

Hållbart skydd av naturområden



Regeringens proposition

2008/09:214



Hållbart skydd av naturområden

Prop.
2008/09:214

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 maj 2009

Fredrik Reinfeldt

Andreas Carlgren
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisar regeringen åtgärder för att utveckla arbetet med skydd av naturområden i syfte att förbättra uppfyllelsen av miljökvalitetsmålen, bredda naturvårdsarbetet genom att bättre involvera markägare och andra lokala intressenter, stärka den lokala och kommunala naturvården samt arbetet med att sköta skyddade naturområden.

En möjlighet för markägare att ta initiativ till formellt skydd av natur införs genom Kometprogrammet. Naturvårdsavtal ska få en ökad användning samtidigt som villkor och tillämpning ska ses över. Tillämpningen av områdesskydden ses över i syfte att förbättra arbetet och därmed uppfyllelsen av miljökvalitetsmålen, samtidigt som markägare kan få ett bättre erkännande för att de värnar värdefull natur på sin fastighet. Möjligheten att få ersättningsmark vid bildande av naturreservat ska öka. Myndigheternas arbete med formellt skydd av naturområden ska kvalitetssäkras och löpande följas upp.

Statens skyddsvärda skogar bör bevaras långsiktigt. I propositionen redovisas åtgärder som bidrar till att skogar med höga naturvärden som förvaltas av Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket kan bevaras.

Det föreslås att något toleransavdrag inte längre ska göras när man bestämmer ersättning enligt 31 kap. miljöbalken på grund av beslut om områdesskydd m.m. Motsvarande föreslås i fråga om ersättning enligt skogsvårdslagen (1979:429) på grund av beslut som rör avverkning i fjällnära skog.

Regeringen redovisar en strategi för arbetet med långsiktigt skydd av skogar och bedömer att delmålet om formellt skydd av skogsmark ligger inom räckhåll till 2010.

Det lokala och kommunala naturvårdsarbetet stärks genom att programmet för lokal naturvård (Lona) återupptas. Det föreslås ändringar i 7 kap. miljöbalken som innebär att en kommun får besluta om att bilda vissa typer av biotopskyddsområden och att dispens får ges även i fråga om biotopskyddsområden som har beslutats i särskilda fall.

De skyddade naturområdena ska skötas så att natur- och kulturmiljövärdena bibehålls eller ökar, så att områdena i stor utsträckning görs tillgängliga för alla grupper av besökare och så att de utgör en resurs för bland annat landsbygdsutveckling, turism och folkhälsa.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	6
2	Lagtext	7
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	7
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken	12
2.3	Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	13
3	Ärendet och dess beredning	14
4	Politikens inriktning och mål	16
5	Utgångspunkter	17
5.1	Naturvård och biologisk mångfald – ett 100-årigt perspektiv	17
5.2	Miljömålen och skyddet av naturområden	18
5.3	Sektorsansvaret för miljön	19
5.4	Ekosystemtjänster	20
5.5	Klimatförändringarna och naturvården	21
5.6	Ekonomiska risker med passivitet	22
5.7	Internationella åtaganden	23
5.8	EU och naturvården	25
6	Nuvarande skyddsformer och arbetsätt	27
6.1	Skyddade naturområden – en översikt	27
6.2	Områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken	28
6.3	Övriga skyddsformer	33
6.4	Berörda myndigheter vid skydd av natur	34
6.5	Processen vid skydd av ett naturområde	35
6.6	Ersättningsbestämmelser	36
6.7	Kostnader för ersättningar till markägare	37
7	Skydd av natur i olika delar av landskapet	39
7.1	Levande skogar	39
7.2	Levande sjöar och vattendrag	45
7.3	Hav i balans samt levande kust och skärgård	47
7.4	Ett rikt odlingslandskap	51
7.5	Myllrande våtmarker	53
7.6	Storslagen fjällmiljö	56
7.7	Tätortsnära natur	58
7.8	Områdesskydd och kulturmiljö	61
7.9	Åtgärdsprogram för hotade arter	63
8	Bredare arbetsätt – förbättrad samverkan	64
8.1	En kombination av verktyg i naturvårdsarbetet	64
8.2	Ökad delaktighet – ökat deltagande	64
8.3	Komet – program för lokala initiativ	67
8.4	Samrådsgrupper för naturvård på regional nivå	69

8.5	Ökad användning av naturvårdsavtal	70
8.6	Processen vid formellt skydd	75
8.7	Värdering av intrång vid områdesskydd	77
8.8	Ersättningsmark	77
8.9	Statens markinnehav	79
8.10	Nationalparker.....	84
8.11	Områden skyddade enligt äldre lagstiftning.....	85
8.12	Regionala landskapsstrategier.....	86
8.13	Grön infrastruktur	89
8.14	Att engagera näringslivet i naturvården	90
9	Förslag till ändringar i reglerna om biotopskyddsområden	92
9.1	Reglerna om biotopskyddsområden i 7 kap. miljöbalken	92
9.2	Vissa följdändringar i bestämmelserna om ersättning i 31 kap. miljöbalken.....	97
10	Förslag om avskaffat toleransavdrag vid beslut om områdesskydd m.m.	99
10.1	Toleransavdraget enligt 31 kap. 6 § miljöbalken	99
10.2	Toleransavdraget enligt skogsvårdslagen (1979:429)	103
11	Ett stärkt kommunalt och lokalt arbete	105
11.1	Kommunal naturvård breddar och förankrar.....	105
11.2	Lokala naturvårdsprojekt skapar lokalt engagemang	108
12	Skyddad natur – en resurs för hela Sverige	110
12.1	Skötsel av skyddad natur.....	110
12.2	Regional tillväxt och lokalt engagemang	115
12.3	Naturen ska vara tillgänglig för alla.....	117
13	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	122
14	Konsekvenser.....	123
14.1	Statliga myndigheter	123
14.2	Länsstyrelserna	125
14.3	Statsfinansiella konsekvenser.....	126
14.4	Kommunerna.....	127
14.5	Enskilda och företag	127
14.6	Miljön och miljömålen.....	127
14.7	Förslaget om ändringar i reglerna om biotopskyddsområden	128
14.8	Förslaget om avskaffat toleransavdrag vid beslut om områdesskydd m.m.	131
15	Författningskommentar.....	133
15.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	133
15.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.....	137
15.3	Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).....	137
Bilaga 1	Lagförslag i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport 5838, Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur	138

Bilaga 2	Remissinstanser Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport 5838, Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur.....	139	Prop. 2008/09:214
Bilaga 3	Lagförslag i betänkandet Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m., SOU 2008:99.....	140	
Bilaga 4	Remissinstanser SOU 2008:99, Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.....	141	
Bilaga 5	Lagförslag i Naturvårdsverkets rapport 5262, Biotopskydd för vattenanknutna biotoper.....	142	
Bilaga 6	Remissinstanser Naturvårdsverket rapport 5262, Biotopskydd för vattenanknutna biotoper.....	143	
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag.....	144	
Bilaga 8	Lagrådets yttrande.....	149	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 maj 2009.....	150	
	Rättsdatablad.....	151	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken,
3. lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 31 kap. 6 § ska upphöra att gälla,

dels att 7 kap. 11 §, 19 kap. 1 §, samt 31 kap. 4, 5, 7 och 31 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

11 §

Mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förklaras som biotopskyddsområde. Sådana förklaringar får avse enskilda områden eller samtliga områden av ett visst slag inom landet eller del av landet.

Inom biotopskyddsområde får inte bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Om regeringen förordnar att samtliga områden av visst slag skall vara biotopskyddsområden, får den i samband med beslutet meddela föreskrifter om att dispens kan medges för sådan verksamhet eller sådana åtgärder. Dispens får endast medges om det finns särskilda skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vid-

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

ta de åtgärder som behövs för att vårda biotopskyddsområde. Innan det vidtas någon åtgärd skall den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Ett beslut om biotopskyddsområde skall gälla omedelbart även om det överklagas.

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.

19 kap.

1 §¹

Förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar ärenden enligt vad som är föreskrivet i balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas hos miljödomstol enligt 20 kap. 2 § andra stycket. Det samma gäller beslut av en annan myndighet än regeringen om att bilda, ändra eller upphäva ett biotopskyddsområde.

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen, *biotopskyddsområden*, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

31 kap.

4 §²

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

¹ Senaste lydelse 2002:175.

² Senaste lydelse 2001:437.

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat,

3. förbud eller beslut att inte medge dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket inom biotopskyddsområde,

4. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

5. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§,

6. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,

4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§, eller

7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

5 §³

Innebär ett beslut som avses i 4 § första stycket 1–5 att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd betalas ersättning endast om tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Om regeringen förklarar att samtliga områden av ett visst slag skall vara biotopskyddsområden och regeringen i samband med beslutet meddelar föreskrifter om att dispens kan medges för verksamheter eller åtgärder som kan skada naturmiljön, betalas ersättning endast om dispens vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Har förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd meddelats enligt 7 kap. 24 § och vägrats tillstånd, gäller 4 § första stycket.

Om ett beslut som avses i 4 § första stycket 1, 2, 5 eller 6 innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas ersättning endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Om det enligt 7 kap. 24 § har meddelats ett förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd och tillstånd vägrats, gäller 4 § första stycket.

³ Senaste lydelse 2002:175.

7 §⁴

Ersättning enligt 4 § betalas av staten. *Har föreskrifter, förelägganden eller förbud som avses i 4 § beslutats av en kommun, skall ersättningen i stället betalas av kommunen.*

Har föreskrifter som avses i 4 § första stycket 4 beslutats av länsstyrelsen efter ansökan av en kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet fastställts, skall ersättningen betalas av den sökanden. Detsamma gäller om sådana föreskrifter har beslutats av en kommun efter ansökan av den i vars intresse föreskrifterna meddelats.

Ersättning enligt 4 § betalas av staten. *Om det är en kommun som har meddelat det beslut som avses i 4 §, ska ersättningen i stället betalas av kommunen.*

Om föreskrifter som avses i 4 § första stycket 5 har beslutats av länsstyrelsen efter ansökan av en kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet har fastställts, ska ersättningen betalas av sökanden. Detsamma gäller om sådana föreskrifter har beslutats av en kommun efter ansökan av den i vars intresse föreskrifterna har meddelats.

31 §⁵

Ersättning enligt detta kapitel skall bestämmas i pengar som *skall* betalas vid ett tillfälle.

Ersättning i fall som avses i 5 § tredje stycket *skall* dock betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att *lämnas* enligt 4 § första stycket eller 8 §.

Om det finns särskilda skäl, *kan* det på begäran av den ersättningskyldige eller den ersättningsberättigade *fastställas* att också ersättning enligt 4 § första stycket eller 11 § *skall* betalas med ett visst årligt belopp med rätt att få omprövning vid ändrade förhållanden.

