avsnitt 2.5 för definition av begreppet rotnetto).

Vi kan då konstatera att ersättningsnivåerna för naturvårdsavtal knappast är konkurrenskraftiga i förhållande till de ersättningsnivåer som gäller vid avslagsbeslut och formella skydd enligt miljöbalken, då ersättningsnivån vid den längsta avtalstiden på 50 år endast ger mellan ca en tredjedel till halva ersättningen i jämförelse med de övriga. I figur 1 nedan försöker vi åskådliggöra skillnaden genom att visa på hur ersättningsnivån ser ut beroende av på vilken grund den bestäms.

⁴³ Regeringsbeslut (2022). M2022/01523: Skydda värdefulla skogar genom att använda ersättningsmarker.

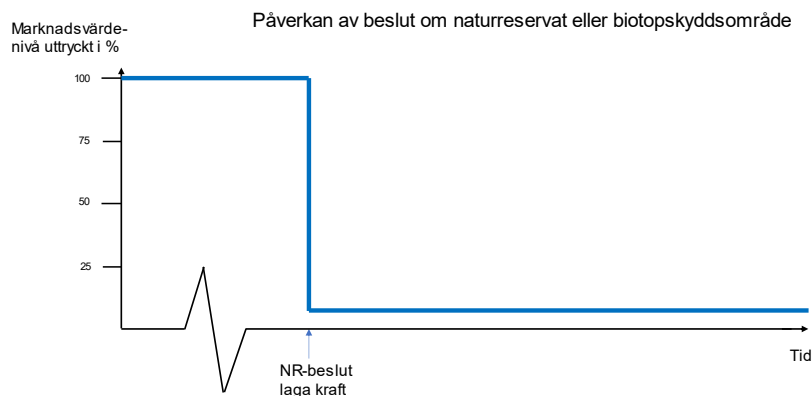
⁴⁴ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2013).



Figur 1 Ett beräknat rotnetto för ett område är i absoluta tal som regel lägre i jämförelse med områdets marknadsvärdeminskning, vid antagandet om inverkan av beslut om formellt skydd eller avslagsbeslut (gula staplar). Skillnaden mellan ersättningsnivåerna ökar ytterligare till följd av att endast viss del av rotnettet ersätts medan hela marknadsvärdeminskningen ersätts vid beslut om formellt skydd/avslag samt att ett påslag om 25 procent tillkommer.

4.10.1.2 Vid naturreservat eller biotopskyddsområde sjunker marknadsvärdet permanent

Vid beslut om naturreservat eller biotopskyddsområde för en skogsdominerad fastighet sjunker marknadsvärdet typiskt sett med i storleksordningen 90–95 procent. Se figur 2 nedan. Dessa beslut gäller i princip för all framtid och påverkan på fastighetens marknadsvärde blir därmed bestående in i framtiden. Det är värdet av att kunna bedriva skogsbruk som så att säga försvinner och inte längre bidrar till att upprätthålla marknadsvärdet. De kvarvarande 5–10 procent av marknadsvärdet, som blir den nya marknadsvärdenivån, vilar på värdet av att fortsatt kunna använda fastigheten i begränsad utsträckning för andra ändamål än skogsbruk, till exempel jakt. Den ersättning som ska utbetalas kan anas i figuren och motsvaras alltså av hur mycket marknadsvärdet sjunker, det vill säga vad de 90–95 procenten motsvarar i absoluta tal vid denna tidpunkt och multiplicerat med faktorn 1,25.



Figur 2. Ett beslut om formellt skydd i form av naturreservat (NR) eller biotopskyddsområde ger en bestående påverkan på en fastighets marknadsvärde.

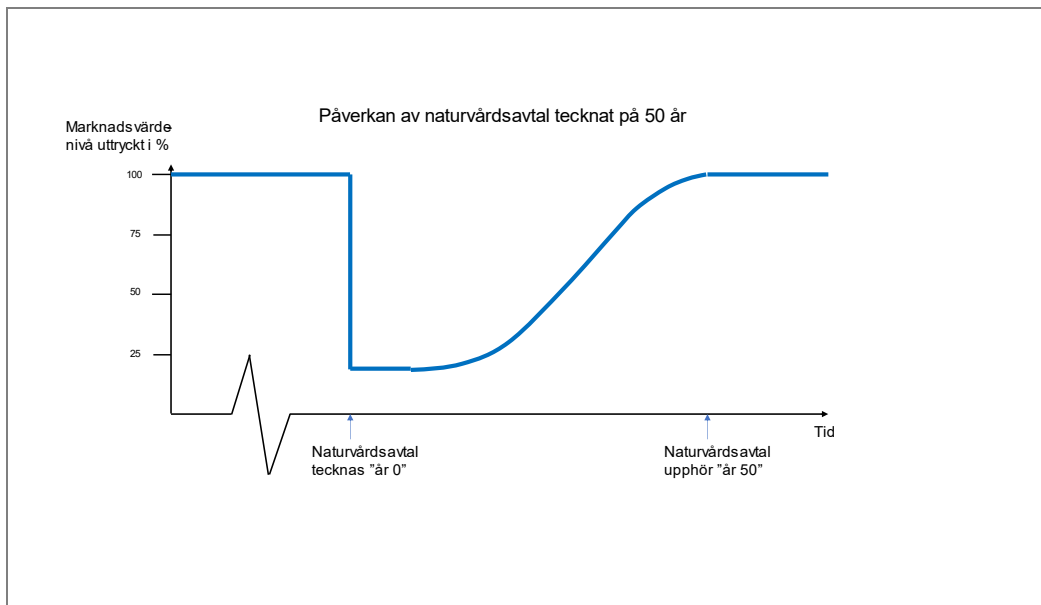
4.10.1.3 Vid naturvårdsavtal påverkas fastighetens marknadsvärde under avtalsperioden

Om vi tänker oss samma skogsdominerade fastighet men att det i stället för ett beslut om naturreservat eller biotopskyddsområde tecknas ett 50-årigt naturvårdsavtal, med innebörden att fastighetsägaren avstår från skogsbruk, så kommer detta på motsvarande vis, initialt, att påverka fastighetens marknadsvärde, se figur 3. En sådan fastighet, där möjligheterna att bedriva skogsbruk ligger 50 år fram i tiden, skulle av marknaden prissättas avsevärt mycket lägre än för en motsvarande fastighet utan avtalade restriktioner. Till detta finns också en osäkerhet om i vilket tillstånd skogen kommer att vara då avtalet upphör och skogen åter blir brukbar. Avsaknaden av skogsvård under avtalstiden samt risken för brand eller insektsskador under denna tid lär också påverka marknadens syn. Påverkan på marknadsvärdet är tveklöst som störst i början av avtalsperioden. I takt med att avtalsperioden löper på minskar dock påverkan och när avtalstiden efter 50 år löper ut upphör den. Men initialt är som sagt påverkan stor och ligger då sannolikt inte långt ifrån den påverkan som hade uppstått vid permanent förbud enligt beslut om naturreservat eller biotopskydd (jämför figur 2). Skogen kommer förvisso åter att bli brukbar, men först efter 50 år och osäkert i vilket skick den då kommer att vara i. Detta framtida värde är vid avtalstidpunkten och de allra närmast efterföljande åren så pass avlägset och därmed lågt, som nuvärde räknat, att skillnaden mot vad som varit fallet vid ett beslut om naturreservat eller biotopskyddsområde, där nuvärdet helt försvinner, sannolikt inte är särskilt stor.

En rundringning till företrädare för tre olika värderingsföretag⁴⁵ bekräftar detta teoretiska resonemang. Det vill säga att ett 50-årigt naturvårdsavtal initialt sannolikt skulle påverka marknadsvärdet i hög utsträckning, inte fullt ut men näst

⁴⁵ Samtal med Paul Nord vid Svefa AB, Ulf Weitze vid Forum Fastighetsekonomi AB och Mikael Gröndahl vid Värderingsbyrån AB, mars 2023.

intill i samma utsträckning som ett för all framtid gällande förbud i form av ett naturreservat eller biotopskyddsområde. Minskningen skulle typiskt sett kunna vara 80–90 procent och där det kvarvarande värdet på 10–20 procent bärs upp av jakt- och äganderättsvärde samt ett visst värde av att kunna bedriva skogsbruk när naturvårdsavtalet i framtiden löper ut. Påverkan på marknadsvärdet är initialt stor, kanske 80–90 procent. Med tiden avtar dock påverkan och när avtalet efter 50 år löper ut upphör den. Se figur 3 nedan.



Figur 3 Ett naturvårdsavtal som tecknas på lång tid (50 år) ger initialt en stor påverkan på en fastighets marknadsvärde, inte fullt ut men näst intill i samma utsträckning som ett beslut om permanent områdesskydd. Påverkan avtar dock med tiden och när avtalet löper ut upphör ut den.

4.10.2 Fördelar

4.10.2.1 Naturvårdsavtal är ett uttryck för att staten och den enskilde tar ett gemensamt ansvar för skyddet

När naturvårdsavtal infördes under 1990-talet och sedan utvecklades under början av 2000-talet var det aldrig avsikten att ersätta den enskilde fullt ut. Tvärtom var det ett uttalat syfte att naturvårdsavtalen skulle vara ett uttryck för att staten och den enskilde tog ett delat ansvar för bevarande av naturvärdena och att det avspeglade sig i ersättningsnivån. Vill man göra naturvårdsavtalen mer attraktiva vad gäller ersättningsnivån så finns alltså utrymme för detta. Men det förutsätter att det ursprungliga syftet och syftet bakom de nuvarande riktlinjernas tillkomst omprövas och ändras.⁴⁶ I detta sammanhang ska man hålla i minnet att de nuvarande riktlinjerna utformades innan 25-procentpåslaget i expropriationslagen infördes.

En höjning av ersättningsnivån för naturvårdsavtal i fjällnära skog skulle i teorin kunna ske genom att "skruva" på procenttalet enligt nuvarande riktlinjer. Men vi ser samtidigt att det även kan ske genom att ändra grunden för hur ersättningen bestäms. Med ledning av ovanstående figurer och resonemang ser vi att marknadsvärdeprincipen även kan vara grund för bestämmande av ersättning vid naturvårdsavtal. Som beskrivits ovan är ersättningsnivåerna vid naturvårdsavtal

⁴⁶ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2013).

idag långt under marknadsvärdenivån och ännu lägre ifrån denna om man räknar in 25 procentpåslaget i jämförelsen. Om vi ser marknadsvärdeprincipen som ett "tak" så kan vi ändå konstatera att det finns utrymme att höja ersättningsnivåerna vid naturvårdsavtal utan att för den skull "slå i taket".

4.10.2.2 Naturvårdsavtal är tidsbegränsade vilket ska avspeglas i ersättningsnivån

En omständighet som fortsatt måste beaktas är att naturvårdsavtal är tidsbegränsade, till skillnad från naturreservat och biotopskyddsområden som gäller för all framtid. Därmed är inte naturvårdsavtal lika inskränkande för den enskilde vilket avspeglar sig i ersättningsnivån för naturvårdsavtal. De nuvarande riktlinjerna för naturvårdsavtal beaktar detta genom att ersättningsnivån beror av avtalstidens längd.

4.10.3 Nackdelar

4.10.3.1 Naturvårdsavtal är en frivillig avtalslösning till skillnad från formellt skydd och avslagsbeslut

Det finns ett "tak" för hur hög ersättningsnivån teoretiskt sett kan vara vid naturvårdsavtal. Beslut om biotopskyddsområde och naturreservat innebär myndighetsutövning mot enskilda, eftersom de är tvingande för den de riktar sig till. Det vill säga sådana beslut är uttryck för hävdande av angelägna allmänna intressen och innebär som regel intrång i fast egendom där ersättning bestäms med stöd av lag. Marknadsvärde och marknadsvärdeminskning är då centrala begrepp.

Naturvårdsavtal är förvisso inte tvingande myndighetsutövning, med vilken följer en lagstadgad ersättningsrätt och regler om hur ersättningen ska bestämmas. Men det ligger i sakens natur att staten måste förhålla sig till de ersättningsnivåer som staten utbetalar med stöd av lag vid myndighetsutövning, då den på olika sätt åstadkommer skydd genom frivilliga avtalslösningar.

Nivån på ersättningen för naturvårdsavtal kan i viss utsträckning ske efter likartade principer som vid myndighetsutövning, men ersättningsnivån kan knappast vara högre än vad som skulle bli fallet vid myndighetsutövning. Det skulle inte vara i linje med de lagar och förordningar som den statliga värdegrunden vilar på. Det skulle även riskera att komma i konflikt med EU:s statsstödsregler om staten erbjuder nivåer som ligger över vad marknaden själv skulle uppvisa.

4.10.3.2 Överträdelser måste hanteras civilrättsligt

Ett naturvårdsavtal är i grunden ett civilrättsligt avtal och grundas därmed inte på miljöbalkens bestämmelser. Överträdelser av ett naturvårdsavtal behöver i och med det hanteras civilrättsligt, vilket kan innebära en mer komplicerad och osäker hantering av vad som sker vid avtalsöverträdelser. Genom den underliggande lagstiftningen i form av tillståndsplikten torde naturvårdsavtal ovan gränsen för fjällnära skog ändå ge ett förhållandevis starkt skydd. Överträdelser mot naturvårdsavtal kan i vissa fall även innebära ett brott mot samrådspunkten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Sannolikt ges inte naturvårdsavtal samma tyngd vid en intresseprövning mot annan markanvändning som beslut om naturreservat eller biotopskydd, som per definition får ses som uttryck för angelägna allmänna intressen.

4.10.4 Myndigheternas bedömning

Myndigheterna bedömer att i syfte att göra naturvårdsavtal i fjällnära skog mer attraktivt och för att de ska kunna fungera som ett gångbart alternativ till förfarandet med tillståndsansökan, avslag och ersättning, bör ersättningsnivån höjas påtagligt.