I fråga om ersättning enligt 4 § till följd av skada eller olägenhet för renskötseln gäller 28 § andra stycket rennäringslagen (1971:437).

Ersättning enligt detta kapitel *ska* bestämmas i pengar som *ska* betalas vid ett tillfälle.

Ersättning i fall som avses i 5 § andra stycket *ska* dock betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl, får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att *betalas* enligt 4 § första stycket eller 8 §.

Om det finns särskilda skäl, *får* det på begäran av den ersättningskyldige eller den ersättningsberättigade *bestämmas* att också ersättning enligt 4 § första stycket eller 11 § *ska* betalas med ett visst årligt belopp med rätt att få omprövning vid ändrade förhållanden.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

⁴ Senaste lydelse 2002:175.

⁵ Senaste lydelse 2002:175.

2. Äldre bestämmelser gäller

- a) i mål enligt 31 kap. 13 § om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010, och
- b) i mål enligt 31 kap. 14 § om fastställelse av villkor för ersättning, om talan har väckts före den 1 januari 2010.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 10 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*¹

Föreslagen lydelse

10 a §

Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10). Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10). Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, *stadsplan eller byggnadsplan* upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.
 2. Äldre bestämmelser gäller för detaljplaneärenden som har inletts före den 1 januari 2010 och som avslutas genom antagande av planen före den 1 januari 2011.

¹ Nuvarande lydelse enligt prop. 2008/09:119, bet. 2008/09:MJU13, rskr. 2008/09:227.

2.3 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs att 19 § skogsvårdslagen (1979:429)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §²

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § första eller andra stycket gäller bestämmelserna i 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 4 § första stycket, 6 §, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12 och 13 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket, 31 § tredje stycket samt 32 och 33 §§ miljöbalken. *Vad* som i dessa bestämmelser sägs om miljödomstol *skall* i stället gälla fastighetsdomstol.

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § första eller andra stycket gäller bestämmelserna i 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 4 § första stycket, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12 och 13 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket, 31 § tredje stycket samt 32 och 33 §§ miljöbalken. *Det* som sägs i dessa bestämmelser om miljödomstol *ska* i stället gälla fastighetsdomstol.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.
 2. Äldre bestämmelser gäller i mål om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010.

¹ Lagen omtryckt 1993:553.

² Senaste lydelse 1998:821.

3 Ärendet och dess beredning

I regleringsbrev för 2006 fick Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att analysera vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas inom områdesskyddet med anledning av konventionen om biologisk mångfalds (CBD) arbetsprogram om skyddade områden och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings (OECD) rekommendationer som berör områdesskydd. I uppdraget angavs att deltagandeprocesser bör ägas särskild uppmärksamhet. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen redovisade uppdraget i juni 2007 i rapporten Naturskydd i ett internationellt perspektiv (rapport 5742). Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2007/3151/Na).

I januari 2006 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att utreda och ge förslag som underlättar uppfyllelsen av miljökvalitetsmålet *Levande skogar*. Enligt uppdraget skulle förslagen grundas på dels en utvärdering av befintliga naturvårdsinstrument, dels en utredning om på vilket sätt statens skogsmark kan bidra till målet. Statskontoret redovisade uppdraget i oktober 2007 i rapporten Skyddet av Levande skogar (rapport 2007:14). Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2007/4113/Na).

Under 2007 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att utvärdera den lokala naturvårdssatsningens (Lona) bidrag till miljömålsuppfyllelsen samt effekter av en ökad delaktighet i naturvårdsarbetet. Uppdraget redovisades i form av fyra utvärderingsrapporter i september 2009. Naturvårdsverket konstaterade att satsningen markant har ökat omfattningen av det lokala naturvårdsarbetet och att den bidragit kraftfullt till att genomföra natur- och friluftspolitiken.

Under 2007 gav regeringen Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att redovisa kompletterande metoder för skydd av skog. I maj 2008 redovisade Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen rapporten Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur (rapport 5838). I rapporten föreslogs bland annat åtgärder i syfte att öka markägarens delaktighet i skyddsarbetet och ekonomiska förbättringar för markägaren. Rapportens lagförslag återges i *bilaga 1*. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2008/2364/Na).

I regleringsbrev för 2008 fick Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd utveckla ett system för uppföljning och utvärdering av processen kring formellt skydd i syfte att rutinemässigt följa upp och återkommande utvärdera markägares och andra sakägares uppfattning om hur processen kring inventering, utpekande, förhandling och beslut om formellt skydd av skyddsvärd skog fungerar. Uppdraget redovisades i december 2008 (dnr M2008/4859/Na).

I regleringsbrev för 2008 fick Naturvårdsverket i uppdrag att lämna en bedömning av kostnaderna för skötsel av skyddade områden 2009 och 2010. Uppdraget redovisades i september 2008 (dnr M2008/3469/Na).

Frågan om ersättningsnivåer vid avsättning av mark för naturvårdsändamål har behandlats i Statskontorets rapport 2007:14 och Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport 5838. Frågan har även behandlats av Utredningen om expropriationsersättning (dir. 2005:147, 2007:16, 2007:89 och 2008:8). Utredningen har gjort en översyn av ersättningsreglerna i expropriationslagen (1972:719) och tagit ställning till om det finns anledning att ändra dessa. I november 2008 överlämnade utredningen sitt slutbetänkande till Justitiedepartementet (Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m., SOU 2008:99). I betänkandet har föreslagits bland annat att bestämmelsen om toleransavdrag i 31 kap. 6 § miljöbalken upphävs. Lagförslaget återges i *bilaga 3*. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr JU2008/9147/L1).

I januari 2003 redovisade Naturvårdsverket rapporten Biotopskydd för vattenanknutna biotoper (rapport 5262). I rapporten presenterades förslag till författningsändringar som rör biotopskyddsområden. Verket föreslog att inte bara länsstyrelsen utan även kommunen bemyndigas att besluta om biotopskyddsområden enligt 7 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., det vill säga beträffande sådana mark- och vattenområden som får beslutas i enskilda fall. Verket föreslog också att det införs en möjlighet att besluta om dispenser som rör biotopskyddsområden som beslutats i ett enskilt fall. Naturvårdsverkets lagförslag återges i *bilaga 5*. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2003/23/Na). Införande av en möjlighet att ge dispens i fråga om alla typer av biotopskyddsområden, det vill säga inte enbart när sådana områden har inrättats genom generella föreskrifter utan även när ett område har inrättats genom ett beslut av en myndighet i det enskilda fallet, har även föreslagits av Skogsstyrelsen i en skrivelse i juni 2007 (dnr M2008/4896/R).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 29 april 2009 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som återges i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande återges i *bilaga 8*. Förslaget har justerats i enlighet med Lagrådets synpunkter. Detta redovisas i avsnitt 15.1.

I avsnitt 2.2 föreslås en ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Den paragraf som föreslås ändrad fick genom ett förbiseende inte den lydelse som var avsedd i regeringens förslag i propositionen Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden (prop. 2008/09:119, bet. 2008/09:MJU13, rskr. 2008/09:227). Detta bör rättas till enligt den nu föreslagna ändringen. Lagrådets yttrande i den delen bedöms sakna betydelse eftersom frågan är av enkel beskaffenhet.

4 Politikens inriktning och mål

Bevarande av den biologiska mångfalden är en hörnsten i regeringens miljöpolitik. Målet att hejda förlusten av biologisk mångfald till 2010 inom Sverige är en grundläggande utgångspunkt. För att nå detta mål och flera miljö kvalitetsmål krävs en fortsatt satsning på det breda arbetet med att skydda och hållbart nyttja den biologiska mångfalden. Skydd av naturområden är ett av flera verktyg för att nå miljö kvalitetsmålen.

Biologisk mångfald är en förutsättning för liv på jorden. Mångfalden säkrar nödvändiga ekosystemtjänster som försörjer oss med livsmedel och vattenrening, som ger möjlighet att upprätthålla luftens syrehalt och jordens bördighet och som buffrar effekter av klimatförändringen. Natur- och kulturmiljöer ger allmänheten, inklusive besökare från andra länder, unika möjligheter till rekreation och friluftsliv. I folkhälsoarbetet är naturen och friluftslivet en allt viktigare byggsten. Tack vare allemansrätten står naturen öppen för alla. Den fria tillgången till naturen och landskapet bidrar till att skapa förståelse och engagemang för betydelsen av en god miljö.

Människan har samverkat med naturen och utformat kulturlandskapet i tusentals år. Människans förmåga att förändra och bruka naturen förutsätter ett ansvar att förvalta den väl. Ett oansvarigt nyttjande har lett till hotade arter och försvagade ekosystemfunktioner. Det utvecklade och hållbara nyttjandet och brukandet måste kompletteras med skyddsåtgärder för biologisk mångfald och restaurering av skadade funktioner.

En viktig del i naturvårdsarbetet är skydd av olika naturtyper enligt de miljö kvalitetsmål som riksdagen antagit. De regelverk, metoder och arbetssätt för skydd av naturområden som tillämpats har hittills visat sig otillräckliga för att nå målen, särskilt när det gäller skydd av skog. Skyddsformerna nationalpark, naturreservat och biotopskyddsområde utgör basen i det formella skyddet av värdefulla naturområden. Regeringen vill nu bredda arbetet med naturvård genom att utveckla flera åtgärder och vägar för att nå miljö kvalitetsmålen och skydda de skogar, våtmarker och andra naturmiljöer som behöver skyddas.

Arbetet tillsammans med markägare ska stärkas genom att markägarens kunskap och engagemang tydligare tas till vara. En möjlighet för markägare att ta initiativ till formellt skydd av natur införs genom Kometprogrammet. Flexibla skyddsformer ska utvecklas. Naturvårdsavtal ska användas mera och bidra till en delaktighet i att förvalta natur- och kulturvården för framtiden. Det är av stor betydelse att incitament skapas för markägare att själva ta initiativ till bevarande av natur, både på frivillig basis och i form av formellt skydd. Markägare som har höga naturvärden på sin mark och som gör frivilliga insatser för att bevara dessa är värda stor uppskattning från samhället. De ska även kunna få ersättning när naturvårdsintressen innebär väsentliga intrång i deras möjligheter att bruka sin fastighet. Avskaffande av toleransavdraget vid beräkning av intrångsersättning ska bidra till snabbare processer vid skydd av natur och att markägare får bättre erkännande för att de värnar värdefull natur på sin fastighet. Statens skyddsvärda skogar bör bevaras långsikt-

tigt. Skogar med höga naturvärden på Sveaskogs marker håller på att skyddas som naturreservat. I propositionen redovisas åtgärder som bidrar till att skogar med höga naturvärden som förvaltas av Fastighetsverket och Fortifikationsverket kan bevaras långsiktigt.

Regeringens miljöpolitik ska grundas på internationellt samarbete och tillvarata den möjlighet till miljöförbättringar som internationella forum ger. Sverige ska vara en föregångare för hållbar utveckling både när det gäller det vi gör här hemma och internationellt. Europeiska unionen är en viktig plattform för miljöpolitiken. Sveriges inställning är att flytta fram positionerna och höja ambitionen inom miljöpolitiken.

Miljökvalitetsmålen är viktiga verktyg i svensk miljöpolitik. En tydlig målstruktur kopplat till ett uppföljningssystem ger en effektiv styrning och utveckling av miljöpolitiken nationellt, regionalt och lokalt. Regeringen har tillsatt en utredning i syfte att göra en översyn av miljömåls-systemet för att öka dess relevans och effektivitet.

En helhetssyn på landskapet är viktig för hela Sveriges utveckling och innovationskraft på landsbygd såväl som i stad. Detta förutsätter bland annat ett dynamiskt näringsliv på landsbygden som ger sysselsättning liksom en attraktiv livs- och boendemiljö där landskapets natur- och kulturvärden värnas. För en god livsmiljö i städerna är frågor om grönstruktur och tillgång till tätortsnära naturområden betydelsefulla. Regeringen anser att det är viktigt att utarbeta tvärssektoriella samarbetsformer med ett brett ansvarstagande hos och samverkan mellan samhällets olika delar när det gäller naturvärden, kulturvärden och sociala värden.

5 Utgångspunkter

I propositionen används för enkelhetens skull ordet *markägare* synonymt med *fastighetsägare*. Med detta avses ägare till såväl mark- som vattenområden. Det kan ibland inbegripa även annan sakägare beroende på sammanhang.

Termen *områdesskydd* används för skyddsformer enligt 7 kap. miljöbalken, till exempel naturreservat eller biotopskyddsområde. Med uttrycken *formellt skydd* och *skydd av naturområden* avses både områdesskydd enligt miljöbalken och naturvårdsavtal enligt jordabalken.

5.1 Naturvård och biologisk mångfald – ett 100-årigt perspektiv

Den moderna naturvården har sitt ursprung i skyddet av särskilt värdefulla naturområden och objekt. Det var genom skyddet av områden som den offentliga naturvården tog sin början i Sverige. Den 24 maj 1909 beslutade riksdagen om den första naturskyddslagstiftningen med bestämmelser om skydd av naturminnesmärken. Samtidigt beslutades om inrättande av Europas första nationalparker (Kungl. Maj:ts Nåd. Proposition N:o 125). De första nio nationalparkerna omfattade till stor del fjällområden – Sarek, Stora Sjöfallet, Abisko, Pieljekaise och Sånfjället – men också urskogsområdet Hamra, kulturlandskapen Garphyttan och Ängsö

samt delar av Gotska Sandön. Nationalparkerna utökas till 29 i antal i och med att Kosterhavets nationalpark bildas.

Efter detta inledande initiativ har naturvårdslagstiftningen successivt utvecklats. Under 1930-talet växte friluftslivet och den sociala naturvården fram som allt viktigare frågor vid sidan av den vetenskapliga naturvården. År 1952 infördes naturskyddslagen som 1964 ersattes av naturvårdslagen (1964:822). Naturvårdslagen upphävdes när miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Miljöbalkens bestämmelser motsvarar i allt väsentligt naturvårdslagens regler.

Under 1970-talet växte den internationella miljörätten fram, med flera konventioner om skydd för, djur, växter och den biologiska mångfalden. En milstolpe i detta sammanhang är FN:s första miljökonferens som hölls i Stockholm 1972. Härefter har Rio-processen och konventionen om biologisk mångfald lett till att naturvårdens internationella dimension lyfts fram.

Naturvårdsarbetet i Sverige präglas alltmer av EU-arbetet, med art- och habitatdirektivet (direktiv 92/43/EEG) och fågeldirektivet (direktiv 79/409/EEG) som reglerar naturvårdsfrågorna inom Europeiska unionen. Syftet med direktiven är att bevara arter och naturtyper som i ett europeiskt perspektiv betraktas som skyddsvärda. Direktiven har inneburit en påtaglig förstärkning av naturvårdsarbetet i Europa.

Redan när de första nationalparkerna bildades spelade den gryende ideella naturskydds rörelsen en viktig roll. Det samarbete kring naturvården som inleddes då har fortsatt genom åren. Naturligt nog har det inte alltid varit enighet mellan olika intressenter men i stort har samarbetsklimatet varit gynnsamt och mycket av den samlade kunskapen om vår natur bottenar i arbete som utförts på ideell basis av personer och föreningar med stort kunnande och engagemang.

Under 2009 samverkar ett tjugotal intresseorganisationer och myndigheter kring firandet av den svenska naturvårdens 100-årsjubileum i initiativet Naturens år. Syftet är att lyfta fram naturvården, visa på bredden av engagerade aktörer och skapa intresse för naturvården med perspektiv på såväl historien som nutiden och framtiden.

5.2 Miljömålen och skyddet av naturområden

Riksdagen antog 1999 en ny struktur i miljömålsarbetet och fastställde 15 nationella miljökvalitetsmål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). Målen beskriver de egenskaper som natur- och kulturmiljön måste ha för att samhällsutvecklingen ska vara miljömässigt hållbar. I november 2005 antogs det 16:e miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* som komplettering till de redan antagna miljökvalitetsmålen (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48, 49). Miljöarbetet bedrivs i hög grad utifrån de 16 miljökvalitetsmålen. Målen syftar till att främja människors hälsa, värna den biologiska mångfalden och naturmiljön, ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt trygga en godushållning med naturresurserna.

De 16 miljökvalitetsmålen är allmänt formulerade. Därför har de preciserats genom ett 70-tal delmål som anger inriktning och tidsperspektiv.

För att få en tydlig ansvarsfördelning i miljömålsarbetet har regeringen utsett en ansvarig myndighet för vart och ett av de 16 miljökvalitetsmålen. Flera myndigheter är dock ofta involverade i arbetet med varje mål.

Flera miljökvalitetsmål berör skydd av naturområden och i flera delmål anges konkreta mål för skydd av olika naturmiljöer. Inom miljökvalitetsmålen *Levande skogar*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Myllrande våtmarker* finns konkreta delmål för skydd av naturområden. Andra miljökvalitetsmål som på olika sätt berörs av skydd av naturområden är *Ett rikt odlingslandskap*, *Storslagen fjällmiljö*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Miljömålsrådet lämnade 2008 en fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen och de delmål som hör till dessa till regeringen (Miljömålen – nu är det bråttom). Inför utvärderingen hade berörda myndigheter utarbetat ett underlag som analyserades av Miljömålsrådet. Den fördjupade utvärderingen har remissbehandlats och utgör ett underlag för regeringens kommande miljömålsproposition.

Regeringen beslutade i juli 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över och föreslå förändringar i miljömålssystemets struktur och organisation (dir. 2008:95). Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 september 2009.

I propositionen behandlas inte hur miljökvalitetsmålen ska vara utformade. Propositionen tar i stället upp frågor om hur utveckling av arbets sätt och former för skydd av natur bidrar till att nå befintliga mål. Regeringen avser att återkomma i frågan om miljökvalitetsmålen i den kommande miljömålspropositionen.

5.3 Sektorsansvaret för miljön

I samhället finns i dag en bred samsyn om sektorsansvaret för miljön, som innebär att varje samhällssektor ska ta sitt ansvar för de miljöfrågor som är kopplade till respektive sektors verksamhet. Sektorsansvaret för miljön lades fast redan i 1988 och 1991 års miljöpolitiska beslut. När det gäller naturvården utvecklades sektorsansvaret ytterligare i regeringens proposition *Strategi för biologisk mångfald* (prop. 1993/94:30, bet. 1993/94:JoU09, rskr. 1993/94:87). Där lades fast att kärnan i sektorsansvaret är varje närings ansvar för att medverka till ekologisk anpassning av sin verksamhet i syfte att uppfylla miljökvalitetsmålen. Sektorsmyndigheternas roll i naturvårdsarbetet är att

- ta initiativ till insatser och åtgärder,
- utarbeta sektorsplaner för genomförandet av åtgärder,
- tillsammans med näringen/sektorn genomföra åtgärder,
- följa upp resultaten och avge återkommande miljörapporter, och
- sprida kunskap och utbildning inom näringen/sektorn om åtgärder och mål.

De sektorsvisa aktionsplanerna för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald som fem centrala myndigheter redovisade 1995 var ett viktigt led i att utveckla tillämpningen av sektorsansvaret inom naturvårdens område. Genom sektorsansvaret utvecklas vissa delar av natur-

vårdspolitiken integrerat med respektive politikområde, exempelvis inom skogspolitiken och fiskepolitiken.

Sektorsansvaret utvecklades vidare i regeringens proposition Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MU03, rskr. 2001/02:36). Där anfördes att ansvaret för att nå miljö kvalitetsmålen inom alla samhällets sektorer fördelas genom sektorsansvaret, det vill säga att myndigheter, företag och andra organisationer inom olika samhällssektorer tar ansvar för miljöfrågor inom sina verksamhetsområden.

Det särskilda sektorsansvaret utvecklades vidare i 2005 års miljömålsproposition (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48, 49). Regeringen pekade ut 18 myndigheter som bör ha ett ansvar för att verka för att alla relevanta miljö kvalitetsmål uppnås inom sin respektive sektor. I det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet ingår att genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom sektorn ska integrera miljöfrågorna i sin verksamhet så att sektorns negativa miljö påverkan kan minskas och den positiva miljö påverkan förstärkas och därmed bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålen som en del i hållbar utveckling.

5.4 Ekosystemtjänster

Ekosystemen förser oss människor med varor och tjänster som är nödvändiga både för vår överlevnad och för vårt välbefinnande, så kallade ekosystemtjänster.

Ekosystemens strukturer, funktioner och livskraftiga artpopulationer måste säkras för att deras förmåga att producera livsnödvändiga tjänster för människan ska kunna upprätthållas. Ekosystemen måste också fungera vid de omvärldsförändringar som exempelvis klimatförändringarna förväntas medföra. Man talar om att det krävs en motståndskraft (resiliens) hos ekosystemen.

För att säkra den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna krävs att många olika typer av naturmiljöer tryggas. För att säkerställa spridningsmöjligheter för olika arter, inte minst i en situation med förändrat klimat, måste ett nätverk av livsmiljöer finnas i landskapet.

Till ekosystemtjänsterna hör en rik och varierad natur som möjliggör naturupplevelser, friluftsliv, jakt och fiske och inte minst den läkande förmåga som naturen har för vårt fysiska och psykiska välbefinnande. Upplevelseturism i olika former har ökat och turismindustrin omsätter stora belopp globalt sett. I Sverige är många nationalparker och naturreservat viktiga besöksmål, vilket också bidrar till att skapa en potential för landsbygdsutveckling.