Vi bedömer att ersättningsnivån vid den längsta avtalstiden, 50 år, bör motsvara 80 procent av den marknadsvärdeminskning fastigheten hade genomgått vid motsvarande formellt skydd i form av naturreservat eller biotopskyddsområde, eller vid en situation att tillstånd söks och nekats med stöd av 18 eller 18b §§ skogsvårdslagen. Förslagsvis bestäms ersättning vid naturvårdsavtal rörande fjällnära skog med utgångspunkt i värderingsutlåtande avseende fastighetens marknadsvärdeminskning och att marknadsvärdeminskningen bedöms med antagandet om permanent skydd i form av naturreservat eller biotopskyddsområde som helt förbjuder skogsbruk.

Ersättningsnivån för naturvårdsavtal bör fortsatt bero av avtalstidens längd. Däremot menar myndigheterna att ”maxnivån”, det vill säga den ersättning som utgår vid den maximala avtalstiden på 50 år, ändå skulle kunna höjas och närma sig de nivåer som gäller vid renodlad myndighetsutövning (avslagsbeslut, naturreservat och biotopskyddsområde). Från 60 procent av rotnettot, som kan vara 2/3-delar av marknadsvärdet, är avståndet upp till marknadsvärde med ett tillägg på 25 procent långt.

Den nuvarande beräkningsgrunden för ersättning vid naturvårdsavtal som bygger på rotnetto bör ändras så att beräkningen grundas på marknadsvärdeprincipen. Detta skulle harmoniera med hur ersättning beräknas för andra skyddsformer enligt miljöbalken och avslagsbeslut enligt skogsvårdslagen. Rotnetto är som sagt inte direkt jämförbart med marknadsvärde och en övergång till att grunda och beräkna även ersättning vid naturvårdsavtal enligt marknadsvärdeprincipen skulle underlätta för både markägare och myndighet att jämföra det ekonomiska utfallet mellan olika skyddsformer.

Formeln för att beräkna ersättningen är marknadsvärdeminskningen multiplicerad med 0,8 och därefter multiplicerad med kvoten av antalet år (n) delat med 50.

$$\text{Ersättning NVA fjällnära} = \text{Marknadsvärdeminskning} * 0,8 * n/50$$

Rent praktiskt innebär detta föreslagna tillvägagångssätt att det i alla lägen görs en bedömning av områdets marknadsvärdeminskning som grundas på antagandet om inverkan av ett formellt skydd i form av naturreservat eller biotopskyddsområde som förbjuder skogsbruk. Ur detta utlåtande kommer fastighetsägaren att kunna utläsa inte bara vad ersättningen skulle bli vid dessa skyddsformer, utan också vad ersättningen skulle bli vid ett avslagsbeslut på en tillståndsansökan där ersättning bestäms på samma vis. Fastighetsägaren kommer också att kunna utläsa ersättningsnivån vid olika löptider för naturvårdsavtal.

Nivån 80 procent är vald i syfte att avsevärt öka naturvårdsavtalets attraktivitet med avseende på ersättningsnivån relativt ersättningsnivån vid avslagsbeslut enligt skogsvårdslagen 18 och 18b §§ och skyddsformerna naturreservat och biotopskyddsområde. Samt att hålla visst avstånd till en fullt ut marknadsmässig nivå i syfte att inte komma i konflikt med statsstödsreglerna.

Eftersom marknadsvärdenivån som regel är högre än nuvarande ersättningsgrund, rotnetto, innebär en övergång från 60 procent av rotnetto till 80 procent av marknadsvärdeminskning vid ett 50-årigt naturvårdsavtal, troligen en fördubbling i absoluta tal eller strax där under av ersättningsnivån. Avståndet upp till 125 procent av marknadsvärdeminskning vid skyddsformer som gäller för all framtid, är dock betryggande och rimligt med hänsyn till att naturvårdsavtalet är ett tidsbegränsat skydd. Då ersättningsnivån inte är fullt ut marknadsmässig torde det inte strida mot statsstödsreglerna.

Förslaget om höjd ersättning vid naturvårdsavtal för fjällnära skog är primärt utformat med avseende på gränsen för fjällnära skog och de särskilda regler som gäller ovan denna gräns och är motiverat av de juridiska och praktiska förhållanden detta skapar för markägare och myndighet. Den fjällnära gränsen är i hög grad teoretiskt utritad och de skogliga förhållandena nedan, men i närheten av denna gräns, är många gånger helt likartade de som råder ovan gränsen. Det kan därför finnas skäl att se över ersättningsnivån för naturvårdsavtal nedan gränsen för fjällnära skog i syfte att något jämna ut den tröskeleffekt/språng i ersättningsnivån som annars uppkommer. Det kan till exempel ske genom att grunden för ersättning även nedan gränsen för fjällnära skog utgår från marknadsvärdeprincipen, men att grunden om 60 % kvarstår.

Såsom Skogsutredningens inventering visade utgör den fjällnära skogen stora, relativt sammanhängande områden som ofta fortsätter nedanför gränsen för fjällnära skog enligt skogsvårdslagens definition. Av de drygt 500 000 hektar som identifierades låg ca 200 000 hektar nedanför men i närheten av gränsen för fjällnära skog.⁴⁷ Det pågående regeringsuppdraget om att se över den nationella strategin för formellt skydd av skog har i uppdrag att inkludera den fjällnära skogen och val av geografiskt tillämpningsområde för denna form av naturvårdsavtal bör framgå av Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer för tillämpning av naturvårdsavtal.

För att genomföra förslaget krävs utveckling av och tydliggöranden i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer för arbetet med naturvårdsavtal.

4.10.5 Synpunkter från intressenter

Se 4.9.6

⁴⁷ SOU 2020:73.

5 Konsekvensutredning

I detta kapitel redovisas bedömda konsekvenser av myndigheternas samtliga förslag. Sammantaget är de förslag som tagits fram justeringar och anpassningar av de nuvarande formella skyddsformerna biotopskydd respektive naturvårdsavtal. Konsekvenser av myndigheternas förslag grupperas därefter.

Biotopskyddsinstrumentet omfattas av sex föreslagna ändringar. Dessa är:

- Biotopskyddsområden får omfatta funktionella skyddszoner, utvecklingsmark och arronderingsmark om det är lämpligt.
- Möjlighet att successivt besluta om biotopskydd för en värdekärna. Innebär möjlighet att vid ett beslut om biotopskyddsområde vid behov kunna stanna i fastighetsgräns trots att värdekärnan fortsätter.
- Möjlighet att undanta en befintlig skoglig basväg från ett biotopskyddsområde. Möjliggör transport till och från bakomliggande områden. Föreligger synnerliga skäl kan fler än en basväg undantas.
- En ny biotopskyddstyp införs: medelålders till sena lövsuccessioner.
- Att kunna inkludera flera biotopskyddstyper i ett biotopskyddsområde.
- Större biotopskydd. Biotopskyddsområden bör kunna omfatta områden med en storlek på upp till 50 hektar.

Naturvårdsavtal omfattas av tre föreslagna förändringar. Dessa är:

- Överväga att införa ett särskilt artskyddsavtal, en variant av naturvårdsavtal för att specifikt hantera artskyddet i ordinära livsmiljöer.
- Avtal om anpassat nyttjande i det fjällnära området, som medger ett begränsat nyttjande för husbehov förutsatt att det enskilda objektets naturvärden bara påverkas marginellt och att syftet med skyddet uppnås på områdesnivå.
- Marknadsvärdesprincip som ersättningsgrund istället för rotnetto och höjning av ersättning för naturvårdsavtal ovan gränsen för fjällnära skog.

Vissa av förslagen innebär ändringar i miljöbalken och områdesskyddsförordningen. Ikraftträdande av föreslagna ändringar rekommenderas för ökad attraktivitet, ändamålsenlighet och flexibilitet. En myndighetsgemensam uppföljning rekommenderas efter ett antal år om föreslagna förändringar genomförs och bör inkludera en analys av hur anslagsnivåer påverkat måluppfyllelsen.

5.1 Osäkerheter

Skillnader mellan den svenska skogspolitiken och EU:s skogspolitik skapar osäkerhet för markägare genom en oviss rättsutveckling och ändrade framtida

förutsättningar. Oklarheter och förändringar i rättsläget avseende ersättningsrätt i artskyddsärenden påverkar attraktivitet för förslaget om artskyddsavtal, som särskild variant av naturvårdsavtal. Även frågan om utredningsansvaret ska ligga på markägaren eller staten kan påverka attraktiviteten för artskyddsavtal.

Ökad flexibilitet bidrar till ökad attraktivitet för frivilligt formellt skydd. Ökad attraktivitet kräver även säker, tillräcklig och skyndsam kompensation, varför myndigheternas anslag har en avgörande betydelse för attraktivitet för formellt skydd. När myndigheterna får för låga anslag för arbete med formellt skydd och biologisk mångfald får det en direkt negativ effekt för attraktiviteten och därigenom viljan att lämna intresseanmälan om formellt skydd.

Även om myndigheternas förslag ökar flexibilitet, ändamålsenlighet och attraktivitet för formella skyddsformer finns det en osäkerhet i om förslagen är tillräckliga för att överkomma identifierade hinder och utmaningar samt hur stor effekten blir.

5.2 Vilka berörs av förslagen?

Förslagen berör i första hand markägare. Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna berörs i egenskap av ansvariga myndigheter. Mottagande industri kan påverkas indirekt genom förändrad tillgång på virkesråvara.

Förslagen berör flera av Skogsstyrelsens verksamhetsprocesser. Skogsstyrelsen är den myndighet som är utpekad av regeringen, tillsammans med kommunerna, att besluta om biotopskyddsområden på mark som omfattas av skogsvårdslagens bestämmelser. Därutöver tecknar och förvaltar myndigheten naturvårdsavtal. Skogsstyrelsen är även tillsynsmyndighet för skogsvårdslagen och ansvarar för att pröva tillståndsansökningar ovan gränsen för fjällnära skog och i förekommande fall hantera ersättningsärenden till följd av nekade eller villkorade tillstånd. Inom ramen för sitt tillsynsansvar hanterar myndigheten även artskyddsärenden kopplat till skogsbruksåtgärder. Samtliga dessa delar bedöms påverkas om än i olika omfattning av de förslag som läggs i rapporten.

Naturvårdsverket berörs då myndigheten har det centrala ansvaret för skyddet av naturområden och vägleder andra i hur olika formella skyddsinstrument ska användas. Länsstyrelsen kan teckna naturvårdsavtal, men bedöms påverkas i mindre uträkning av myndigheternas förslag.

5.3 Ekonomiska effekter – administrativa och övriga kostnader

5.3.1 Ekonomiska konsekvenser för enskilda aktörer

5.3.1.1 Markägare

Biotopskyddsinstrumentet används nästan uteslutande inom småskogsbruket och företrädesvis för enskilda privata ägare. De ekonomiska effekterna till följd av justeringar och flexiblere avgränsning av biotopskyddsinstrumentet bedöms vara mindre betydande men positiva. Intrångsersättningen är oförändrad. Flexiblere avgränsning med begränsad inkludering av annan mark än värdekärna innebär att markägaren i vissa enskilda fall sammantaget kan få högre ersättning än i nuläget, vilket samtidigt innebär en minskad rådighet över större markareal.

För markägare bedöms förslaget om naturvårdsavtal för anpassat nyttjande i det fjällnära området innebära marginella, men positiva ekonomiska effekter. Det är främst ökad rådighet för markägaren som bedöms bidra till ökad attraktivitet.

För markägare bedöms förslaget om annan ersättningsgrund och höjning av ersättning för naturvårdsavtal inom det fjällnära området innebära positiva ekonomiska effekter. Anpassningen kan i högre grad än idag vara ett attraktivt alternativ till förfarandet med tillståndsansökan som resulterar i avslag och ersättning i det fjällnära området. Om annan ersättningsgrund och höjning av ersättning enbart tillämpas i det fjällnära området blir det endast vissa markägare som har möjlighet till den högre ersättningen, vilket skapar en geografisk skillnad och därmed en ojämlikhet i naturvårdsavtal jämfört med nuläget. Detsamma gäller om naturvårdsavtal för anpassat nyttjande enbart tillämpas i det fjällnära området.

För markägare är förslaget om artskyddsavtal i nuläget svårbedömt ur ett ekonomiskt perspektiv. Ersättningsprinciperna föreslås nämligen följa vad som fastställs inom pågående rättsutvecklingen. Avtalsformens förutsättningar att bli attraktiv för fastighetsägare beror därmed på rättsutvecklingen.

Sammantaget bör förslagen kunna bidra till en positivare attityd till formellt skydd, särskilt förändringar som innebär positiva ekonomiska effekter för markägaren.

5.3.1.2 Rensköttsel

I grunden bedöms skyddade områden huvudsakligen ge positiv effekt för renskötseln, men kan ibland medföra inskränkningar i utövandet.

Förslaget om större biotopskyddsområden kan medföra motsättningar mellan utövandet av renskötselrätten och skydd av naturvärden. Eftersom det i dagsläget saknas möjligheter att meddela föreskrifter i biotopskydd kan undantag för aktiviteter och åtgärder som utförs som en del i renskötselrätten inte undantas om de bedöms kunna skada naturvärdena. I dessa fall innebär det hinder och inskränkningar i utövandet av renskötseln lokalt i det specifika området. Det kan till exempel handla om flyttleder, svåra passager och anläggningar, vilket kan medföra ökade kostnader för flytt av djur mellan olika betesområden. Detta gäller i viss mån även förslaget om att inkludera annan mark än värdekärna i ett biotopskydd. Vid bildande av formellt skydd sker en avvägning i varje enskilt ärende om det är möjligt och vilken skyddsform, som med beaktande av renskötselrätten är mest ändamålsenlig. Detta betyder att konsekvenser för renskötseln beror på lokala förutsättningar.