Exempel på ekosystemtjänster som är mycket viktiga för landets ekonomi är produktionen av livsmedel och skogsprodukter inom de areella näringarna. Verksamheterna är i stor utsträckning dessutom förlagda i glesbygd och produktion av förnybar energi inom dessa sektorer kommer att få en allt större roll i den pågående omställningen till förnybar energi.

Ett överutnyttjande av naturresurser och föroreningar av miljön kan leda till sådana skador på ekosystemen att deras förmåga att leverera tjänsterna försvagas eller upphör. Förlusten av ekosystemtjänster kan bli

kostsam för samhälle och näringar. Exempelvis har förlusten av våtmarkers vattenrenande funktioner bidragit till den övergödning som skadar havets miljö och fisket. Att återskapa ekosystemens funktioner kan kräva stora resurser eller i vissa fall till och med vara omöjligt. En ekonomisk bedömning av ekosystemfunktionernas betydelse och kostnaderna för restaurering kan tillsammans ge en fingervisning av värdet av ekosystemtjänsterna, vilket närmare utvecklas i avsnitt 5.6.

5.5 Klimatförändringarna och naturvården

Två av dagens stora utmaningar, klimatfrågan och bevarandet av den biologiska mångfalden, är sammankopplade med varandra. Klimatförändringarna och dess förväntade effekter utgör ett hot mot den biologiska mångfalden. Samtidigt har den biologiska mångfalden stor betydelse för vår förmåga att anpassa oss till klimatförändringarna. I regeringens proposition En sammanhållen klimat- och energipolitik – klimat (prop. 2008/09:162) anfördes följande: ”Det finns en tydlig koppling mellan åtgärder för att minska förlusten av biologisk mångfald och påverkan på klimatet. En aktiv naturvårdspolitik bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser. Välmående ekosystem och rik biologisk mångfald är viktiga för att mark och biomassa ska kunna binda mer koldioxid. Det är därför av stor vikt att den pågående globala utarmningen av den biologiska mångfalden hejdas, också ur ett klimatperspektiv. Ekosystemen spelar en väsentlig roll i att reglera klimatet.”

Åtgärder för att säkra och restaurera ekosystemen är därmed tillsammans med andra åtgärder nödvändiga komponenter i klimatarbetet. Avskogning, framför allt i utvecklingsländer, orsakar stora utsläpp av växthusgaser. Det är därför viktigt att främja ett hållbart brukande och att verka för minskad avskogning internationellt.

Effekter i svenska ekosystem som vi kan befara utöver själva temperaturhöjningen är bland annat ökad nederbörd och avrinning men större risk för sommartorka i södra Sverige, längre vegetationssäsong samt en spridning av vissa växt- och djurarter norrut, vilket i sin tur kan bära med sig en ökad frekvens skadegörare. Skydd av ekosystem och restaurering av skadade ekosystemfunktioner samt utveckling av anpassade brukningsmetoder och användningsformer för mark och vatten är viktiga instrument i det preventiva arbetet.

Flöden av växthusgaser till och från skog och mark har en betydelsefull roll att spela i ett globalt perspektiv. Sveriges yta är till mer än hälften täckt av skog och över tio procent av landet är täckt av myrar och andra torvbildande marker. Varje år omvandlas här betydande mängder av atmosfärens koldioxid till organiska kolföreningar i såväl träd som mark. Samtidigt tas en stor mängd bundet kol bort från skogen genom skogsavverkningar. Merparten lagras i träprodukter, blir till pappersmassa eller ersätter fossila bränslen. Ett ökat upptag av koldioxid i skog och mark är en viktig faktor för att hålla nere koldioxidkoncentrationen i atmosfären. Skyddade skogar kan bidra till ökad upplagring av kol medan restaurering av dikade myrar i vissa fall kan hejda omvandlingen av det i torven upplagrade kolet till koldioxid.

Ett långsiktigt hållbart skogsbruk med hög tillväxt av biomassa ökar möjligheterna att använda biomassa som ersättning för fossila råvaror för både energiförsörjning och andra ändamål.

Skydd av naturområden är en viktig komponent i det svenska klimatarbetet, både för att öka upplagringen av kol och för att säkra ekosystemens motståndskraft mot förändringar. Därför bör även klimatfrågor vara en utgångspunkt för bevarande av natur. Bevarandet bör ses i ett helhetsperspektiv för hela ekosystemen, såväl i landskapet som till havs, där man beaktar skyddet av den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna i relation till såväl klimatet som andra aspekter.

Åtgärder för att ersätta fossilbaserad energiförsörjning med förnybara energislag kan i vissa fall komma i konflikt med bevarande av biologisk mångfald. Det kan bland annat gälla anläggande av vindkraftsparker eller åtgärder för att öka uttaget av biomassa. Detsamma kan gälla anpassningsåtgärder, som anläggande av infrastruktur eller vattenavledning. En ökad integration av dessa frågor genom ökad kunskap, nyttjandet av positiva synergieffekter och en helhetssyn är därför nödvändiga element i ett hållbart samhälle. När det gäller vindkraften har regeringen gett Naturvårdsverket i uppdrag att bland annat tydliggöra möjligheterna för samexistens vid vindkraftetablering i Natura 2000-områden till havs och belysa möjligheter till synergier mellan biologisk mångfald och vindkraft.

Strategisk forskning om klimatförändringarnas effekter på naturresurser, ekosystemtjänster och biologisk mångfald bör utvecklas, vilket regeringen föreslagit i propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50).

5.6 Ekonomiska risker med passivitet

Många av ekosystemtjänsterna är kollektiva nyttigheter som inte är marknadsprissatta. De kan därför uppfattas som gratis så länge naturens förutsättningar att producera dem inte försämras eller upphör. Att återfå ekosystemtjänster genom olika typer av restaureringsinsatser är ofta både kostsamt och tidskrävande, i vissa fall i praktiken omöjligt. När det gäller utrotning av arter är skadan permanent.

FN har tagit initiativ till en bedömning av tillståndet för jordens ekosystem (Millennium Ecosystem Assessment, MA). I en lägesrapport 2005 redovisades tillståndet för jordens ekosystemtjänster och vilka trenderna är. Enligt rapporten är 15 av 24 studerade ekosystemtjänster på väg att utarmas och flera av de övriga är i riskzonen. Nedsättningen av ekosystemens möjligheter att producera ekosystemtjänster innebär förlorade kapitaltillgångar. Förluster som oftast inte omedelbart syns i länders bruttonationalprodukt. Det är därför nödvändigt att prissätta ekosystemtjänsterna för att åskådliggöra kapitalförlusterna och att skapa ett system där kostnaderna för förlust av biologisk mångfald och restaurering vägs in i ekonomiska beslut. Mer information om FN-initiativet är tillgänglig på www.millenniumassessment.org.

Ett intressant initiativ på senare tid är studien om ekosystemens och den biologiska mångfaldens ekonomi, som initierades 2008 av Tyskland och Europeiska kommissionen på uppmaning av G8-länderna (The Economics of Ecosystems and Biodiversity, TEEB). Studien är inspirerad av

FN-initiativet om bedömning av ekosystemen och ska bland annat tydliggöra att finansiering av bevarande av biologisk mångfald är en investering. Studien ska även utveckla underlag för framtida finansieringsverktyg. Syftet är att skapa en bättre förståelse för ekosystemens värde och skapa ekonomiska instrument för att hantera dessa. Initiativtagarnas intention är att resultatet av studien ska bidra till en effektivare politik för skydd av biologisk mångfald och till att målen i konventionen om biologisk mångfald ska kunna nås.

TEEB-studien pågår för närvarande och en första rapport kom 2008 (The Economics of Ecosystems & Biodiversity, An Interim Report). I rapporten konstateras att naturen förser människan med en stor mångfald av ekosystemtjänster som uppfattas som självklara och ofta saknar marknadsprissättning. Detta har skapat ett överutnyttjande som utarmar den biologiska mångfalden. Utarmningen försvagar ekosystemtjänsterna, vilket i sin tur utgör ett stort hot mot människans välfärd. Risken är stor att utbredningen av viktiga ekosystem minskar och att vissa ekosystem försvagas så långt att restaurering blir omöjlig.

Rapporten framhåller att ekosystemtjänsterna måste ges en mycket tydligare plats i samhällsplaneringen och ges mer rättvisande värden. Nya marknadsbaserade system för att hantera ekosystemtjänsternas värden behöver utvecklas. Det är då också centralt att kunna mäta kostnad och nytta med ekosystemtjänsterna. TEEB-studiens kommande rapporter syftar bland annat till att beskriva ramverk och metoder för ekonomisk värdering av de viktigaste ekosystemtjänsterna.

Konjunkturinstitutet redovisade 2007 ett regeringsuppdrag om ekonomiska metoder för monetär värdering av biologisk mångfald och erfarenheter av dessa metoder (Monetär värdering av biologisk mångfald, En sammanställning av metoder och erfarenheter, Specialstudier No 14, Konjunkturinstitutet, 2007). Enligt rapporten kan bevarandet av biologisk mångfald innebära att mark tas i anspråk och därmed hindrar aktiviteter som kan generera intäkter. För att bedöma den samhällsekonomiska nyttan kan det därför vara motiverat att försöka värdera den biologiska mångfalden i monetära termer. Det ekonomiska värdet kan relatera till den nytta man kan få av en art eller naturtyp – användarvärde, eller den betalningsvilja som kan finnas för att säkra existensen av en art eller naturtyp – existensvärde. Begreppet ekosystemtjänster är centralt när det gäller att värdera biologisk mångfald monetärt.

I rapporten påtalas också att det finns kritik mot det rimliga i att ekonomiskt värdera naturresurser, att kunskapsbrist kan vara ett hinder liksom avsaknad av marknad för den biologiska mångfalden. Ekonomisk värdering av biologisk mångfald kan snarare tjäna som ett komplement till befintliga metoder för överväganden av insatser för biologisk mångfald.

5.7 Internationella åtaganden

Internationellt samarbete krävs för att nå framgång i arbetet för att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden och naturresurserna. Sverige har ingått ett flertal internationella överenskommelser som berör be-

varande av biologisk mångfald och skydd av naturmiljöer. De viktigaste som har relevans för skydd av naturområden redovisas i detta avsnitt.

Konventionen om biologisk mångfald

Den främsta av de internationella konventioner och avtal som rör biologisk mångfald är FN:s ramkonvention om biologisk mångfald (Convention on Biological Diversity, CBD). Konventionen antogs vid FN:s möte om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 och ratificerades av Sverige 1993 (SÖ 1993:77). Genom konventionen har Sverige åtagit sig att arbeta för konventionens tre mål om bevarande av biologisk mångfald, hållbart nyttjande av dess beståndsdelar och rättvis fördelning av nyttan med naturens genetiska resurser.

Konventionen har utvecklat ekosystemansatsen, som är en arbetsmetod för bevarande och hållbart nyttjande av land, vatten och levande varelser. Ekosystemansatsen förutsätter en adaptiv (anpassad) förvaltning av naturresurserna för att ta hänsyn till komplexiteten och dynamiken i ekosystemen.

Det globala målet att till 2010 signifikant minska förlusten av biologisk mångfald sattes av konventionen om biologisk mångfald 2002 och antogs av FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg samma år. Europeiska unionen antog 2001 en liknande men ambitiösare målsättning, att till 2010 stoppa förlusten av biologisk mångfald (jfr avsnitt 5.8).

Konventionen om biologisk mångfalds arbetsprogram för skyddade naturområden

År 2004 antogs ett globalt arbetsprogram för skyddade områden inom konventionen om biologisk mångfald. Arbetsprogrammet innehåller fyra huvudelement:

1. Direkta åtgärder för planering, urval, etablering, förstärkning och skötsel av skyddade områden och system av skyddade områden. Här finns tydliga och tidsbestämda mål för åtgärder som tillsammans ska skapa ett effektivt globalt nätverk av skyddade områden.

2. Berördas deltagande och inflytande, rättvisa och fördelning av nytta. Detta rör det folkliga engagemanget för skyddade områden, men även viktiga människorättsliga aspekter som till exempel ursprungsfolks rättigheter i förhållande till nationella regeringar.

3. Stödande aktiviteter. Detta överlappar punkt 2 i viktiga delar, bland annat rörande allmän medvetenhet om biologisk mångfald och ekonomiska drivkrafter för allmänheten och lokalsamhällen, men handlar därutöver om översyn av policy och kunskapsbehov inom miljömyndigheter och sektorer för att på bästa sätt stödja ett effektivt arbete med områdesskydd.

4. Standarder, utvärdering och övervakning. Detta handlar om att ta fram nationella riktlinjer och rutiner för planering, etablering och skötsel samt för att övervaka och utvärdera effektiviteten i arbetet. Arbetet ska vägledas och utvecklas genom vetenskapliga studier och tillämpning av befintlig vetenskaplig kunskap.

Ett huvudmål för programmet är att etablera nationella och regionala system av skyddade områden, till lands 2010 och till havs 2012, som tillsammans ska bidra till att uppfylla konventionens mål.

Genom att ställa sig bakom beslut antagna vid konventionens åttonde och nionde partsmöten 2006 och 2008 har Sverige gjort åtaganden om arbetsprogrammet. I besluten betonas framför allt en ändamålsenlig och långsiktig finansiering av skyddade områden, liksom åtgärder för att stimulera lokal delaktighet och samverkan samt åtgärder för förbättrad representativitet i skyddet av naturområden.

Andra internationella naturvårdskonventioner

Vid sidan av konventionen om biologisk mångfald finns ett antal andra internationella och regionala konventioner som hanterar biologisk mångfald, såsom

- Bernkonventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (SÖ 1983:30),
- Ramsarkonventionen om skydd av våtmarker (SÖ 1975:76),
- Bonnkonventionen om skydd av flyttande vilda djur (SÖ 1983:37),
- CITES-konventionen om internationell handel med utrotningshotade djur och växter (SÖ 1974:41),
- Helsingforskonventionen om Östersjöns miljö (SÖ 1996:22), och
- Ospar-konventionen om Nordsjöns miljö (SÖ 1994:25).

Vidare sker ett väsentligt samarbete inom Europeiska unionen, vilket behandlas nedan.

Unescos världsarvskonvention

För att skydda jordens mest värdefulla kultur- och naturmiljöer mot förstörelse och förfall antogs konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv, Världsarvskonventionen, vid FN-organet Unescos generalkonferens 1972. Konventionen har undertecknats av 167 stater. Sverige ratificerade konventionen 1985 (SÖ 1985:8).

Genom att underteckna konventionen förbinder sig varje land inte bara att vårda världsarvsområden på eget territorium utan också att vårda och skydda sitt övriga nationella arv. Till detta kommer krav på att också respektera natur- och kulturobjekt i andra länder.

Sverige har för närvarande 14 världsarv. Flertalet är kulturarv. Världsarvet Laponia är både natur- och kulturarv och Höga kusten enbart naturarv.

5.8 EU och naturvården

En för Europeiska unionen utvecklad målsättning att till 2010 stoppa förlusten av biologisk mångfald slogs fast i det sjätte miljöhandlingsprogrammet genom beslut av Europeiska rådet i Göteborg 2001. Målet införlivades i de svenska miljö kvalitetsmålen 2005. I EU:s strategi för biologisk mångfald från 1998 riktar man särskilt in sig på att frågan om biologisk mångfald ska integreras i sektorspolitiken, bland annat när det gäl-

ler naturtillgångar, jordbruk, fiske, regionpolitik, fysisk planering, skogar, energi och transport, turism, utveckling och ekonomiskt samarbete.

Fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet är tillsammans EU:s viktigaste bidrag till arbetet med att bevara biologisk mångfald. Bland övriga EU-regelverk som berör naturvärden kan nämnas marina direktivet (2008/56/EG), EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG), den gemensamma jordbrukspolitiken samt den gemensamma fiskepolitiken.

Art- och habitatdirektivet

Syftet med art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) är att bevara biologisk mångfald inom Europeiska unionen genom att upprätthålla gynnsam bevarandestatus (livskraftig förekomst) hos angivna naturtyper (habitat) samt arter och deras livsmiljöer. Av direktivets omkring 1 000 växt- och djurarter och 200 naturtyper finns ungefär 150 arter och 90 naturtyper i Sverige.

Direktivet består av två delar: nätverket Natura 2000 för skydd av områden (se nedan) och generella bestämmelser om bevarande av arter. I direktivet finns kriterier för val av områden samt förteckningar över arter och naturtyper som ska ingå i nätverket. Direktivet innehåller också förteckningar över djur- och växtarter som kräver strikt skydd, arter som kan bli föremål för förvaltningsåtgärder samt förbjudna fångstmedel.

Fågeldirektivet

Fågeldirektivet (rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar) innebär skydd av alla naturligt förekommande fågelarter inom Europeiska unionen. Vissa fågelarter är undantagna enligt förteckningar i direktivets bilagor. Jakten är reglerad och nästan all handel med fåglar av arter som lever vilt i Europeiska unionen är förbjuden. Särskilda skyddsområden för utpekade skyddsvärda arter ska väljas ut i likhet med art- och habitatdirektivet och infogas i Natura 2000-nätverket. Direktivets bilagor omfattar cirka 200 hotade och därmed särskilt skyddsvärda fågelarter varav 66 häckar regelbundet i Sverige. Skyddet inriktas på häckningsplatser, övervintringsområden och rastplatser. Skyddsvärda arter ska finnas kvar i livskraftiga bestånd.

Natura 2000

Natura 2000 består av ett nätverk av värdefulla naturområden, som sedan 1993 byggs upp inom Europeiska unionen. Områdena utses av medlemsstaterna efter särskilda kriterier i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Urvalet av områden till nätverket baseras på förekomst av olika naturtyper och växt- och djurarter. Medlemsstaterna ska utse de bäst lämpade områden till det gemensamma nätverket. Nätverket av områden har till syfte att säkerställa att utpekade naturtyper (habitat) och djur- och växtarter av gemenskapsintresse ska kunna fortleva och ha en gynnsam bevarandestatus.

Medlemsstaterna ska enligt direktiven bidra till nätverket i proportion till förekomsten av de aktuella naturtyperna och arterna inom det egna landet. Processen med att ange områden till nätverket är nu i stort sett

avslutad. Europeiska kommissionen utvärderar medlemsstaternas bidrag för att identifiera eventuella brister, som medlemsstaterna måste åtgärda.

Sverige har hittills pekat ut drygt 4 100 områden med en yta på mer än 6,5 miljoner hektar enligt de båda direktiven. Större delen av de svenska Natura 2000-områden är redan skyddade som naturreservat eller nationalparker. Under 2008 föreslog EU:s medlemsstater marina områden till nätverket. Under 2009 kommer Sverige att komplettera den svenska delen av nätverket med områden som är livsmiljöer för vissa arter.

6 Nuvarande skyddsformer och arbetsätt

6.1 Skyddade naturområden – en översikt

I detta och följande avsnitt beskrivs de befintliga formerna för formellt skydd av värdefulla naturområden. Värdefull natur skyddas främst enligt bestämmelser i 7 kap. miljöbalken. Naturvårdsavtal enligt jordabalken räknas också till de formella skyddsformerna.

Vid sidan av det formella skyddet sker stora och viktiga åtaganden genom olika frivilliga naturvårdsinsatser, till exempel markägares frivilliga avsättningar av skyddsvärd skog eller åtgärder inom landsbygdsprogrammet för skötsel av olika naturmiljöer i odlingslandskapet.

Naturmiljön kan också skyddas genom andra bestämmelser som avser särskilda områden. Bland annat kan nämnas miljöbalkens hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap. där bland annat områden av riksintresse anges liksom älvar och älvsträckor där bland annat vattenkraftsutbyggnad inte får förekomma. Dessa bestämmelser tas inte ytterligare upp i avsnitt 6, utöver det som anges om nationalstadsparken i avsnitt 6.3.

<i>Typ av skyddat område</i>	<i>Antal</i>	<i>Total areal (hektar)</i>	<i>Landareal (hektar)</i>	<i>Skyddad landareal av Sveriges totala landareal, (procent)</i>
Nationalparker	28	699 657	629 839	1,5
Naturreservat	3 283	4 366 472	3 650 163	8,9
Kulturreseptat	34	6 949	--	0,02
Djur- och växtskyddsområden	892	94 154	64 605	0,2
Naturminnen	1 203	--	--	--
Biotopskyddsområden	6 164	19 709	19 709	0,05
Naturvårdsavtal	3 765	28 293	28 293	0,1

Tabell 1. Sammanställning av vissa skyddade områden och deras arealer per den 31 december 2008 enligt utdrag ur Naturvårdsverkets naturvårdsregister i april 2009 och uppgifter från Riksantikvarieämbetet. Uppgifterna om naturreservat avser även naturvårdsområden, som utgör cirka 3 procent av både antalet och totalarealen.

<i>Typ av skyddat område</i>	<i>Antal</i>	<i>Total areal (hektar)</i>	<i>Landareal (hektar)</i>	<i>Skyddad landareal av Sveriges totala landareal, (procent)</i>	Prop. 2008/09:214
Natura 2000	4 071	6 502 445	4 741 401	11,6	
varav utanför nationalparker och naturreservat		1 837 310	752 604	1,8	

Tabell 2. Natura 2000-områden i Sverige den 31 december 2008 enligt utdrag ur Naturvårdsverkets naturvårdsregister och Natura 2000-databas i april 2009.