Bedömningen är att effekterna av ovanstående förslag kan hanteras genom förtydliganden i kommande styrande dokument och genom att samiska företrädare och rättighetsinnehavare involveras i genomförandet i enlighet med konsultationsordningen, exempelvis inför beslut om biotopskydd. Övriga förslag bedöms inte förändra situationen för renskötseln.

5.3.1.3 Mottagande industri

För mottagande industri av virkesråvara bedöms förslagets ekonomiska effekter sammantaget som marginella på både kort och lång sikt jämfört med nuläget då

förslagen inte innebär några nya formella skyddsformer. Förslagen bedöms inte heller leda till några betydande effekter på konkurrensförhållandena mellan stora, medelstora eller små företag.

När funktionella skyddszoner, utvecklingsmark eller arronderingsmark inkluderas i ett biotopskyddsområde kommer produktiv skogsmark utan höga, eller i vissa fall ens några, naturvärden att tas ur produktion. Dessa arealer ackumuleras över tid men bedöms sammantaget vara begränsad i sin omfattning. Eftersom biotopskyddsområden är små skyddsvärda områden där en begränsad andel av arealen föreslås få utgöras av skogsmark som inte är värdekärna bedöms förslagen inte få några större negativa konsekvenser för mottagande industri. Ett enkelt räkneexempel kan belysa detta. Om Skogsstyrelsen exempelvis beslutar om ca 1 500 hektar biotopskyddsområden ett givet år och det i 30 procent av ärendena är aktuellt att inkludera funktionella skyddszoner, utvecklingsmark eller arronderingsmark om högst 20 procent av de enskilda biotopskyddsområdenas totala arealen, handlar det totalt om ca 90 hektar och år ($1\,500 \cdot 0,3 \cdot 0,2$).

5.3.2 Ekonomiska konsekvenser för stat och förvaltningsmyndigheter

5.3.2.1 Staten

För staten bedöms förslagen innebära ökade kostnader. Förstärkta insatser för kommunikation och kunskapsuppbyggnad krävs till handläggande myndigheter. Handläggningstid per areal skyddad skog påverkas av områdets komplexitet, skötselbehov och storlek och sammantaget finns risk för ökade handläggningstider till följd av vissa förslag. För förslagens måluppfyllelse att bidra till att skyddsvärd skog bevaras krävs ökade medel till formellt skydd av skog. Ersättning till markägare måste kunna säkerställas inom rimlig tid för att vara ett attraktivt alternativ med frivillighet som grund.

De ekonomiska effekterna bedöms bli mest omfattande för Skogsstyrelsen. Naturvårdsverkets kostnader bedöms endast påverkas i mindre omfattning, genom ökad användning av naturvårdsavtal.

5.3.2.2 Skogsstyrelsen

Ett biotopskyddsärende bedöms i dess nuvarande utformning ta mellan 90–100 timmar att handlägga, inklusive värdering och gränsmarkering i fält. Sammantaget konstaterar myndigheterna att om förslagen genomförs kommer det sannolikt behöva genomföras en del kompetenshöjande utbildningar för myndighetens handläggare för att de på bästa sätt ska kunna hantera förändringarna i den ordinarie handläggningen. Ersättningsnivån gällande biotopskydd är oförändrad och innebär ingen direkt ökad kostnad, det blir dock en begränsad skillnad eftersom annat än värdekärna kan ingå där det är lämpligt. Sammanfattningsvis bedöms handläggningstider och eventuella andra kostnader för enskilda ärenden påverkas på följande sätt av de olika förslagen:

Förslaget att kunna inkludera annan mark än värdekärnan i ett biotopskydd bedöms öka komplexiteten i ärendet och intresseavvägningen som ska göras. Bedömningen är att detta till viss del kommer medföra något längre handläggningstider. Eftersom förslaget ökar möjligheten till funktionell avgränsning innebär det i vissa fall också möjlighet att utföra vissa skötsel- och restaureringsåtgärder, vilket i vissa fall skulle kunna innebära ökade

förvaltningskostnader. Strävan bör vara att skapa förutsättningar för så bra och långsiktigt funktionella biotopskydd som möjligt.

I den mån framför allt utvecklingsmark inkluderas i biotopskyddsområden kan det komma att leda till ökade kostnader till följd av ett ökat behov av naturvårdande skötsel. I de fall utvecklingsmark inkluderas bör inriktningen vara att den utvecklas till värdekärna, vilket kan innebära behov av aktiva naturvårdande skötselåtgärder, eller restaureringsåtgärder. Vid den avvägning som sker inför bildandet behöver myndigheten göra överväganden kring om utvecklingsmarken till exempel kräver skyndsamt och kostsam naturvårdande skötsel. Om så är fallet kan utvecklingsmarken utelämnas för att begränsa skötselbehov och kostnader, det handlar om en avvägning av förutsättningarna i det enskilda fallet. Då biotopskyddsområden är areellt begränsade och då andelen utvecklingsmark i ett biotopskydd också kommer utgöra en mindre andel av områdets totala areal torde det handla om begränsade kostnadsökningar.

Förslaget om att kunna ta successiva beslut och stanna i fastighetsgräns bedöms sammantaget leda till längre handläggningstider även om myndigheten snabbare kan komma till så kallade delbeslut. Ärendena kan också ha en hög grad av komplexitet och inkludera svåra avvägningar kring lämpligheten i att besluta om biotopskydd endast över ett delområde. Sådana omständigheter och överväganden kommer sannolikt kräva ytterligare utredning jämfört med avgränsningen enligt nuvarande regelverk, vilket kan påverka handläggningstiden.

Förslaget om att undanta en skoglig basväg bedöms minska handläggningstiden per ärende eftersom detta erfarenhetsmässigt ofta varit en utstående fråga som har tagit tid att lösa ut. Många gånger har det inneburit förlängd handläggningstid och tillkommande kostnader för myndigheten då berörd fastighetsägare behövt upprätta servitut över andra fastigheter för att få åtkomst till bortomliggande skog. Med förslaget kommer denna fråga ofta kunna hanteras på ett enklare och skyndsammare sätt.

Förslaget om att ett biotopskyddsområde ska kunna omfatta värdekärnor av olika biotopskyddstyper bedöms sammantaget minska myndighetens handläggningstid eftersom det då blir ett i stället för två eller flera ärenden som behöver handläggas.

Förslaget om att införa ny biotopskyddstyp bedöms inte påverka handläggningstiden eller medföra andra kostnader.

Förslaget om större biotopskyddsområden kommer sannolikt leda till längre handläggningstider per ärende eftersom det potentiellt är fler sakägare som berörs av beslutet och eftersom risken för inlåsningsituationer av bortomliggande skog eller annan mark ökar med områdets areal. Å andra sidan ges möjlighet att prioritera skydd av färre, men större, biotopskyddsområden för samma budget – vilket då skulle minska de övriga kostnaderna av administrativ karaktär. Sammantaget är det svårt att avgöra om myndighetens kostnader kommer att öka eller minska med anledning av detta förslag.

Förslaget om att överväga att införa ett särskilt artskyddsavtal, en variant av naturvårdsavtal bedöms inte påverka handläggningstiden jämfört med ett

ordinarie naturvårdsavtal. Ersättningsprinciperna föreslås följa vad som fastställs inom pågående rättsutvecklingen varför de ekonomiska konsekvenserna inte går att bedöma i nuläget

Förslaget om att införa ett naturvårdsavtal för anpassat nyttjande i det fjällnära området bedöms öka handläggningstiden jämfört med nuvarande naturvårdsavtal. Handläggning och bedömningar inför tecknande av avtal som innehåller ett anpassat nyttjande, liksom tillsyn av efterlevnad kommer innebära en ökad administrativ insats. Om flertalet markägare väljer skyddsinstrumentet naturvårdsavtal kommer statens totala utgifter för ersättning att minska (på kort sikt) eftersom alternativet är 125 procentig intrångsersättning vid nekade avverkningstillstånd. Då naturvårdsavtal inte är permanenta innebär det dock ytterligare kostnader för staten på lång sikt om nytt naturvårdsavtal eller ett permanent skydd inrättas efter avtalstidens slut.

Annan ersättningsgrund och höjning av ersättning för naturvårdsavtal ovan gränsen för fjällnära skog innebär ökade kostnader för staten genom högre ersättning och ökade kostnader för administration. Om höjningen av ersättning endast genomförs för det fjällnära området bedöms kostnader för kunskapsuppbyggnad och administration öka ytterligare något eftersom skyddsinstrumentet blir mer komplext med olika ersättning som dessutom är geografiskt beroende. Det bör samtidigt noteras att avgränsat för det fjällnäraområdet kan förslaget om attraktivare naturvårdsavtal leda till minskade kostnader för staten, åtminstone i ett kort till medellångt perspektiv. Detta utfall förutsätter att fastighetsägare i stor utsträckning väljer att intresseanmäla sina skyddsvärda skogar i stället för att ansöka om avverkning.

5.4 Miljömässiga konsekvenser

Miljömässiga konsekvenser av förslagen på miljöproblemet (miljökvalitetsmål) bedöms sammantaget förbättras. Justeringar och flexibla avgränsning av biotopskydd samt anpassning av naturvårdsavtal bedöms motverka bristen på tillräckligt stora och sammanhängande skogar med höga naturvärden och förbättra förutsättningar för biologisk mångfald.

I begränsad utsträckning kommer möjligheterna att inkludera funktionella skydds zoner, utvecklings- eller arronderingsmark i biotopskyddsområden medföra att ett antal andra värdekärnor kommer behöva prioriteras bort och därmed inte skyddas formellt, eftersom anslaget är begränsat. Bedömningen är dock att fördelarna med att de biotopskyddsområden som inrättas har förutsättningar att vara funktionella över tid är större än att några objekt inte kommer kunna prioriteras alls. Att kunna inkludera utvecklingsmark och arronderingsmark vid skydd av sumpskogsvärdekärnor kan även ge ökade möjligheter till hydrologisk restaurering så att arealen sumpskog ökas. Detta har förutom att det ökar möjligheterna att långsiktigt bevara värdekärnans biologiska mångfald även positiva effekter på klimatet.

Ett tidsbegränsat naturvårdsavtal innebär generellt ett svagare skydd jämfört med biotopskydd och naturreservat, i synnerhet i förhållande till andra verksamheter än skogsbruk. Det bör noteras att vid användande av naturvårdsavtal ovan gränsen för fjällnära skog samt som eventuellt artskyddsavtal bedöms skyddet som

starkare än vid ordinarie naturvårdsavtal, till följd av att det finns underliggande lagstiftning som stärker upp avtalet. Överträdelser mot avtalet kommer i dessa fall sannolikt även innebära överträdelser mot befintlig lagstiftning, åtminstone i vissa avseenden.

5.5 Sociala konsekvenser

En skog med höga naturvärden är mer attraktiv för friluftsliv och rekreation men förslagen bedöms sammantaget inte ha någon effekt på förutsättningarna för **livskvalité, rekreation och folkhälsa**. Hur stor en positiv effekt på dessa värden blir beror på areal och geografisk fördelning av skyddade områden, vilket inte kan bedömas av myndighetens förslag.

Tillgången till och upplevelsen av **kulturmiljöer** i skogslandskapet har betydelse för goda livs- och företagandemiljöer. Förslagen bedöms sammantaget bidra till en liten men positiv effekt på kulturmiljötjänster utanför ekosystemen. Kulturmiljövärden i form av betade skogar bör kunna bevaras lättare genom att även mark som inte utgör skoglig värdekärna kan inkluderas i skyddet. Naturvårdsavtal för anpassat nyttjande i det fjällnära området bedöms ha en positiv inverkan på fåbodemiljöer. För övrigt bedöms skydd av kulturmiljövärden mera vara en fråga för tillsyn och skötsel än något som tas om hand i bildandeprocessen.

Konsekvenser för renskötseln – se 5.3.1.2.

Föreslagna förändringar blir lika för alla förutom vissa geografiska aspekter om naturvårdsavtal särskilt anpassas för det fjällnära området. Förslagen bedöms därmed inte påverka jämställdhet mellan kvinnor och män eftersom de inte förändrar ägandestruktur, fördelning av ägande eller kunskap om formella skydd. Inställningen till brukande och skydd är dessutom heterogent.

Konsekvenser på arbetsmarknaden och sysselsättning beror på lokala förutsättningar. Den dominerande skogsbruksmetoden trakthyggesbruk kan inte bedrivas på skogsmark som omfattas av formellt skydd och ökning av skyddade arealer kan påverka sysselsättningen negativt. Förslagets effekter på sysselsättning i skogsbruk och för mottagande industri bedöms dock vara små/försumbara då föreslagna förändringar förväntas leda till marginella förändringar av avverkningsbart virkesförråd jämfört med idag. Skyddade områden kan å andra sidan generera lokal sysselsättning genom exempelvis naturvårdande skötsel eller ökad turism. Detta betyder att nettoeffekten på sysselsättningen beror på lokala förutsättningar.

5.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslagen syftar till att utveckla formella skyddsformer till att bli mer flexibla, ändamålsenliga och attraktiva och är en del av den styrmedelsmix som behövs för att styra bort från avverkning av värdefulla skogar. Det kan behövas annan ytterligare styrning för att öka attraktivitet, ändamålsenlighet och flexibilitet som styr mot samma mål.

De samhällsekonomiska kostnaderna av förslagen uppkommer i huvudsak av att produktiv skogsmark inte längre kan användas för skogsbruk medan den

samhällsekonomiska nyttan kan inkludera flera olika värden, som exempelvis ökad biologisk mångfald. Förslagen förväntas leda till marginella förändringar av avverkningsbart virkesförråd jämfört med idag, samtidigt ska inte skyddsvärda skogar avverkas. Eftersom det råder brist på tillräckligt stora och sammanhängande skogar med höga naturvärden bedöms en fortsatt förlust av värdefulla skogar genom avverkning vara en mycket stor samhällsekonomisk kostnad. Många gånger är förlusten oåterkallelig då vissa värden inte går att ny- eller återskapa. För vissa skogstyper kan även den ökade flexibiliteten innebära att skötsel- och restaureringsåtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla eller återskapa stora naturvärden kan genomföras. Marginalnyttan för samhället att bevara värdefulla skogar förväntas därför vara mycket hög och överstiga marginalkostnaden av att bevara dem.