I tabell 1 och 2 redovisas uppgifter om de viktigaste skyddsformerna i 7 kap. miljöbalken och deras arealer. I tabell 1 ingår naturvårdsavtalen. Natura 2000-områdena redovisas separat i tabell 2 på grund av det stora överlappet mot andra skyddsformer.

Naturreservat och nationalparker är de ytmässigt helt dominerande formerna för områdesskydd i Sverige. I dag är drygt 10 procent av Sveriges totala landareal skyddad som nationalpark och naturreservat (i de uppgifter som redovisas för naturreservat ingår naturvårdsområden). Skyddet har en stark koncentration till fjällkedjan. I fjällregionen är 43 procent av landarealen skyddad. I resten av landet nedanför fjällerna är 2,3 procent av den totala landarealen skyddad som nationalpark och naturreservat. Med fjällregionen avses mark ovanför gränserna för fjällnära skog enligt Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 1991:3).

Biotopskyddsområden som har beslutats i ett enskilt fall är det områdesskydd som dominerar i antal, men eftersom sådana biotopskyddsområden är ganska små har de sammantaget en begränsad areal.

6.2 Områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken

Nationalparker

Sverige har i dag 28 nationalparker. Riksdagen beslutade nyligen om den 29:e, Kosterhavets nationalpark (prop. 2008/09:98, bet. 2008/09: MJU19, rskr. 2008/09:196). De första nio nationalparkerna tillkom redan 1909 (jfr avsnitt 5.1).

Enligt 7 kap. 2 § miljöbalken kan ett mark- eller vattenområde som tillhör staten förklaras som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Beslut om att bilda nationalparker fattas av regeringen efter medgivande av riksdagen.

Naturvårdsverket beslutar om föreskrifter och skötselplan för nationalparker. Verket tar också fram beslutsunderlag inför bildande av nya nationalparker och svarar för den långsiktiga planeringen för nya nationalparker. Nationalparkerna förvaltas med något undantag av länsstyrelsen i det län där respektive park är belägen.

Drygt 85 procent av den totala nationalparksarealen ligger inom fjällområdet i Norrbottens län (Abisko, Stora Sjöfallet, Sarek, Pieljekaise, Vadvetjåkka, Padjelanta) eller fjällnära i samma län (Muddus). Av den sammanlagda landareal som skyddats i form av nationalparker, naturreservat och djur- och växtskyddsområden utgör nationalparkernas landareal 15 procent.

Naturvårdsverket tog 2008 fram en reviderad plan för genomförandet av nya nationalparker. Verket föreslog 13 nya nationalparker och utvidgning av sju befintliga parker (jfr avsnitt 8.10).

Vid bildandet av nya nationalparker krävs att berörda markområden kan köpas in av staten om inte staten redan äger dem.

Figur 1. Karta över Sveriges nationalparker, naturreservat och naturvårdsområden.

Naturreservat är den till ytan mest utbredda skyddsformen för långsiktigt bevarande av större, värdefulla naturområden. Av den sammanlagda landareal som skyddats i form av nationalparker, naturreservat och djur- och växtskyddsområden utgör naturreservaten över 80 procent. I slutet av 2008 fanns det 3 283 naturreservat (inklusive naturvårdsområden, jfr tabell 1).

Enligt 7 kap. 4 § miljöbalken får naturreservat bildas i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behovet av områden för friluftslivet. Även kulturpräglade miljöer kan enligt praxis skyddas inom ett naturreservat liksom naturvärden kan bevaras i ett kulturreservat. Naturreservat är ett av de viktigaste naturvårdsverktygen för att uppnå de miljökvalitetsmål som rör långsiktigt skydd av natur.

Såväl länsstyrelsen som kommunen kan bilda naturreservat och 223 av de 3 283 reservaten är bildade genom kommunala beslut.

I avsnitt 6.5 beskrivs hur ett typiskt ärende om bildande av ett naturreservat hanteras och i avsnitt 6.6 beskrivs nuvarande ersättningsbestämmelser.

När ett naturreservat bildas beslutas om de inskränkningar i markanvändningen som behövs för att uppnå syftet med reservatet. Det meddelas även föreskrifter om allmänhetens vistelse i området. En skötselplan beslutas, som beskriver hur området ska skötas och vilka eventuella anordningar för besökare till området som är aktuella.

Beslutsmyndigheten, dvs. länsstyrelsen eller kommunen, är i regel förvaltare av naturreservatet. Förvaltarens ansvar är att se till att skötselplanen genomförs och att bland annat upphandla skötselåtgärder.

Kulturresevat

Kulturresevat får med stöd av 7 kap. 9 § miljöbalken bildas av en länsstyrelse eller kommun i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. Skyddsformen kulturresevat infördes med miljöbalken 1999 och regelverket är snarlikt det som gäller för naturreservat. I valet mellan natur- eller kulturresevat har syftet med skyddet en avgörande betydelse. Kulturresevat kan också innehålla värdefulla naturmiljöer liksom naturreservat ofta innehåller kulturmiljövärden (jfr avsnitt 7.8).

Totalt fanns 34 kulturresevat vid utgången av 2008. Det största kulturresevatet är Lillhärjeåbygget, Jämtlands län, som utgör nära hälften av kulturresevatens sammanlagda areal. Av de 34 kulturresevaten har 30 bildats av länsstyrelser, övriga 4 av kommuner.

Naturminnen

Naturminnen är skyddade naturföremål som till exempel träd, trädgrupper, flyttblock och jättegrutor. I vissa fall omfattar skyddet även ett område i anslutning till naturföremålet, vanligtvis mindre än 1 hektar. Naturminnen får bildas av länsstyrelsen eller kommunen med stöd av 7 kap. 10 § miljöbalken. Merparten av landets 1 203 naturminnen (jfr tabell 1) har bildats med stöd av tidigare naturvårdslagstiftning. De flesta naturminnen utgörs av särskilt skyddsvärda träd, till exempel stora ekar.

Biotopskyddsområden omfattar mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som av annan orsak är särskilt skyddsvärda. Inom ett biotopskyddsområde får inte verksamheter som kan skada naturmiljön bedrivas. Det finns två typer av biotopskyddsområden: dels biotoper som är generellt skyddade, dels ett skydd som kan beslutas i ett enskilt fall.

De generellt skyddade biotoperna är alléer, pilevallar, stenmurar, odlingsrösen, åkerholmar samt småvatten, våtmarker och källor i jordbruksmark. De är skyddade var de än förekommer i landskapet.

Andra biotopskyddsområden, främst i skogsmark, men även i odlingslandskapet och i sjöar och vattendrag, får skydd först efter ett beslut i det enskilda fallet. Skogsstyrelsen beslutar om biotopskydd i skogsmark medan länsstyrelsen beslutar när det gäller andra naturtyper. Biotopskyddsområden kan vara upp till cirka 20 hektar stora och medelarealen är drygt 3 hektar. Vid slutet av 2008 fanns det 6 164 biotopskyddsområden som var beslutade i ett enskilt fall.

Biotopskyddsområden i skogsmark har de senaste tio åren blivit den till antalet vanligaste skyddsformen. Biotopskydden är en relativt enkel skyddsform som inte kräver föreskrifter eller skötselplan. Skyddsformen har blivit ett viktigt verktyg i arbetet med miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*. Många nyckelbiotoper (skogar med höga naturvärden) får skydd som biotopskyddsområden. Ersättningsreglerna är samma som gäller för naturreservat (jfr avsnitt 6.6).

I denna proposition föreslår regeringen ändringar i reglerna om biotopskyddsområden (avsnitt 9.1). Kommunerna ges befogenhet att besluta om biotopskyddsområden i enskilda fall. Samtidigt införs en bestämmelse om att beslutsmyndigheten under vissa förutsättningar kan ge dispens från förbud inom ett biotopskyddsområde som har beslutats i ett enskilt fall.

Djur- och växtskyddsområden

I syfte att skydda en sällsynt eller störningskänslig djur- eller växtart får länsstyrelsen eller kommunen med stöd av 7 kap. 12 § miljöbalken bilda ett djur- eller växtskyddsområde. I slutet av 2008 fanns det 893 sådana områden (jfr tabell 1). Inom dessa råder vanligen tillträdesförbud under en del av året. Föreskrifterna kan även begränsa rätten till jakt och fiske.

De vanligaste motiven för djur- och växtskyddsområden är att skydda fåglars häckningsområden under häckningstid (fågelskyddsområde) eller sälars uppehållsplatser (sälskyddsområde). Djur- och växtskyddsområden reglerar endast tillträde, jakt och fiske och innebär inte något annat skydd för naturmiljön. Om miljön som helhet behöver skyddas bör en annan skyddsform användas, till exempel naturreservat.

Tillträdesförbud med samma syfte kan även beslutas inom ramen för ett beslut om nationalpark eller naturreservat.

Strandskyddsområden

Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för

djur- och växtlivet på land och i vatten. Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid hav, sjöar och vattendrag i hela Sverige. Strandskyddsområdet kan utvidgas till högst 300 meter efter beslut av länsstyrelsen. Det är förbjudet att bland annat uppföra nya byggnader i strandskyddsområdet. Dispens får ges om det finns särskilda skäl. Strandskydd får upphävas under vissa förutsättningar.

Riksdagen beslutade nyligen om ändringar i strandskyddsbestämmelserna (prop. 2008/09:119, bet. 2008/09:MJU13, rskr. 2008/09:227). Bestämmelserna ska bli tydligare, samordnas med plan- och bygglagen (1987:10) samt bättre anpassas till lokala och regionala förhållanden. Målet är att begränsa nybyggnationen i områden som redan har exploaterats i hög utsträckning samtidigt som vissa lättnader kan medges i områden där det finns gott om orörda stränder.

Vattenskyddsområden

Vattenskyddsområden har till syfte att skydda vattentillgångar som naturresurs, inte primärt värdefulla naturområden. Ett område som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt kan av länsstyrelsen eller en kommun skyddas som vattenskyddsområde. Vid utgången av 2007 fanns det 1 585 vattenskyddsområden i landet. Enligt ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) ska vissa vattenförekomster som är viktiga för dricksvattenförsörjningen ha erforderligt skydd, vilket ofta kan uppnås genom att bilda vattenskyddsområden.

Natura 2000-områden

Natura 2000 är ett nätverk av värdefulla naturområden med arter eller naturtyper som i ett europeiskt perspektiv betraktas som särskilt skyddsvärda. Sverige och övriga EU-länder ska se till att nödvändiga bevarandeåtgärder vidtas i områdena enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet (jfr avsnitt 5.8). Natura 2000-områden utses av regeringen efter förslag av Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Flertalet Natura 2000-områdena är också skyddade som nationalpark eller naturreservat.