Kostnadseffektiviteten för bevarande av värdefulla skogar påverkas i hög grad av kostnaden för skyddet, genom val av skyddsform och ersättnings utformning. En hög ersättning behöver motsvaras av ett högt skyddsvärde och stark skyddsform och det formella skyddet bör inte göras mer omfattande och därmed dyrare än vad som krävs i varje enskilt fall för att uppfylla syftet med ett ändamålsenligt skydd. Att inkludera annan mark än värdekärna i ett formellt skydd kan utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv motiveras av att minska risken för fragmentering i landskapet och bidrar till det långsiktiga bevarandet av biologisk mångfald. Det styr mot att minska miljöproblemet.

Att höja ersättningsnivån för naturvårdsavtal minskar generellt kostnadseffektiviteten då det blir dyrare att skydda per hektar. För det fjällnära området kan förslaget om attraktivare naturvårdsavtal leda till minskade kostnader för staten, åtminstone i ett kort till medellångt perspektiv, om fastighetsägare väljer att intresseanmäla sina skyddsvärda skogar i stället för att ansöka om avverkning. Det skulle också möjliggöra en bättre styrning och effektivt nyttjande av medlen för skydd. Idag är det gemensamt anslagsutrymme för intrångsersättning och formella skydd och där är intrångsersättning högst prioriterat. Om flertalet även väljer skyddsinstrumentet naturvårdsavtal kommer statens totala utgifter för ersättning att minska, eftersom alternativet är 125-procentig intrångsersättning vid nekade avverkningstillstånd. Eftersom avtalet är tidsbegränsat innebär det dock ytterligare högre kostnader på lång sikt om nytt avtal tecknas eller ett permanent skydd inrättas efter avtalstidens slut.

6 Källförteckning

Rapporter, betänkanden, propositioner och regeringsbeslut

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2021/22:MJU18. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2017). Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad version 2017.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2016). Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket, version 1.1 2016-07-05.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2013). Naturvårdsavtal – Riktlinjer för tillämpning. Version 3.0, 2013-06-20.

Naturvårdsverket (2021). Redovisning av uppdrag om revidering och komplettering av ”PAF”, prioriterade åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021–2027. NV-07205-21.

Prop. 2004/05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk.

Prop. 1990/91:90 En god livsmiljö.

Prop. 2021/22:58 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund.

Prop. 2021/22:207 Tydligare bestämmelser om ersättning vid avslag på ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

Regeringsbeslut (2022). Fi2022/01887: Uppdrag att utreda vissa frågor om mer förmånlig beskattning vid bl.a. skydd av skog, 2022-06-09.

Regeringsbeslut (2022). N2022/01344, M2022/01190: Mer flexibelt, ändamålsenligt, attraktivt biotopskydd samt skydds- och ersättningsformer anpassade för fjällnära skog, 2022-06-02.

Regeringsbeslut (2022). M2022/01241: Uppdrag att se över den nationella strategin för formellt skydd av skog, 2022-06-09.

Regeringsbeslut (2022). M2022/01523: Skydda värdefulla skogar genom att använda ersättningsmarker.

SCB (2021). Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark, tabell 8.

Skogsstyrelsens handbok, Bildande av biotopskyddsområdet och naturvårdsavtal.

Skogsstyrelsen (2023). Levande skogar, Fördjupad utvärdering 2023, Skogsstyrelsens rapport 2022/12.

SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Betänkande av Skogsutredningen 2019.

SOU 2021:51 Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar (2021). Betänkande av artskyddsutredningen.

Muntlig kontakt

Samtal med Paul Nord vid Svefa AB, Ulf Weitze vid Forum Fastighetsekonomi AB och Mikael Gröndahl vid Värderingsbyrå AB, mars 2023

Domar och förhandsbesked

EU-domstolens avgörande i C-103/00.

EU-domstolens avgöranden i Case 412/85, C-98/03, C-6/04, C-383/09, C-183/05 och C 192/11.

Kammarrätten i Sundsvalls dom från den 17 december 2014 i mål nr 439–14.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 april 2013, mål nr M7865-12, (MÖD 2013:13).

Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 maj 2013, mål nr M 10816–12 och där angivna domar.

Mark- och miljööverdomstolen den 1 februari 2017, mål nr M9914-15, (MÖD 2017:7).

Mark- och miljööverdomstolen den 18 april 2018, mål nr M10009-17, (MÖD 2018:18).

Mark- och miljööverdomstolen i protokoll den 31 maj 2018, den 5 juni 2018 och den 12 juni 2018 i mål nr 575–17.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 december 2018 i mål nr M 10104–17.

Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 12 maj 2020 i mål M 1729–19, M 1732–19, M 1734–19, M 1736–19 och M 1737–19.

Mark- och miljööverdomstolen den 28 oktober 2020, mål nr M13871-19, (MÖD 2020:45).

Mark- och miljööverdomstolens domar den 9 februari 2022 i mål nr M 11213–20 och M 9079–20.

Skatterättsnämndens förhandsbesked meddelat den 17 oktober 2022, Dnr 75–21/D.

Författningar och allmänna råd

Jordabalk (1970:994)

Rennäringslagen ((1971:437))

Expropriationslagen (1972:719)

Miljöbalk (1998:808)

Förvaltningslagen (2017:900)

Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket

Artskyddsförordning (1998:179)

Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken

Skogsstyrelsens allmänna råd till 7 kap. 11 § miljöbalken (1998:808) och 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m (SKSFS 2013:1).

Bilaga Skydds- och ersättningsformer

De tre mest frekvent använda formella skyddsformerna för skog med höga naturvärden är biotopskyddsområden, naturvårdsavtal och naturreservat. Därtill finns skydd för arter i skogen genom artskyddet. Syftet med skyddsformerna är att bevara och utveckla naturmiljöer med stort värde för djur, växter och människor, men varierar gällande storlek, ersättningsnivå, flexibilitet och varaktighet. I denna bilaga beskrivs de olika skyddsformerna, vad de innebär och hur de regleras. Vidare beskrivs vad som gäller för intrångsersättning.

Biotopskyddsområden

Skogsstyrelsen får med stöd av 7 kap. 11 § miljöbalken och 6 § områdesskyddsförordningen i det enskilda fallet besluta att små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda ska utgöra ett biotopskyddsområde, förutsatt att området är beläget på mark som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen. De särskilt skyddsvärda mark- och vattenområden som avses framgår av bilaga 2 till områdesskyddsförordningen. Även en kommun har enligt 7 a § områdesskyddsförordningen möjlighet att i det enskilda fallet besluta om sådana biotopskyddsområden.

Inom ett biotopskyddsområde får det inte bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Skogsstyrelsen har i allmänna råd (SKSFS 2013:1) till 7 kap. 11 § miljöbalken och 6 § områdesskyddsförordningen angett såväl skogliga som allmänna exempel på verksamhet eller åtgärder som kan skada naturmiljön. Av 7 kap. 11 § andra stycket framgår att om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet. Till skillnad från naturreservat finns ingen möjlighet att meddela föreskrifter som anger vad som är tillåtet inom biotopskyddsområdet.

Bestämmelserna om biotopskyddsområden innebär att skogliga biotopskyddsområden endast kan omfatta sådana särskilt skyddsvärda mark- och vattenområden som framgår av bilaga 2 till områdesskyddsförordningen. Av förarbetsuttalanden, från införandet av biotopskyddsinstrumentet, framgår bland annat, att skyddet inte får avse större områden än vad som är oundgängligen nödvändigt för att tillgodose skyddsbehovet.⁴⁸ Av senare förarbetsuttalanden, från införandet av miljöbalken, framgår vidare att skyddet omfattar livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter, även om det mark- eller vattenområde som skyddas i sig inte har några unika egenskaper. Skyddsformen ska dock användas endast i sådana fall då ett generellt skydd är önskvärt och då det är möjligt att klart avgränsa skyddsobjektet.⁴⁹ Det bedöms därmed inte finnas någon möjlighet att i dagsläget inkludera skogsmark i form av utvecklingsmark eller arronderingsmark vid avgränsningen av biotopskyddsområden. Enligt Skogsstyrelsens nuvarande riktlinjer ska biotopskydd i skogsmark inte omfatta några skyddszoner utan enbart

⁴⁸ Prop. 1990/91:90 s. 470.

⁴⁹ Prop. 1997/98:45 s. 80 Del 2.

en tydligt avgränsad biotop enligt de definierade områdestyper som framgår av områdesskyddsförordningen.⁵⁰

Trots att ett biotopskyddsområde geografiskt begränsas till den skyddsvärda biotopen ska hänsyn, enligt bland annat 2 kap. 3 § och 3 kap. 6 § miljöbalken, tas till områdets naturvärden, även vid åtgärder som vidtas utanför området, om dessa kan påverka naturvärdena.

Mark- och miljööverdomstolen har även i ett flertal domar beskrivit att utgångspunkten ska vara att hela det område som är skyddsvärt ska omfattas av biotopskyddet.⁵¹ I det enskilda fallet ska dock intresset av att skydda området i sin helhet vägas mot eventuella motstående intressen. Bestämmelsen om den intresseavvägning som ska göras finns i 7 kap. 25 § miljöbalken.

En inskränkning i den enskildes rätt att använda mark eller vatten vid exempelvis beslut om biotopskydd får enligt 7 kap. 25 § miljöbalken inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Ett exempel på när beaktandet av sådana omständigheter kan ske i praktiken är när ett planerat biotopskyddsområde är beläget över flera fastigheter och där någon av fastighetsägarna motsätter sig biotopskyddet och i stället meddelar att denne är beredd att fullt ut frivilligt stå för områdets bevarande.⁵² I de fall det i övrigt bedöms lämpligt beslutar myndigheten då om biotopskydd på övriga fastigheter men utelämnar den delen där fastighetsägaren är beredd att fullt ut ta frivilligt ansvar för bevarandet. Även vid dispensprövning ska en intresseavvägning göras enligt 7 kap. 25 och 26 §§ miljöbalken.

Sammantaget är inrättande av ett biotopskyddsområde i normalfallet en relativt enkel och snabb process. Bidragande till detta är exempelvis att möjligheten att besluta om biotopskyddsområden är begränsad till små mark- eller vattenområden, vilket enligt Skogsstyrelsens allmänna råd (SKSFS 2013:1) innebär att områdena normalt inte är större än 20 hektar.⁵³ I och med beslutet föreligger också ett generellt förbud att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som kan skada naturmiljön. Detta innebär i sin tur att det inte finns möjlighet att upprätta särskilda föreskrifter för vad som ska vara förbjudet eller tillåtet i området. Såväl Skogsstyrelsen som en kommun har dock möjlighet att enligt 22 § områdesskyddsförordningen utfärda ordningsföreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken om rätten att färdas och vistas inom ett område. Vidare ska inte heller någon särskild skötselplan upprättas i samband med beslutet, Skogsstyrelsen gör

⁵⁰ Se SOU 2021:51, s. 1139. Jfr även uttalanden i prop. 1997/98:45, s. 71 Del 2 gällande naturreservat där det framgår att vid bestämmandet av gränserna för naturreservatet bör alltså beaktas att skyddsvärden med avseende på biologisk mångfald kan behöva en "buffertzona". Ett naturreservat bör därför kunna täcka en större yta än det område som är i omedelbart behov av skydd.

⁵¹ Se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 maj 2013 mål nr M 10816–12 och där angivna domar.

⁵² Skogsstyrelsens handbok, Bildande av biotopskyddsområde och naturvårdsavtal, s. 42

⁵³ Se även prop. 2004/05:150 s. 158 där det framgår följande. "Enligt rådande praxis från skogsvårdsstyrelserna, har ett begränsat antal biotopskyddsområden på upp till över 10 hektar bildats i enlighet med 6 § förordningen (1998: 1252) om områdesskydd. Enligt regeringens bedömning finns det således inget formellt hinder för att om så bedöms lämpligt i ökad utsträckning bilda biotopskyddsområden upp till ca 20 hektar."

dock en initial bedömning av behovet av naturvårdande skötsel i samband med handläggningen av ärendet. Sammantaget medför dessa ramar för biotopskyddsinstrumentet att handlägningsprocessen kan hållas relativt begränsad, även om undantag förekommer.

Skogsstyrelsen söker inför beslut om biotopskyddsområde nå en skriftlig överenskommelse med berörda fastighetsägare om ersättningsnivån i det enskilda fallet. Ersättningen för den inskränkning i pågående markanvändning som ett beslut om biotopskyddsområde medför regleras i 31 kap. 4 § miljöbalken samt expropriationslagen och motsvarar 125 procent av fastighetens marknadsvärdeminskning. Om en sakägare/fastighetsägare lider övrig skada till följd av beslutet finns i expropriationslagen även möjlighet att utbetala så kallad annan ersättning. Med undantag för enstaka ärenden enskilda år når Skogsstyrelsen sådana överenskommelser om ersättningen med fastighetsägarna inför beslut om biotopskydd.

Skogsstyrelsen har haft möjlighet att besluta om biotopskyddsområden sedan 1993. Den 31 december 2022 fanns det 8 797 stycken biotopskyddsområden beslutade av Skogsstyrelsen, vilka omfattar ca 32 900 hektar produktiv skogsmark.⁵⁴ Medelarealen produktiv skogsmark i biotopskyddsområden är 3,7 hektar. Under senaste decenniet har medelarealen samtidigt ökat något och för de områden som beslutades 2022 var exempelvis medelarealen 7,2 hektar produktiv skogsmark.

Enligt 7 kap. 11 § tredje stycket får de åtgärder som behövs för att vårda naturvärdena i ett biotopskyddsområde vidtas av den myndighet som regeringen bestämmer och när det gäller skogsmark är det Skogsstyrelsen som är behörig myndighet. Innan en åtgärd vidtas ska den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt. Enligt Skogsstyrelsens allmänna råd till bestämmelsen bör det vara fråga om åtgärder som vidtas för att förstärka eller bevara områdets naturvärden och biologiska mångfald.

I övrigt är det Skogsstyrelsen som är tillsynsmyndighet över de biotopskyddsområden myndigheten beslutat. Det innebär i praktiken bland annat att myndigheten med oregelbundna intervall utför gränsbesiktningar av områdets gränsmarkering, kontrollerar om överträdelser har ägt rum. Därtill ingår i tillsynsansvaret att pröva ansökningar om dispens från biotopskyddsreglerna.

Naturvårdsavtal

Naturvårdsavtal är en skyddsform som myndigheterna använder för att tillsammans med fastighetsägaren verka för att ett områdes naturvärde bevaras och utvecklas. Det är ett flexibelt skyddsinstrument som syftar till ökad delaktighet och engagemang. Grunderna för den skriftliga överenskommelsen (naturvårdsavtalet) finns i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område samt i 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken (1970:994). Naturvårdsavtalet betraktas därigenom som en nyttjanderätt som

⁵⁴ SCB (2021). Formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark, 2021, tabell 8.

reglerar vad fastighetsägaren förbundit sig att avstå ifrån under avtalstiden samt vilka åtgärder den avtalslutande myndigheten har rätt att vidta.

I skogspolitiken omnämns naturvårdsavtal första gången i förarbetena till 1993 års skogspolitiska beslut, då under beteckningen civilrättsliga avtal. Sedan dess har Skogsstyrelsen haft möjlighet att teckna naturvårdsavtal med fastighetsägare. Naturvårdsavtal tecknade från och med 1999 anses med stöd av bestämmelse i jordabalken i sin helhet som nyttjanderätt. Reformen innebär bland annat att ett inskrivet naturvårdsavtal gäller mot ny fastighetsägare.

I princip råder avtalsfrihet för parterna vid träffande av naturvårdsavtal med undantag för vissa tvingande bestämmelser i 7 kap. jordabalken. Enligt 7 kap. 5 § jordabalken är avtal om upplåtelse av annan nyttjanderätt än tomträtt inte bindande för längre tid än 50 år från det avtalet slöts. Upplåtelse inom detaljplan är inte bindande längre än 25 år. Naturvårdsavtal kan träffas med både fysiska och juridiska personer. I övrigt gäller i princip samma regler för naturvårdsavtal som för andra avtal som ingås mellan två likställda parter. Det innebär att det inte finns någon teoretisk arealbegränsning för hur stora, eller små, naturvårdsavtal kan vara. Exempelvis kan noteras att det areellt största ordinarie naturvårdsavtalet som Skogsstyrelsen tecknat är på över 200 hektar. Därutöver finns särskilda former av naturvårdsavtal som ekoparksavtal och vitryggsavtal vilka omfattar områden på tusentals hektar.

De områden som naturvårdsavtal tecknas för ska enligt gällande riktlinjer utgå från skogsbiologiska värdekärnor, men kan också innehålla områden med utvecklingsmark, skyddszon eller arronderingsmark. Andelen värdekärna i avtalsområdet är normalt minst 50 procent men kan vara lägre i direkt anslutning till sådana värdekärnor som redan är formellt skyddade eller som skyddas formellt samtidigt med naturvårdsavtalet, då detta utgör skyddszon eller utvecklingsmark.⁵⁵ Andra bevarandevärden, exempelvis friluftsliv- eller kulturmiljövärde, kan stärka en skogsbiologisk värdekärnas skyddsvärde, men utgör i sig inte tillräcklig grund för tecknande av ett naturvårdsavtal. Naturvårdsavtal kan användas såväl inom områden där naturvärdena gynnas av naturvårdande åtgärder som där merparten av områdets naturvärden gynnas av att det lämnas orört. Ett större område är i regel mer funktionellt än ett mindre, särskilt när det gäller produktiv skogsmark.

Precis som vid arbetet med naturreservat och biotopskyddsområden är de nationella och de regionala strategierna för formellt skydd av skog utgångspunkten vid prioritering av områden för naturvårdsavtal. Valet av objekt ska göras enligt strategins principer och prioriteringsmodell. Det innebär att objekt som ska prioriteras för formellt skydd och där naturvårdsavtal bedöms som en lämplig skyddsform kan leda till en dialog med fastighetsägaren.

Ersättningsreglerna i miljöbalken gäller inte vid beräkning av ersättning för naturvårdsavtal. Ersättningen baseras i stället på den avkastning som man kan räkna med att fastighetsägaren skulle tillgodogöra sig utifrån dennes normala brukningsförfarande om naturvårdsavtalet inte hade träffats. För skogsmark

⁵⁵ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2013).

baseras avkastningen på värdet av det skogsbestånd som omfattas av avtalet när avtalet tecknas. Impediment kan ingå i avtalsområdet, men ersättning utgår inte för denna areal.

Skogsstyrelsen tecknade det första naturvårdsavtalet 1993. Den 31 december 2022 fanns det 5 494 stycken naturvårdsavtal tecknade mellan Skogsstyrelsen och fastighetsägare vilka totalt omfattar ca 35 800 hektar produktiv skogsmark.⁵⁶ Detta medför att medelarealen produktiv skogsmark i naturvårdsavtal är 6,5 hektar. För det enskilda året 2022 var medelarealen 8,2 hektar produktiv skogsmark. Totalt var per den 31 december 2021 143 400 ha skogsmark skyddad genom naturvårdsavtal, varav 123 600 ha produktiv skogsmark, då räknas alla avtal enligt Jordabalken in, även ekoparksavtal och vitryggsavtal, och övriga naturvårdsavtal tecknade av länsstyrelser eller Naturvårdsverket.⁵⁷

De juridiska begränsningarna för ett naturvårdsavtals maximala tidsutdräkt innebär att det aldrig kan vara fråga om ett skydd för all framtid. Det handlar därmed om ett skyddsinstrument där regleringen av marken förändras över tid, då nya avtal tillkommer och andra löper ut. När ett naturvårdsavtal löper ut behöver myndigheten göra en ny prövning av naturvärdena på platsen och därefter föra en dialog med fastighetsägaren om intresset att ingå ett nytt avtal, förutsatt att naturvärdena på platsen har den kvaliteten att de fortsatt kan prioriteras. Om det finns ett ömsesidigt intresse av att ingå ett nytt avtal ska ersättning utbetalas enligt de principer som gäller vid den aktuella tidpunkten. I samband med att diskussioner förs kring bevarandet av naturvärdena i området kan även andra skyddsformer, som biotopskyddsområden eller naturreservat, aktualiseras.

De naturvårdsavtal Skogsstyrelsen tecknar gränsmarkeras i terrängen. Med oregelbundna intervall genomförs sedan gränsbesiktningar och kontroll av om överträdelser mot avtalet vidtagits. Naturvårdande skötsel som krävs för att uppnå syftet med avtalet kan utföras av fastighetsägaren efter dialog med myndigheten, vanligast är dock att myndigheten ansvarar och bekostar utförandet av naturvårdande skötsel inom naturvårdsavtalet.

Naturreservat

Naturreservat är det vanligaste sättet att långsiktigt skydda natur enligt 7 kap. miljöbalken i Sverige. I 7 kap. 4 § miljöbalken beskrivs de syften som ett naturreservat kan bildas för. Dessa kan variera mellan att exempelvis bevara biologisk mångfald och att främja friluftsliv, eller en kombination av flera syften. Generellt kan sägas att det måste föreligga ett starkt allmänt intresse för att länsstyrelsen eller kommunen ska kunna bilda naturreservat.

I ett beslut om naturreservat ska skälen för beslutet anges, vilket följer av 7 kap. 5 § miljöbalken. I beslutet ska också anges de inskränkningar i rätten att använda mark- eller vattenområdet som behövs för att uppnå syftet med skyddet. Inskränkningarna meddelas genom föreskrifter som anger vad som är tillåtet inom naturreservatet. Föreskrifter enligt 7 kap. 5 § miljöbalken reglerar markanvändningen och riktar sig främst mot fastighetsägare och rättighetshavare.

⁵⁶ SCB (2021).

⁵⁷ Ibid.

Exempel på aktiviteter som kan regleras i föreskrifter är bebyggelse, uppförande av stängsel, upplag, schaktning, täkt, uppodling, dikning, plantering, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel. Förutsättningen för att meddela en föreskrift är att den behövs för att uppnå syftet med reservatet. En inskränkning får heller inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska kunna tillgodoses, vilket följer av 7 kap. 25 § miljöbalken.

Om det behövs för att tillgodose syftet med naturreservatet får länsstyrelsen eller kommunen även meddela föreskrifter som förpliktar fastighetsägare och rättighetshavare att tåla intrång, vilket följer av 7 kap. 6 § miljöbalken. Det kan t.ex. röra sig om anläggande av vägar, parkeringsplatser, vandringsleder samt utmärkning av reservatets gränser, gallring och andra skötselåtgärder. Länsstyrelsen eller kommunen får även meddela föreskrifter om rätten att färdas och vistas inom ett reservat samt om ordningen i övrigt inom reservatet om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet, vilket följer av 7 kap. 30 § miljöbalken. Föreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken riktar sig främst mot allmänheten och kan bland annat reglera sådant som annars skulle vara tillåtet enligt allemansrätten, exempelvis tältning och färd till fots eller med cykel.

Det finns ingen rätt till ersättning för föreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken. För föreskrifter enligt 7 kap. 5 och 6 §§ miljöbalken har fastighetsägaren dock rätt till ersättning om den pågående markanvändningen avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten, enligt 31 kap. 4 § 1 st. 2 p. miljöbalken. Begreppen pågående markanvändning, avsevärt försvårande och berörd del utvecklas bland annat i förarbetena till miljöbalken och naturvårdslagen samt i rättspraxis. Om beslutet medför synnerliga olägenheter vid pågående användning har fastighetsägaren enligt 31 kap. 8 § miljöbalken rätt att få fastigheten inlöst i stället för att få ersättning. Av 34 § i områdesskyddsförordningen följer att länsstyrelsen på statens vägnar ska söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet i ärenden enligt 7 kap. miljöbalken. Samma skyldighet har Skogsstyrelsen i ärenden som rör biotopskyddsområden enligt 6 § i samma förordning. Om överenskommelse om intrångsersättning inte träffas har fastighetsägaren ett år på sig att väcka talan hos mark- och miljödomstolen från det att beslutet vunnit laga kraft, vilket följer av 31 kap. 13 § miljöbalken. Oavsett vilket förfarande som tillämpas ska ersättningsfrågan hanteras efter det att beslutet vunnit laga kraft och rätten till ersättning inträtt. I praktiken hanteras dock ersättningsfrågan i regel före beslutet vunnit laga kraft.

Artskydd

Enligt 8 kap 1 § miljöbalken får föreskrifter om förbud att inom landet eller del av landet om att döda, skada, fånga eller störa vilt levande djur eller ta bort eller skada sådana djurs ägg, rom eller bon eller att skada eller förstöra sådana djurs fortplantningsområden och viloplats meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Sådana bestämmelser finns i artskyddsförordningen, som genomför EU:s naturvårdsdirektiv. I 4 § artskyddsförordningen har artskyddet i fågeldirektivet genomförts, vilket innebär att alla naturligt förekommande fågelarter är fridlysta. I 4 a och 7 §§ genomförs det strikta skyddet för djur och växter enligt art- och habitatdirektivet. I artskyddsförordningens 6, 8 och 9 §§ finns regler för skydd av

arter som listas i bilaga 2 till förordningen. Arterna är fridlysta inom hela Sverige eller i delar av landet och skyddas inte av naturvårdsdirektiven. Det innebär att skyddet för dessa arter inte tillämpas enligt EU:s regler. Skyddet för arterna i bilaga 2 har sin grund i den tidigare naturvårdslagen (1964:822).

Av EU-domstolens praxis följer att fridlysningsbestämmelserna i 4, 4a och 7 §§ artskyddsförordningen är tillämpliga på skogsbruk och kan innebära en begränsning av den pågående markanvändningen. Medlemsstaterna kan inte göra generella undantag för skogsbruksåtgärder från de krav som följer av EU-rätten.⁵⁸ Att fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen gäller pågående markanvändning och ska tillämpas på skogsbruksåtgärder, även för nationellt fridlysta arter, har också bekräftats av Mark- och miljööverdomstolen i ett flertal fall.⁵⁹ Av EU-domstolens praxis följer också att reglerna till skydd för arterna som markerats med N i bilaga 1 till artskyddsförordningen ska tillämpas strikt. N = arter som kräver noggrant skydd enligt art- och habitatdirektivet).⁶⁰

I enskilda fall får länsstyrelsen ge dispens från fridlysningsbestämmelserna. Förutsättningarna för att meddela dispens skiljer sig åt mellan de nationella fridlysningsbestämmelserna och de bestämmelser som har sitt ursprung i EU-rätten. Dispens från förbuden i 4, 4 a och 7 §§ hanteras i 14 § artskyddsförordningen. Dispens från förbuden i 6, 8 och 9 §§ hanteras i 15 § artskyddsförordningen. Länsstyrelsen kan medge dispens om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

Skogsvårdslagens (1979:429) tillämpningsområde är skogsbruksåtgärder på skogsmark. I skogsbruksåtgärder ingår normalt till exempel avverkning, röjning, gallring, plantering och byggande av skogsbilväg. Skogsvårdslagen anger också att förnygringsavverkning som omfattar minst 0,5 hektar ska anmälas till Skogsstyrelsen och för annan avverkning än gallring och röjning i ädellövskog och i fjällnära skog krävs tillstånd oavsett storlek på avverkningen. En anmälan om avverkning är att se som en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eftersom åtgärder i skogsbruket kan utgöra åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Skogsstyrelsen får förelägga anmälaren att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön eller, om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, förbjuda verksamheten.⁶¹ Vid prövning av en anmälan om samråd har Skogsstyrelsen att tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Eftersom artskyddsförordningen är att se som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter måste prövningen även innefatta en bedömning av hur fridlysta arter påverkas av den planerade verksamheten.⁶²

⁵⁸ Se bland annat EU-domstolens avgöranden i Case 412/85, C-98/03, C-6/04, C-383/09, C-183/05 och C-192/11.