Sverige har åren 1995–2008 föreslagit att 4 070 områden med en yta på cirka 6,5 miljoner hektar ska ingå i Natura 2000-nätverket. Av de svenska Natura 2000-områdena har 84 procent av landarealen och 72 procent av den totala arealen redan skyddats som naturreservat eller nationalparker.

Natura 2000-områden kan till skillnad från andra skyddsformer enligt 7 kap. miljöbalken omfatta vattenområden i en stats ekonomiska zon, dvs. utanför territorialvattengränsen. Reglerna kan därför användas för att skydda marina utsjöområden.

För varje Natura 2000-område tar länsstyrelsen fram en bevarandeplan efter samråd med markägare, kommuner och andra berörda. Denna plan beskriver områdets värden, vilka arter och naturtyper som finns, målen för området, vilka skydds- och skötselåtgärder som behövs samt eventuella hot mot värdena. En bevarandeplan är inte rättsligt bindande.

I ett Natura 2000-område får man inte utan tillstånd bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön. Om tillstånd vägras och pågående markanvändning inom berörd del av

en fastighet avsevärt försvåras, har fastighetsägaren rätt till ersättning enligt bestämmelserna i 31 kap. miljöbalken. Prop. 2008/09:214

Naturvårdsområden

Skyddsformen naturvårdsområde tillkom 1974 genom regler i naturvårdslagen (1964:822). Möjligheten att bilda naturvårdsområden upphörde vid införandet av miljöbalken 1999. Skyddsformen hade likheter med naturreservat men föreskrifterna fick inte vara så ingripande att ersättning skulle kunna utgå. Befintliga naturvårdsområden ska anses som naturreservat vid tillämpningen av miljöbalken enligt 9 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

6.3 Övriga skyddsformer

Naturvårdsavtal

Naturvårdsavtal är ett civilrättsligt avtal som tecknas mellan staten eller en kommun och en fastighetsägare om vad denne kan tillåta eller tåla angående naturvärden inom ett område på sin fastighet. Ett naturvårdsavtal ska enligt 7 kap. 3 § jordabalken anses vara en nyttjanderätt och kan därmed skrivas in i fastighetsregistret för att gälla också en eventuell ny ägare till fastigheten. Avtalen kan som längst vara 50-åriga. Vanligtvis tecknas naturvårdsavtal för att bevara naturvärden och biologisk mångfald, men även kulturmiljövärden och värden för rekreation och friluftsliv kan tillgodoses med avtalen.

Flertalet naturvårdsavtal har hittills tecknats av Skogsstyrelsen för bevarande av värdefulla skogsmiljöer inom miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*. Även länsstyrelserna kan sedan 2007 betala ersättning till markägare vid tecknandet av ett naturvårdsavtal, vilket än så länge skett i mindre omfattning. Vid slutet av 2008 fanns 3 765 naturvårdsavtal som omfattar en landareal av drygt 28 000 hektar.

Markägaren kan få ekonomisk ersättning för de begränsningar i brukandet som avtalet medför.

Flera frågor som rör tillämpningen av naturvårdsavtal behandlas i avsnitt 8.5.

Nationalstadsparken

Sveriges enda nationalstadspark, Kungliga nationalstadsparken, bildades 1995 genom en ändring i dåvarande lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Parken omfattar området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården och är belägen i Stockholms, Solna och Lidingö kommuner i Stockholms län.

Nationalstadsparken regleras i 4 kap. 7 § miljöbalken och skyddsformen skiljer sig helt från skyddsformerna i 7 kap. miljöbalken. Skyddet har karaktären av rambestämmelse, som tillämpas vid prövning enligt annan lagstiftning. Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas. Andra om-

rådesskydd kan förekomma inom en nationalstadspark, till exempel naturreservat, om det behövs för områdets skydd och vård.

Reglerna om en nationalstadspark har nyligen kompletterats med en bestämmelse i 4 kap. 7 § miljöbalken som gör det möjligt att vidta angelägna åtgärder som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i en nationalstadspark (prop. 2008/09:220, bet. 2008/09:CU18, rskr. 2008/09:210). En förutsättning för att vidta sådana åtgärder är att parken återställs så att det inte kvarstår mer än en obetydlig skada eller ett obetydligt intrång. Med den nya bestämmelsen är det långsiktiga skyddet för en nationalstadspark oförändrat liksom kravet att parkens natur- och kulturvärden inte får gå förlorade.

Regeringen har tidigare i år beslutat om en nationalstadsparksförordning (2009:55) där det bland annat anges att länsstyrelsen ska besluta om en vård- och utvecklingsplan för parken och ha uppsikt över utvecklingen av parkens värden.

6.4 Berörda myndigheter vid skydd av natur

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för skyddet av naturområden och samordnar arbetet med flertalet typer av skydd av natur på nationell nivå. Verket tar fram riktlinjer och nationella program för naturvärden samt disponerar anslaget för biologisk mångfald, som används för markägaresättningar och skötsel av skyddade områden med mera. Naturvårdsverket svarar också för det operativa arbetet med att bilda nationalparker och är förvaltare för de fastigheter som staten förvärvat för naturvårdsändamål.

Skogsstyrelsen ansvarar för biotopskydd i skogsmark och arbetar med naturvårdsavtal. Det operativa arbetet med att skydda områden sker inom Skogsstyrelsens distrikt. Finansiering av Skogsstyrelsens biotopskyddsområden och naturvårdsavtal sker från myndighetens anslag. Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet för biotopskyddsområden som den har bildat och för Natura 2000-områden i skogsmark.

Riksantikvarieämbetet har det centrala ansvaret för kulturresevat och finansierar arbetet med statliga kulturresevat.

Länsstyrelsen har ansvaret för områdesskyddet i länet och svarar för det operativa arbetet med att bilda flertalet typer av områdesskydd som naturreservat, kulturresevat, naturminnen och djur- och växtskyddsområden. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för de områdesskydd den har beslutat om. Länsstyrelsen är ansvarig för skötseln av merparten av de statligt skyddade områdena.

Kommunen har i dag befogenhet att besluta om vissa typer av områdesskydd: naturreservat, kulturresevat, naturminnen, djur- och växtskyddsområden och vattenskyddsområden. En kommun har tillsynen över de områdesskydd den har beslutat om. Från och med den 1 juli 2009 kommer kommunen att ha ett ökat ansvar i frågor som rör strandskyddet. Kommunen svarar för finansiering av såväl ersättningar till markägare som skötsel vad gäller kommunala områdesskydd. Statsbidrag för bildande av naturreservat kan dock erhållas från Naturvårdsverket.

6.5 Processen vid skydd av ett naturområde

I detta avsnitt redogörs kort för hur det i praktiken går till när man inrättar ett formellt skydd för ett område. Som exempel beskrivs ett ärende där länsstyrelsen avser att bilda ett naturreservat. Processen är principiellt likartad vid bildande av andra områdesskydd enligt miljöbalken, även när Skogsstyrelsen eller en kommun är ansvarig myndighet. Vid upprättande av ett naturvårdsavtal är arbetssättet också likartat, med det undantaget att ärendet avslutas genom att en överenskommelse undertecknas. I avsnitt 8 behandlas flera frågor med anknytning till processen vid skydd av områden.

Reglerna om hur ett skyddat område bildas finns i 7 kap. miljöbalken och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Ett ärende om att skydda ett naturområde kan aktualiseras på olika sätt, till exempel genom att området finns med i ett program för skydd av natur, genom att någon lämnar in ett förslag till naturreservat eller genom att ett områdes naturvärden hotas. Bedömningen av vilka områden som bör skyddas grundas på bland annat miljö kvalitetsmålen samt de nationella program och strategier som finns för skogar, våtmarker och sjöar och vattendrag, vilket behandlas utförligare i avsnitt 7.

I början av ett naturreservatsärende kontakter länsstyrelsen berörda markägare och genomför ett personligt möte, ofta i fält, för att gå igenom förutsättningarna för att skydda det aktuella området. Länsstyrelsen samråder underhand normalt med kommunen samt med Skogsstyrelsen, om ärendet rör skogsmark, och Naturvårdsverket, om ersättningsfrågor är aktuella. Frågor om avgränsning, föreslagna bestämmelser och skötsel diskuteras med markägaren.

Vanligtvis har markägaren rätt till ekonomisk ersättning. Om det finns en rätt till ersättning, låter länsstyrelsen värdera det aktuella området. Värderingen utförs av en från staten fristående värderingskonsult. Därefter vidtar en förhandling för att komma fram till en överenskommelse om ersättning för reservatsbildningen. Om man når en överenskommelse upprättas ett avtal mellan parterna och ersättningen betalas ut. Antingen kan en intrångsersättning betalas ut och marken kvarstå i den enskildes ägo eller så kan marken säljas till staten om markägaren så önskar. Reglerna om ersättning beskrivs utförligare i avsnitt 6.6

Om det finns möjlighet kan staten erbjuda ersättningsmark istället för ersättning i pengar när reservatsområdet överläts till staten. Det finns en överenskommelse mellan staten och Sveaskog om att bolaget under vissa förutsättningar kan tillhandahålla ersättningsmark vid naturreservatsbildning.

Länsstyrelsen sänder ett förslag till beslut om att bilda naturreservatet till sakägare och myndigheter, som får minst en månad på sig att yttra sig över förslaget. Länsstyrelsen fattar därefter beslutet om att bilda naturreservatet.

Om man inte kommer överens i frågan om ersättning, kan markägaren väcka talan om ersättningen hos miljödomstolen. I regel träffar parterna dock en överenskommelse. När det gäller bildande av naturreservat har

talän väckts i domstol endast i 0,4 procent av ersättningsärendena under de senaste åren, och av dessa har förlikning ingåtts i många fall.

Frågor som rör själva bildandet av naturreservatet – reservatsbildningen i sig, avgränsning, bestämmelser om markanvändningen med mera – får överklagas hos regeringen när det gäller reservat som länsstyrelsen bildat. Beslut om att bilda biotopskyddsområden får överklagas hos miljödomstolen.

Naturvårdsverket har under 2008 på regeringens uppdrag gjort en processbeskrivning av arbetet med naturreservatsbildning i syfte att kvalitetssäkra processen och ge anvisningar så att bestämmelserna tillämpas på samma sätt över landet och samtidigt på ett rättssäkert sätt (jfr avsnitt 8.6). Processbeskrivningen kallas System för områdesskydd och finns på Naturvårdsverkets webbplats.

6.6 Ersättningsbestämmelser

När ett område skyddas enligt miljöbalken, som exempelvis naturreservat eller biotopskyddsområde, är det vanligt med ersättning enligt bestämmelserna i 31 kap. miljöbalken. Miljöbalkens ersättningsregler är i princip lika som de som gäller för markersättningar för andra ändamål och reglerna grundas på expropriationslagens (1972:719) bestämmelser om ersättningar och inlösen av mark.