⁵⁹ Se bland annat MÖD 2017:7, MÖD 2018:18 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 december 2018 i mål nr M 10104–17.

⁶⁰ EU-domstolens avgörande i C-103/00.

⁶¹ MÖD 2020:45.

⁶² MÖD 2013:13.

Länsstyrelsen har enligt 2 kap. 8 § 8 p. miljötillsynsförordningen (2011:13) ansvar för tillsyn i frågor som rör artskyddet, medan Skogsstyrelsen ansvarar för tillsyn enligt 12 kap. 6 § i miljöbalken i fråga om skogsbruksåtgärder, vilket följer av 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen. Hur artskyddet tillgodoses vid skogsbruksåtgärder är alltså ett gemensamt ansvar för Skogsstyrelsen och länsstyrelsen och ingen av myndigheterna har tolkningsföreträde före den andra, även om myndigheterna har olika roller. Rollfördelningen innebär att Skogsstyrelsen kan besluta om hänsyn vid skogsbruksåtgärder enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, om det är motiverat med hänsyn till artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser, medan länsstyrelsen kan besluta om dispens från förbuden i artskyddsförordningen.

Artskyddsförordningen innehåller inga ersättningsbestämmelser. Rätten till ersättning vid inskränkningar i markanvändning på grund av beslut enligt miljöbalken regleras i 31 kap. miljöbalken. Enligt 31 kap. 4 § miljöbalken kan ersättning utgå till fastighetsägaren vid förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Intrångsersättning

Fjällnära, intrångsersättning vid nekad tillståndsansökan

För fjällnära skog krävs enligt skogsvårdslagens bestämmelser Skogsstyrelsens tillstånd för att avverka. Markägare som ansöker och blir nekad tillstånd att avverka är garanterad intrångsersättning enligt expropriationslagens bestämmelser. Det finns ingen övre arealgräns vid ansökan och markägaren har möjlighet att själv initiera ett ansökningsärende som Skogsstyrelsen utan skäligt dröjsmål måste besluta.

Ett avslag enligt 18 och 18b §§ skogsvårdslagen på en ansökan om tillstånd att avverka i fjällnära skog medför normalt en ersättningsrätt motsvarande 125 procent av fastighetens marknadsvärdeminskning. Det är samma ersättningsnivå som erhålls om området i stället omvandlas till formellt skydd som naturreservat eller biotopskydd. Skattemässigt är dock inte ersättningen likvärdig. Eventuellt kan den bli det om Högsta förvaltningsdomstolen dömer enligt Skatterättsnämndens linje i ett pågående mål.

Ersättningen för avslag på en ansökan om tillstånd ger staten ett svagt skydd för höga naturvärden på sikt eftersom nekat tillstånd att avverka endast gäller föryngringsavverkning. En markägare kan ansöka om tillstånd att avverka för annan markanvändning. En markägare kan själv initiera processen och vid avslag få ersättningsrätt som myndigheten måste betala oberoende av myndighetens budgeterade anslag och oavsett om markägaren är intresserad av formellt skydd eller inte. I de fall staten har betalat ut ersättning till markägare bör det ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv också få ett långsiktigt formellt skydd.

Intrångsersättning för naturreservat och biotopskydd

När områden med höga naturvärden riskerar att förloras kan staten säkerställa bevarandet genom att överta hela eller delar av ägande- eller användarrätten till marken. Det kan ske genom att markägare med höga naturvärden lämnar en intresseanmälan om formellt skydd till myndigheterna eller blir kontaktad av

Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen med anledning av områdets höga naturvärden. Alternativt kan Skogsstyrelsen besluta om villkor eller förbud för föryngringsavverkning för del av området på en inkommen avverkningsanmälan, eller för andra skogsbruksåtgärder i samband med en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (nedan fjällnära). Ovan gränsen för fjällnära skog ska Skogsstyrelsen neka tillståndsansökan om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården. Skogsbruket omfattas i dessa situationer normalt av restriktioner som kan medföra en ersättningsrätt till markägaren.

Vid bildande av biotopskyddsområden och naturreservat utgår ofta intrångsersättning, som sedan 2010 uppgår till 125 procent av fastighetens marknadsvärdeminskning till följd av de användarrestriktioner som intrånget medför, och beslutet gäller för all framtid. Det schablonmässiga påslaget om 25 procent, utöver en marknadsmässig ersättning, är generöst utifrån ett internationellt perspektiv och ska kompensera för de begränsningar i brukandet som skyddet innebär, exempelvis att inte få avverka. Ersättningen ska på så sätt kompensera för en inskränkning i äganderätten.

Bilaga Avslagsbeslut vid ansökan om avverkning i fjällnära skog

Det tidigare oklara rättsläget kring Skogsstyrelsens avslagsbeslut enligt 18 och 18b §§ skogsvårdslagen ledde till att myndigheterna som är verksamma med skydd av fjällnära skog under år 2021 bildade en arbetsgrupp för att söka samverka. Givet den då oklara rättsverkan kring avslagsbesluten och att ersättningsnivåerna vid dessa bestäms på samma sätt som vid formellt områdesskydd, bedömdes det nödvändigt och eftersträvansvärt att så långt möjligt följa upp avslagsbesluten med att inrätta dem som formellt skydd enligt miljöbalken och på så vis säkerställa både skyddets varaktighet och den ersättning staten utbetalar. Arbetsgruppens slutsatser presenterades i juni 2021 i en intern PM vars sammanfattning återges nedan.

En myndighetsgemensam arbetsgrupp har sett över arbetssätt vid ansökningar om avverkningstillstånd i områden som kan vara lämpliga för områdesskydd i fjällnära skog.

Sammanfattningsvis finns det enligt arbetsgruppen behov av fortsatt arbete och att följa upp den pågående handläggningen. Arbetsgruppens förslag är därför att:

- Inriktningen för myndigheterna bör vara att åstadkomma ett långsiktigt formellt skydd för objekt där ansökan om avverkningstillstånd nekats eller villkorats i sådan omfattning att ersättningsrätt uppkommit och ersättning betalats ut till markägare.*
- Länsstyrelsen och berörda distrikt inom Skogsstyrelsen bör kommunicera uppgifter med varandra och ha regelbundna kontakter för att stämma av läget i arbetet.*
- Skogsstyrelsen bör se över möjligheten att arbeta med biotopskydd för att åstadkomma ett långsiktigt skydd i de fall ansökan om avverkningstillstånd nekats i områden som uppfyller kraven för biotopskydd.*
- Länsstyrelserna bör se över möjligheterna att i ökad utsträckning arbeta med interimistiska beslut och korta naturvårdsavtal. Myndigheterna bör verka för att naturreservat bildas där ansökan om avverkningstillstånd nekats och där andra skyddsinstrument inte är lämpliga.*
- Myndigheterna bör se över sina arbetssätt och rutiner och vid behov komplettera dem för att säkerställa en god kommunikation med berörda markägare i den aktuella typen av ärenden.*
- Myndigheterna bör arbeta för att få enhetliga värderingar och att nyttja be-fintliga värderingsunderlag.*

Ett visst arbete i den anda som uttrycktes i PM:en ägde rum under år 2021 i framför allt Västerbottens län och då kopplat till avslagsbeslut för allmänningsskogar. Men på det stora hela får nog resultatet sägas vara begränsat. Ambitionerna har

inte kunnat realiserats i någon större omfattning i övriga fjällän och särskilt inte bland enskilda fastighetsägare med avslagsbeslut. Det finns flera orsaker till detta men de tyngsta skälen kan sägas vara kombinationen resurs- och medelsbrist.

Ansökan om föryngringsavverkning – tillståndsprövning

Fjällnära skog är sådan skog inom det fjällnära området där skogsbruksåtgärder kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården, kulturmiljö-vården eller rennäringsen, eller där det råder särskilda förutsättningar för skogens skötsel. Den fjällnära skogens utbredning framgår av SKSFS 1991:3.

I fjällnära skog krävs tillstånd från Skogsstyrelsen för att utföra avverkning som inte främjar skogens utveckling. Vid tillståndsprövningen utreds bland annat om ansökt avverkningsform är lämplig och om det finns möjlighet att föryngra området samt om den planerade skogsbruksåtgärden kan påverka intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljö-vården och slutligen vilken hänsyn som behöver tas till rennäringsens intressen. I beslut om tillstånd eller delvis tillstånd till avverkning föreskrivs den hänsyn till natur- och kulturmiljö-vårdens samt rennäringsens intressen som behöver tas vid avverkningen.

Det finns ingen begränsning och därför inte heller någon prövning av den ansökta arealens storlek. Skogsstyrelsen är dock enligt 18 a § skogsvårdslagen förhindrad att bevilja tillstånd till ett större sammanhängande område än 20 hektar inom samma brukningsenhet. Tillämpning av begränsning av hyggesstorlek kan bara aktualiseras om området i övrigt helt eller delvis bedömts tillåten.

Någon minimiareal då tillstånd krävs anges inte i skogsvårdsförfattningarna vilket innebär att även avverkningar med en liten areell omfattning är tillståndspliktiga. All avverkning som inte främjar den befintliga skogens utveckling kräver Skogsstyrelsens tillstånd för att få utföras. Förutom vanlig föryngringsavverkning kräver även till exempel avverkning av skadad skog, avverkning för naturvårdande skötsel och avverkning för omläggning av mark till annat ändamål ett tillstånd.

Enligt 3 § skogsvårdslagen hindrar inte lagen att produktiv skogsmark tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion. Krav på avverkningstillstånd vid avverkning för omläggning gäller för mark som omfattas av skogsvårdslagen. Oavsett om tillåtligheten för den kommande verksamheten prövats enligt annan lag så krävs även tillstånd för avverkning. Skogsvårdslagens övriga bestämmelser ska inte tillämpas vid omlägningsärenden.

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.⁶³ Enligt 23 § förvaltningslagen har Skogsstyrelsen ett utredningsansvar och ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Handläggaren behöver därför förvissa sig om förhållandena i det ansökta området.

⁶³ 9 § förvaltningslagen (2017:900).

Tillämpning av 18 § i skogsvårdslagen

Enligt 18 § skogsvårdslagen får tillstånd till avverkning inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården.

Den så kallade Änokdomen är den hittills enda domen som ger vägledning om hur 18 § skogsvårdslagen ska tillämpas.⁶⁴

Av förarbetena framgår att bestämmelsen i 18 § bör avse bland annat områden som hyser hotade eller sällsynta växter och djurarter.⁶⁵ Även naturtyper eller kulturmiljöer av särskilt värde kan avses. Det lämnas dock ett stort utrymme för Skogsstyrelsen att, i samråd med andra myndigheter, bedöma när tillstånd ska nekas.

Skogsstyrelsens uttolkning av Änokdomen är att tillstånd till avverkning inte kan medges i områden med mycket höga naturvärden eller i områden där ett områdesskydd av något slag planeras. Av Änokdomen kan slutsatsen dras att ett eventuellt reservatsbeslut inte kan inväntas när Skogsstyrelsen får in en ansökan om avverkning, utan ansökningsärendet hos Skogsstyrelsen ska fortfarande handläggas som vanligt. Ett planerat områdesskydd ska vara i beslutsprocess för att kunna utgöra grund för avslag.

I områden som hyser arter som omfattas av artskyddsförordningens fridlysningsregler eller som hyser arter som är akut hotade, starkt hotade, sårbara och nära hotade och arternas bevarandestatus riskerar att påverkas negativt av planerad avverkning behöver Skogsstyrelsen utreda hur artförekomsten påverkar tillståndsprövningen.

Tillämpning av 18 b § och 18 c §

När tillstånd till avverkning ges i fjällnära skog ska hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens samt rennäringens intressen föreskrivas i beslutet. Det kan röra sig om såväl enstaka hänsynsobjekt som hänsynskrävande biotoper. Skogsstyrelsen har också möjlighet att i tillståndet besluta om åtgärder för att begränsa eller motverka andra olägenheter än sådana naturvårds-, kulturmiljövårds- eller rennäringensintressen som avses i 18 b § första stycket. Sådana åtgärder kan bland annat vara avverkningsform samt vilka återväxtåtgärder som ska vidtas för att trygga återväxten.

Skogsstyrelsen har som praxis att värdet på den hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen som föreskrivs i ett tillståndsbeslut i normalfallet inte bör gå utöver vad som i normalskog motsvarar intrångsbegränsningen. Denna praxis som Skogsstyrelsen beslutat har sin utgångspunkt i myndighetens instruktion för hantering av samråd i särskilt känslig naturmiljö. I instruktionen står att ”meddela förbud som avsevärt skulle försvåra pågående markanvändning ska noga övervägas med anledning av proportionalitetsprincipen. Det minst ingripande instrumentet ska användas för att uppnå skyddet för naturmiljön.”

⁶⁴ Kammarrätten i Sundsvalls dom från den 17 december 2014 i mål nr 439–14.

⁶⁵ Prop. 1990/91:3 s. 44.

Skogsstyrelsen har inför beslutad 18 b § praxis vägt in myndighetens hela verktygslåda och kommit till slutsatsen att 18 b § inte är det minst ingripande eller bäst avsedda instrumentet för att i normalfallet föreskriva sådan hänsyn som medför ett påtagligt försvårande av pågående markanvändning. Det vill säga, att markägaren inte kan nyttja sitt tillstånd för ändamålet.

Den hänsyn som föreskrivs för att ett förbud i artskyddsförordningen inte ska överträdas ska dock inte begränsas, utan den hänsyn som behövs till arten ska föreskrivas. Det görs inget toleransavdrag om kravet på hänsyn tillsammans med ett avslag inom den berörda delen överstiger intrångsbegränsningen.⁶⁶ Detta innebär att det kan föreligga en rätt till ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen för den hänsyn som har föreskrivits med stöd av 18 b §.

När tillstånd till avverkning ska ges ska Skogsstyrelsen besluta om vilken hänsyn som ska tas till rennäringens intressen. Inom områden där det i domstol fastställts att det inte finns någon renskötselrätt kan inte krav på hänsyn till rennäringens intressen föreskrivas.

Den hänsyn till rennäringens intressen som kan föreskrivas får inte avse annat än vad som uppenbart behövs med hänsyn till renskötselrätten. Den hänsyn till rennäringen som föreskrivs ska kunna förenas med ett rationellt skogsbruk. Skogsstyrelsen bedömer att den hänsyn som i nuläget kan föreskrivas till rennäringens intressen ligger på motsvarande nivå som för den hänsyn som kan föreskrivas med stöd av 7 kap. Skogsstyrelsen föreskriver och allmänna råd, det vill säga intrångsbegränsningen. Frågan har dock ännu inte prövats av domstol.

Föreskriven hänsyn till rennäringen kan i ett beslut enligt 18 b § till exempel utgöras av anpassning av *hyggens storlek och utläggning, avverkningsform, beståndsanläggning, till exempel skonsam markberedningsmetod, kvarlämnande av trädsamlingar och anpassningar av skogsbilvägars sträckning*. Skogsbruket ska sträva efter att tillgodose berörd samebys behov av årlig tillgång till sammanhängande betesområden och nödvändig vegetation inom områden som används för samling, flyttning och rastning.

Beslut enligt 18 b § som avser den hänsyn som ska tas till rennäringens intressen räknas inte upp i ersättningsbestämmelsen i 19 § skogsvårdslagen och ger därför inte upphov till någon ersättning.

Inom den fjällnära skogen finns vissa områden där det finns en större risk att en skogsbruksåtgärd kan komma att ge upphov till olägenheter som inte direkt avses i 18 b §. Exempelvis ras, erosion eller slamströmmar. Om det i ett sådant särskilt känsligt område är sannolikt att ett ras, erosion eller slamströmmar skulle medföra skada måste försiktighetsmått, till exempel anpassning av avverkningsform, vidtas av verksamhetsutövaren. Sådana försiktighetsmått kan beslutas med stöd av 18 c § skogsvårdslagen. I vissa fall kan riskerna för skada för människors hälsa eller miljön vara så stora att ett tillstånd till föryngringsavverkning inte kan medges. Åtgärden kan då förbjudas med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken.

⁶⁶ Expropriationslagen (1972:719)

Bilaga Synpunkter från intressenter

Synpunkter inledningsvis

En genomgående, övergripande synpunkt som tagits upp av såväl skogliga intressenter som myndigheter är att det som har största påverkan på möjlighet till formellt skydd av skog är tillgängliga resurser för detta.

Synpunkterna från de skogliga intressenterna på de befintliga skyddsformerna är att de i huvudsak fungerar väl men kan utvecklas. Markägarorganisationerna framför önskemål om flexibilitet både vad gäller flera valbara skyddsformer samt flexibilitet för regleringen, som till exempel avgränsning, av respektive skyddsform. Samtidigt påpekas att det inte får bli otydligt vad de olika skyddsformerna står för. Det framförs behov av anpassade skydd för restaureringsobjekt med ett landskapsperspektiv, men samtidigt en medvetenhet om begränsningar i medelstildelning. Det är en positiv inställning till tidsbegränsade skydd, framför allt i anknytning till artförekomster som inte är långsiktigt beständiga på platsen. Markägarorganisationerna menar att höjd ersättningsnivå är en förutsättning för att få attraktiva naturvårdsavtal medan ideella naturvården anser att ersättningsnivåerna inte bör höjas generellt. Det är en positiv syn på någon grad av anpassat nyttjande i skyddade områden där det är möjligt med hänsyn till naturvärdena, men det framförs också farhågor om svårigheter att definiera vad som kan utföras och hur det ska följas upp. Här framför den ideella naturvården att anpassningar som kan ses som förstärkt hänsyn inte bör ersättas utan ses som en del av sektorsansvaret.

Vid intervjuerna med de enskilda markägarna har det framförts synpunkter om att ersättningsnivåerna är viktiga men också att det är ett samband mellan vad som anses som rimlig ersättning och villkoren för och begränsningar i det formella skyddet. Där lyfts också kopplingen till beskattning och möjlighet till att få ersättningen periodiserad i stället för att den betalas ut som en engångssumma. Det påpekas behovet av flexibilitet i form av olika skyddsformer där det är en positiv syn på tidsbegränsade skydd och en önskan om möjlighet till anpassning till markägarens situation.

Skogsstyrelsens distriktshandläggare och länsstyrelserna ser inget behov av nya skyddsformer men att de befintliga kan utvecklas. För tidsbegränsade skydd ser man främst verktyget naturvårdsavtal och anser att det inte bör införas tidsbegränsade biotopskydd. Det är en positiv inställning till mer flexibla biotopskydd, men det finns vissa farhågor om att det kan medföra ökad administration. Det framförs synpunkter om att det bör ges mer handlingsutrymme vid intresseprövningen vid bildande av biotopskydd. Samarbete mellan myndigheterna betonas i synnerhet om reservat och biotopskydd närmar sig varandra i storlek och utformning. Det man i första hand ser som en åtgärd för att göra naturvårdsavtal mer attraktivt är att höja ersättningsnivån. Man ser också en öppning för ett anpassat brukande eller nyttjande, men ser svårigheter i att tydliggöra vad som är tillåtet och ett ökat resursbehov för förvaltning och tillsyn. Det som också påpekas är att flexibla biotopskydd och avtal för anpassat brukande eller nyttjande medför ökade krav på kompetens hos handläggarna och ökat behov av kalibreringar.

Den synpunkt Energiföretagen lägger tyngd på är behovet att undanta delar av områdesskydden som kan beröras av ledningsunderhåll i syfte att undvika processen med dispensansökningar.

Från konsultation i frågor som rör det samiska folket

Sametinget och SSR menar att det i grunden är positivt med skyddade områden, men att det också i ett fragmenterat landskap finns ett behov av restaurering av skogar för att få kontinuitet i tillgängligt bete av marklav och hänglav. Det är viktigt att vid inrättande av formella skydd beakta de inskränkningar som vald skyddsform och skyddade områden kan innebära för renskötseln och att inte glömma landskapsperspektivet vid betraktande av ändamålsenlighet. De vill också påminna om att gynna renskötseln också är att verka för den positiva inverkan på naturvärdena som renarna har.

Synpunkter på förslagen

Återkopplingen på förslagen från de skogliga intressenterna var övervägande positiva omdömen. Synpunkter på förslagen från markägarorganisationerna handlar om höjda ersättningsnivåer för naturvårdsavtal generellt, rådighet för markägaren och kortare handläggningstider. Den ideella naturvården anser att höjda ersättningsnivåer för naturvårdsavtal ska tillämpas enbart där det är motiverat av en alternativ situation med intrångsersättning. De anser också att flexibla områdesskyddsarbete kan öka risken för att naturvärden spolieras och man framför även att utökad tillämpning av skyddsformen naturreservat kan vara bättre än större biotopskydd eller vid behov av avtal för anpassat nyttjande.

I länsstyrelsernas återkoppling framkommer viss skepsis mot höjd ersättning för naturvårdsavtal i fjällnära området och påpekande att reservatsinstrumentet är ett befintligt alternativ till en del av förslagen och att det främst är anslagsbrist som begränsar en vidare tillämpning. I övrigt var länsstyrelserna positiva till förslagen.

Responserna från Skogsstyrelsens distrikthandläggare är huvudsakligen positiv. Det som påpekas är att större biotopskydd för med sig ökat utredningsbehov och en risk för otydlighet i gränsen mellan biotopskydd och reservatsinstrumentet. Det ses också som en utmaning att förklara olika ersättningsnivåer för olika typer av naturvårdsavtal. Vidare framförs också en viss farhåga för en ökad risk att värdekärnor spolieras med successiv utökning av biotopskyddsbeslut.

Energiföretagen hänvisar till det förslag om ändring i områdesskyddsförordningen som lagts i Rätt för klimatet (SOU 2022:21). Där föreslås att i ett biotopskyddsområde får verksamheter bedrivas och åtgärder vidtas för att uppfylla krav på elsäkerhet för starkströmsledning med nätkoncession beslutad före biotopskyddsbeslutet.

Från konsultation i frågor som rör det samiska folket

SSR och Sametinget är huvudsakligen positiva till förslagen, men påpekar att inkludera annan mark än värdekärna i biotopskydd och att bilda större biotopskydd ökar risken för att skyddad areal sammanfaller med befintliga anläggningar för renskötseln eller på annat sätt påverkar renskötseln.

Sammanställning av synpunkter om skyddsformer initialt.

Enkät i oktober 2022 med uppföljande möten november – december 2022.

Markägareorganisationer	Skogsbolag och andra aktörer	Ideell naturvård	Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och RAÄ
<p>Ser positivt på en bred verktygslåda av skyddsformer att välja mellan.</p> <p>Flexibilitet i alla former är bra men får inte medföra otydlighet i vad olika skyddsformer står för.</p> <p>Biotopskydd fungerar i grunden bra.</p> <p>Oklarhet om vad som gäller för naturvårdsavtal när avtalstiden löper ut.</p> <p>Viktigt med förutsägbarhet och långsiktighet för skydd.</p> <p>Många markägare är tveksamma till att skydda för all framtid.</p> <p>Efterlyser periodisering av utbetald ersättning för formellt skydd. Lyfter behov av marknadsmässig ersättning men även vikten av typ av beskattning.</p> <p>Skydd av skog behöver vara kostnadseffektiv.</p>	<p>Resurserna för skydd är grunden. ”Glappet” som finns nu mellan biotopskydd och naturreservat måste hanteras.</p> <p>Flexibiliteten bra men behöver veta vad de olika skyddsformerna står för. Måste vara enkelt för gemene man att förstå.</p> <p>Ekonomiskt extra hög ersättning om man själv anmäler intresse för skydd.</p> <p>Naturvårdsavtal skattemässigt missgynnade.</p> <p>Förutom ersättningsnivå har även tiden och hur smidig handläggningen är betydelse för intresset för skydd.</p> <p>Flexibel hantering om flera markägare berörs av ett biotopskydd och låt den som inte vill ha formellt skydd avstå. ”Grannar” kan vara ett hinder för den markägare som vill gå vidare med ett biotopskydd.</p> <p>Flexibilitet även för möjlig inkludering av annan mark än värdekärna i ett biotopskydd.</p>	<p>Generellt positiva till flexibla skydd förutom tidsbegränsade biotopskydd.</p> <p>Tidsbegränsade skydd kan vara lämpliga i vissa fall medan många värden behöver skyddas permanent. Skepsis till tidsbegränsade biotopskydd – finns naturvårdsavtalsinstrumentet. Nackdelen är att det är ett svagare skydd.</p> <p>Ser möjlighet i ökad flexibilitet i vilka biotopskyddstyper som kan ingå.</p> <p>Positiva till större biotopskydd och även att inkludera annan mark än värdekärna. Om det blir mer ändamålsenligt. Men det förutsätter mer resurser till skydd.</p> <p>Hyggesfria bruksformer alternativ till formellt skydd, men i brukade områden.</p> <p>Trycker på sektorsansvaret och att förstärkt hänsyn ligger inom det (kombinerat brukande–bevarande)</p> <p>Om det pga. nekat tillstånd till avverkning utgår intrångsersättning så ska området formellt skyddas.</p>	<p>Brist på medel är stora problemet oavsett skyddsformer</p> <p>Ser inget behov nya skyddsformer – utveckla de som finns</p> <p>Övervägande positiva till flexibla biotopskydd: större biotopskydd, flexibla gränsdragning, flera biotoptyper i ett biotopskyddsområde och fler biotopskyddstyper.</p> <p>Noterades risk för mer administration för att utreda och bedöma vad som är lämpligt. Viss farhåga för att successiva biotopskyddsbeslut skulle kunna ge ökad risk för avverkning av del av värdekärna.</p> <p>I södra Sverige ser man inte samma behov av större biotopskydd som norra delen av landet. Risk med större biotopskydd att små inte prioriteras men konstaterades att dessa har inte heller samma ekologiska relevans</p> <p>Negativa till tidsbegränsade biotopskydd. Naturvårdsavtal mer lämpligt.</p> <p>Intresseprövningen biotopskydd bör ges mer handlingsutrymme.</p> <p>Det blir otydligt om skyddsformerna (biotopskydd–reservat) blir alltför lika. Betonar samarbete mellan myndigheterna,</p>

Markägareorganisationer	Skogsbolag och andra aktörer	Ideell naturvård	Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och RAÄ
<p>Begränsa inte vilka typer av skog som skyddas.</p> <p>I vissa områden finns behov att skydda även för restaurering av naturvärden och värden som inte riktigt når upp till tröskeln för värdekärna.</p> <p>Positivt att kunna inkludera annat än värdekärna i biotopskydd t ex för att få en bättre arrondering.</p> <p>Om flera markägare berörs av ett biotopskydd – öppna för att den som inte vill ha formellt skydd ska kunna avstå eller få mer tid för beslutet</p> <p>Positivt med tidsbegränsade biotopskydd och avgörande är föremålet för skyddet.</p> <p>Naturvårdsavtal alternativ men låg ersättning. Reservat krångligare.</p> <p>Gärna ändring för att bilda större biotopskydd, speciellt i fjällnära men vill även se skydd för mindre områden än idag.</p> <p>Större biotopskydd kan minska ”glappet” mellan biotopskydd och reservat. Ser inte någon övre arealgräns.</p>	<p>Tidsbegränsade skydd intressant vid artförekomster som inte är beständiga. Men måste finnas tydlighet i vad som gäller när tiden går ut.</p> <p>Ersättning behöver relateras till rådigheten för markägaren, men måste hanteras så att det inte upplevs orättvist.</p> <p>Paletten för hur ett område skyddas behöver vidgas, så att det inte är 100 % brukanderestriktioner om det inte är motiverat utifrån naturvärden/skyddsvärden. Behöver utveckla kunskapen.</p> <p>Ska allt vara optimalt blir det svårt att ta ut virke och få intäkt.</p> <p>Tveksam till om det är en metod som passar storskogsbruket.</p> <p>Avtal som kombinerar bevarande och brukande är positivt, men kan på sikt leda till ökat naturvärde och påverka framtida brukande.</p> <p>Aktuellt för områden med t ex mykorrhizasvampar.</p> <p>Tror att det i det fjällnära innebär att man faktiskt ändå väljer att skydda om man får plocka ut virke för husbehov m.m.</p>		<p>För att göra Naturvårdsavtal mer attraktiva: främst höjd ersättningsnivå, gynnsammare skatteregler, möjlighet teckna kortare avtal, öppning för att kombinera med brukande/nyttjande.</p> <p>Viss tveksamhet till fler naturvårdsavtal – permanenta skydd bättre.</p> <p>Påminner om sektorsansvaret</p> <p>Avtal för anpassat brukande – ses med viss tvekan som möjlighet i vissa lägen, men svårt tydliggöravad som får göras och risk att det medför mer administration/förvaltningskostnader</p> <p>Avtal för anpassat brukande i fjällnära:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vid avslag, kanske ett sätt att tydliggöra vad som får göras och inte - kan vara möjlighet slippa insprängda hyggen i väntan på naturreservat - måste utgå från naturvärden, i många fall svårt kombinera med brukande - svårt tydliggöra vad som får göras och följa upp det - förvaltningsfrågan – risk för ”berg” av tillsyn - tveksamt med ersättning för att påverka naturvärden negativt - rennäring – skydd för t ex lavrik skog <p>Det som påpekas både vad gäller flexiblare biotopskydd och avtal för anpassat brukande/nyttjande är att det ökar kravet på handläggarens kompetens och behovet av kalibrering.</p>

Markägarorganisationer	Skogsbolag och andra aktörer	Ideell naturvård	Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och RAÄ
<p>Ersättningsnivå för skydd i fjällnära jämförs med intrångsersättning.</p> <p>Äganderätten och markägarens rådighet är viktig. Många markägare vill kunna ha ett nyttjande av det skyddade området. T ex vedhuggning, husbehovsvirke, byggnadsvårdsvirke.</p> <p>Tilltalande att kombinera bevarande av naturvärden med brukande. Men pekar på att det långsiktigt kan leda till högre naturvärden och inskränkning i brukandet. Ser en utmaning hur brukandet ska definieras och verkställas.</p> <p>Exempel som nämns är granbarkborreområden nära naturreservat.</p> <p>I fjällnäraområdet ser man problem att få ersättningsmark.</p>	<p>Om man betalar ut intrångsersättning - rimligt att området blir formellt skyddat.</p> <p>Renskötsel</p> <p>För renskötseln är det i huvudsak positivt med skyddad mark. Efterlyser också restaurering av områden, som sedan också skyddas, för kontinuitet av bete i landskapet.</p>		<p>Avtal för anpassat brukande positivt för möjlighet till byggnadsvårdsvirke, fäbodbruk, renbete (RAÄ)</p> <p>Den fjällnära skogen nedanför fjällnäragränsen är problematisk att hantera</p>

Sammanställning av synpunkter på förslagen om skyddsformer

Det är övervägande positiv respons på förslagen. Nedan sammanfattas övriga synpunkter på förslagen. En återkommande kommentar oavsett intressent är att det största problemet är medels- och resursbrist.

Markägareorganisationer	Skogsbolag och andra aktörer	Ideell naturvård	Länsstyrelserna	Skogsstyrelsen
<p>Inkluderad utvecklingsmark etc. i biotopskydd kan leda till mer inskränkningar för brukanderätten</p> <p>Successivt utökande av biotopskyddsbeslut – bör ej vara strikt att hela värdekärnan på sikt ska vara skyddad från avverkning</p> <p>Även framtida basväg bör kunna undantas i biotopskyddet</p> <p>I S. Sverige förekommer biotoper som kan prioriteras för formellt skydd där bevarande borde kunna kombineras med virkesproduktion.</p> <p>Höjd ersättning för naturvårdsavtal bör gälla även nedan fjällnära</p> <p>Oro för ökad handläggningstid vid enskild bedömning för avtal anpassat brukande/nyttjande</p>	<p>Inkluderad andel utvecklingsmark etc. i biotopskydd får inte bli för stor.</p> <p>För rennäringen kan förslagen att inkludera annan mark än värdekärna i biotopskydd och att bilda större biotopskydd öka risken för att skyddad areal sammanfaller med befintliga anläggningar för renskötelsen eller på annat sätt påverkar renskötelsen.</p>	<p>Successivt utökande av biotopskyddsbeslut – farhåga för ökad risk att värdekärnor avverkas</p> <p>Att inkludera utvecklingsmark etc. ger komplex handläggning. Risk?</p> <p>Reservatsverktyget kan vara bättre alternativ än större biotopskydd samt vid behov av avtal för anpassat nyttjande</p> <p>Anser att det inte ska vara höjd ersättning för naturvårdsavtal nedan fjällnäragränsen</p> <p>Glöm inte bort sektorsansvaret! Staten kan inte behöva betala för all avsättning.</p>	<p>Anser det inte motiverat att höja ersättning för naturvårdsavtal främst för att det är ett tidsbegränsat skydd.</p> <p>Kan bli en utmaning att förklara för markägare att det är olika ersättning för naturvårdsavtal ovan respektive nedan fjällnära.</p> <p>Reservatsverktyget täcker redan in förslagen för permanenta skydd – anslagsnivå och resurser det stora problemet.</p>	<p>Successivt utökande av biotopskyddsbeslut – värdekärnor behöver skyddas från avverkning. Ökad risk?</p> <p>Risk för att det blir fler mindre biotopskydd?</p> <p>Större biotopskydd – ger ökad beröring med och hantering av andra intressen.</p> <p>Risk för mer otydligt gränssnitt mellan biotopskydd/SKS och reservat/Lst?</p> <p>Tveksamhet till ny biotopskyddstyp – ”artbiotop”</p> <p>Kan bli en utmaning att förklara för markägare att det är olika ersättning för naturvårdsavtal ovan respektive nedan fjällnära.</p> <p>Höjd ersättning naturvårdsavtal – bör vara en tydlig skillnad mot ersättning för permanenta skydd</p> <p>Risk att ordinarie naturvårdsavtal blir mindre attraktiva jmf med andra varianter med höjd ersättning.</p> <p>Det som påpekas både vad gäller flexibla biotopskydd och avtal för anpassat brukande/nyttjande är att det ökar kravet på handläggarens kompetens och behovet av kalibrering.</p>

Sammanställning av intervjuer med enskilda markägare

I mars 2023 intervjuades 20 markägare över hela landet i regeringsuppdraget om Flexibelt, ändamålsenligt och attraktivt biotopskydd samt attraktiva skydds- och ersättningsformer anpassade till det fjällnära området. Intervjuerna var uppdelade på Syd, Mitt, Nord och Fjällnära.

Markägarna hade någon erfarenhet av formellt skydd eller intrångsersättning fjällnära. Några av dem togs ut bland markägare som valt att inte slutföra en områdesskyddsprocess eller ta emot intrångsersättning. 8 av de intervjuade var kvinnor och 12 var män och åldersspannet var från 40 år till 82 år.

- I slutet av intervjun fick markägaren sammanfatta vad i samtalet som var extra viktigt att beakta.
- Ersättningsnivån är viktig. Den ska vara marknadsmässig och även beakta ersättningsnivåer för annan markanvändning.
- Möjlighet att fördela ersättningen över åren och inte få det som en engångssumma.
- Beskattningen har stor betydelse
- Det måste vara enkelt att hitta information om olika typer av områdesskydd och även att anmäla intresse för områdesskydd med tydliga anvisningar.
- Öppen process vid bildande av områdesskydd med god dialog med markägaren om naturvärdena och anpassning. Viktigt med förtroende för markägaren. Det bör finnas möjlighet till ombud som stöd för markägaren.
- Handläggningstiden får inte bli för lång.
- Områdesskydd bör vara anpassningsbara – ingen markägare är den andra lik.
- Se inte bara till de stora fastigheternas förutsättningar.
- I en föränderlig värld så är det viktigt att kunna välja ett tidsbegränsat skydd

Vad innebär flexibilitet för dig? Hur viktigt är det för dig?

- Ej tvingande med skydd.
- Valmöjlighet om det finns annan markanvändning som vindkraft eller dyl.
- Möjlighet till tidsbegränsat skydd med tanke på kommande generationer och osäkerhet om vad som kommer hända i framtiden.
- Möjlighet för markägaren att påverka innehåll i avtal som nyttjande, te x bete, husbehovsvirke, sätta upp jaktkoja och även hur gränserna läggs.
- Möjlighet till att nyttja skyddat område för jakt, fiske och friluftsliv.
- Valmöjlighet i fråga om skyddsformer och även möjlighet till ersättningsmark.

- Kunna skydda små som stora områden.
- En stor andel av de svarande menar att flexibilitet är mycket viktigt.
- Någon svarar att kravet på flexibilitet också påverkas av ersättningsnivå.

Hur skulle du se på ett förslag att kombinera bevarande av naturvärden och brukande med uttag av virke i ett skyddat område?

- Intressant om det är möjligt att både bevara och ändå få en avkastning
- Tidigare brukande har bevarat och skapat naturvärden och markägaren borde ha förtroende att fortsätta med det.
- Vid granbarkborreangrepp är det intressant att kunna ta ut skadat virke.
- Naturvårdande skötsel.
- Om det är möjligt eller inte är en avvägning och avgörs av hur det går bevara naturvärdena.
- Måste vara tydligt vilka träd man får ta ut så det inte blir fel.
- Tveksamhet om det är ekonomiskt intressant att plockhugga.

Hur skulle du se på ett förslag att kombinera bevarande av naturvärden och nyttjande för annat än skogsbruk i ett skyddat område?

- Vilket nyttjande?
- Mycket intressant!
- Individanpassat
- Får inte bli för hårt nyttjande.
- Exempel på nyttjande är stigar, skoterleder, vindskydd, bete, husbehovsvirke och ved, jakt, jaktorn, jaktkoja, stuga, friluftsliv, turism, MTB-leder, siktröjning, vägar för eget bruk.
- Tveksamhet till turism från några svarande.

Vilken betydelse har det för dig om ett områdesskydd är tidsbegränsat?

- Många svarande lägger stor vikt vid att det är tidsbegränsat men det finns också ett antal som anser att om det ska skyddas så är det för all framtid då naturvärdena kommer fortsätta finnas där.
- Motiven för tidsbegränsat skydd är med tanke på kommande generationer och osäkerhet om vad som kommer hända i framtiden. Ger handlingsutrymme.

Vad tycker du är viktigast vad gäller handläggning och ersättning vid bildande av områdesskydd?

- Ersättningsnivå är viktig och ska vara marknadsmässig.
- Ersättningen måste vara attraktiv för fler (naturvårdsavtal).
- Möjlighet att fördela ersättning över åren och inte en engångsersättning.

- Information om skydden och löpande, tydlig och öppen kommunikation mellan myndighet och markägare. Viktigt med förtroende för markägaren.
- Processen behöver inte gå fort men inte heller dra ut alltför mycket på tiden.
- Möjlighet för markägaren att påverka utformning som gränser eller möjlighet att köra genom ett skydd.
- Möjlighet till ombud på myndighetens bekostnad.

Ytterligare kommentarer om områdesskydd:

- Motsätter sig att så mycket skog skyddas på enskild mark.
- Det är viktigt att skyddade områden sköts om.
- Befintliga skyddsformer är bra men kan utvecklas.
- Upplever att det är oklart med två myndigheter som jobbar med skydd av skog (Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen).
- Bra att natur blir skyddad.
- Oro över granbarkborreangrepp.
- Måste se till helheten i landskapet långsiktigt och skydda även det som inte har så höga naturvärden nu.
- Önskvärt med samlad information om skydd oavsett ansvarig myndighet.
- Beskattning av ersättningen har stor betydelse.

Förutsättningar för att markägaren ska välja att intresseanmäla för områdesskydd istället för att lämna in en tillståndsansökan för avverkning i fjällnäraområdet.

- Vetskap om att det finns och lättillgänglig information om möjlighet till områdesskydd.
- Ersättningsnivå är viktig men ställs också mot vilken rådighet jag har som markägare, t ex tidsbegränsat skydd.
- Trygga former för processen med områdesskydd.
- Skattemässiga förutsättningarna.
- Möjlighet att fördela ersättningen över åren och inte få det som en engångssumma.
- Möjlighet till ersättningsmark.
- Processen med områdesskydd får inte ta längre tid än att få intrångsersättning.

Inkludera mindre tillståndsdelar i skyddet. Ofta blir de ej lönsamma att bruka.