Markägaren (och andra rättighetsinnehavare) har rätt till ersättning då mark tas i anspråk eller då inskränkningarna blir så pass omfattande att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Skadan måste uppgå till en viss nivå, en så kallad kvalifikationsgräns, för att ersättning ska kunna betalas ut. Skador upp till kvalifikationsgränsen får markägaren tåla utan ersättning.

Ett typexempel på när pågående markanvändning avsevärt försvåras och ger rätt till ersättning är när skogsbruk helt förbjuds i ett reservat eller ett biotopskyddsområde. Andra exempel på när ersättning kan komma ifråga är vid inskränkningar i rätten till jakt eller fiske.

Det är viktigt att skilja på begreppen pågående markanvändning och ändrad markanvändning. Rätten till ersättning är enbart knuten till den pågående markanvändningen, vilket innebär att ersättning inte utgår för att förväntningar om en ändring i markens användningssätt inte infrias.

Normal rationalisering inom jord- och skogsbruk anses vara pågående markanvändning, liksom en planerad odling av energigröda på jordbruksmark. Julgransplantering eller skogsodling på jordbruksmark anses däremot inte vara pågående markanvändning, och ger därmed ingen rätt till ersättning om sådan verksamhet förbjuds genom reservatsföreskrifterna. Förbud mot uppförande av byggnader kan till exempel inte leda till ersättning såvida bygglov inte redan getts eller om byggrätt finns enligt en fastställd detaljplan.

När naturreservat och biotopskyddsområden bildas med intrångsersättning behåller markägaren äganderätten till området. Vid bildande av naturreservat kan, som alternativ till intrångsersättning, staten eller kommunen köpa marken och om möjligt så kan markägaren erbjudas ersättningsmark.

Regeringen föreslår nu att ersättningsbestämmelserna i 31 kap. § miljöbalken ändras så att det så kallade toleransavdraget avskaffas, vilket redovisas i avsnitt 10.

Utredningen om expropriationsersättning föreslår i betänkandet Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. (SOU 2008:99) en översyn av ersättningsbestämmelser vid bland annat områdesskydd enligt miljöbalken. Utgångspunkten när ersättningen bestäms är i dag marknadsvärdesminskningen på fastigheten. Därutöver kan ersättning betalas för annan skada som uppkommer genom intrånget. Utredningen föreslår att utöver detta ska ersättningen även innefatta kompensation för fastighetens individuella värde för fastighetsägaren. Eftersom detta värde inte objektivt kan bestämmas, är utredningens förslag att ersättningen bestäms som ett schablontillägg som uppgår till 25 procent av marknadsvärdet (eller marknadsvärdesminskningen när intrånget berör en del av en fastighet). Utredningen har remissbehandlats och är under beredning i Regeringskansliet.

6.7 Kostnader för ersättningar till markägare

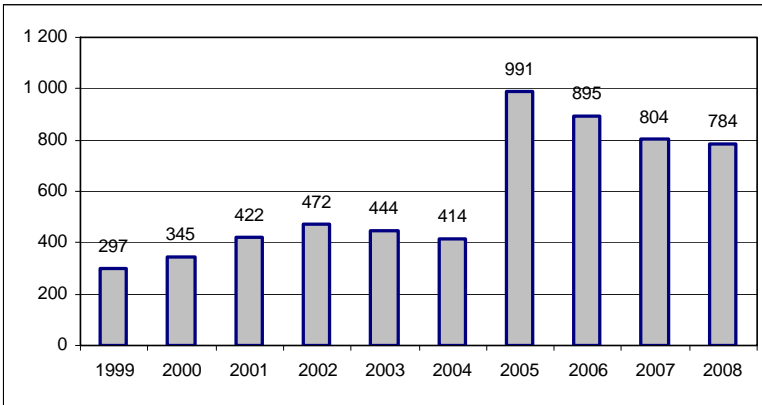
Statens kostnader för formellt skydd av naturområden består till största delen av ersättningar till markägare då skyddade områden bildas. Nedan redovisas de senaste årens kostnader för ersättningar till fastighetsägare och andra som är berättigade till ersättning vid skydd av områden. Kostnaden för skötsel av befintliga skyddade naturområden behandlas vidare i avsnitt 12.1.

Därutöver tillkommer vissa kostnader för myndigheterna, bland annat för personal, arbetet med genomförande av skydd, skötsel och tillsyn. När områden skyddas tillkommer också vissa kostnader för till exempel värdering och förhandling.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverkets kostnader för markersättningar består av köpeskillningar och intrångsersättning till markägare samt bidrag till kommuners och stiftelsers markköp och intrångsersättningar för mark för naturvårdsändamål. Kostnaderna belastar anslaget för biologisk mångfald (anslag 1:3, utgiftsområde 20). Ersättningarna kan gälla alla typer av naturmiljöer, men merparten avser skydd av skogar.

För köp, intrång och bidrag som rör områdesskydd utbetalades 2008 genom Naturvårdsverket 784 miljoner kronor från anslaget för biologisk mångfald. Under perioden 1999–2008 utbetalades 5 868 miljoner kronor för skydd av främst nationalparker och naturreservat. I figur 2 redovisas de sammanlagda ersättningarna under denna period och i tabell 3 redovisas ytterligare uppgifter avseende ersättning vid beslut om nationalparker och naturreservat.



Figur 2. Utbetalda ersättningar för intrångsersättning, köpeskillingar och bidrag vid bildande av nationalparker och naturreservat (miljoner kronor). Uppgifter från Statskontorets rapport Skyddet av Levande skogar (2007:14) och Naturvårdsverkets årsredovisning för 2008.

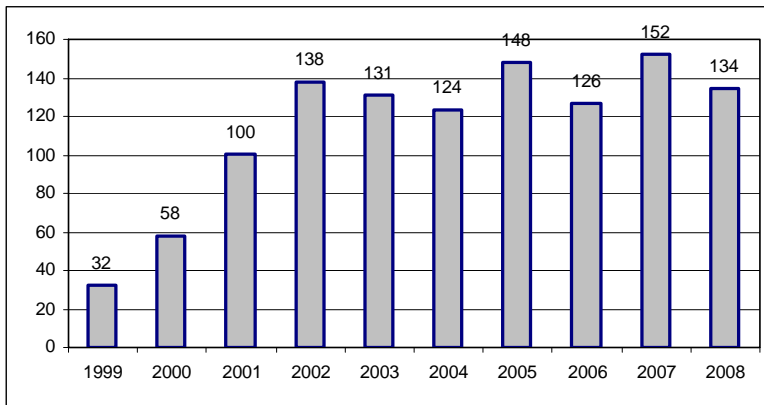
	<i>Antal ärenden</i>	<i>Kostnad (tkr)</i>	<i>Totalareal (hektar)</i>	<i>Areal prod. skogsmark (hektar)</i>
Köp	2 813	2 950 374	126 599	77 813
Intrångsersättning	1 632	1 229 948	49 355	32 228
Bidrag	83	99 210	8 822	6 339

Tabell 3. Antal och kostnader för köp, intrångsersättning och statliga bidrag vid bildande av nationalparker och naturreservat under perioden 1999–2006. Uppgifter från Statskontorets rapport Skyddet av Levande skogar (2007:14).

Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsens kostnader utgörs av intrångsersättningar vid bildande av biotopskyddsområden och ersättningar för naturvårdsavtal. Ersättningarna belastar anslaget om insatser för skogsbruket (anslag 1:2, utgiftsområde 23).

Skogsstyrelsen har under 2008 betalat ut 108 miljoner kronor som ersättning för biotopskyddsområden samt 26 miljoner kronor som ersättning för naturvårdsavtal. För hela perioden 1999–2008 uppgår ersättningarna till totalt 1 143 miljoner kronor för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal.



Figur 3. Skogsstyrelsens utbetalda ersättningar för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal 1999–2008 (miljoner kronor). Uppgifter från Statskontorets rapport Skyddet av Levande skogar (2007:14) och Skogsstyrelsens årsredovisning för 2008.

Kulturresevat

När det gäller kulturresevat kan ersättning bli aktuell enligt samma bestämmelser som gäller vid bildande av bland annat naturresevat. Ersättningar och kompensation för intrång och försvårande av pågående markanvändning finansieras genom anslaget om bidrag till kulturmiljövård (anslag 7:2, utgiftsområde 17).

7 Skydd av natur i olika delar av landskapet

7.1 Levande skogar

Regeringens bedömning: Skyddet av skogar med höga naturvärden i syfte att nå miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* är av fortsatt hög prioritet. Såväl den nationella som de regionala strategierna för formellt skydd av skog är utgångspunkten för arbetet med skydd av skogar med höga naturvärden.

Stora ansträngningar bör fortsatt göras av såväl staten som skogsägarna för att skyddsvärda skogar inte avverkas utan bevaras antingen som frivilliga avsättningar eller genom formellt skydd.

Delmålet om formellt skydd av skogsmark ligger inom räckhåll till 2010 genom bland annat skyddet av delar av Sveaskogs mark, bevarande av statens skyddsvärda skogar samt pågående bevarandearbete för skyddsvärd natur kombinerat med de nya arbetssätt, dialog med markägare och förutsättningar för naturvårdsarbetet som redovisas i propositionen.

Miljökvalitetsmålet och delmål om långsiktigt skydd av skogsmark

Riksdagen har fastställt miljökvalitetsmålet *Levande skogar*. Målet är att skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

För miljökvalitetsmålet *Levande skogar* gäller tre delmål enligt 2005 års miljömålsproposition (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48, 49). Delmål 1 avser långsiktigt skydd av skogsmark. Enligt delmålet ska ytterligare 900 000 hektar skyddsvärd skogsmark undantas från skogsbruk till 2010. I propositionen anges vidare att den fördelning mellan staten och skogsnäringen för genomförandet av delmålet som tidigare lagts fast, liksom mellan bevarandeverktyg, tills vidare bör ligga kvar. Det innebär att mellan 1999 och 2010 ska ytterligare 320 000 hektar produktiv skogsmark skyddas som naturreservat, 30 000 hektar produktiv skogsmark skyddas som biotopskyddsområde och 50 000 hektar produktiv skogsmark skyddas genom naturvårdsavtal. Därutöver förväntas skogsägarna bevara ytterligare 500 000 hektar produktiv skogsmark genom frivilliga avsättningar mellan 1999 och 2010. Det senare innebär att minst 730 000 hektar produktiv skogsmark ska vara frivilligt skyddad 2010. Regeringen framhöll i propositionen att delmålet om natur- och kulturvärden under *Storslagen fjällmiljö* även omfattar skogsmiljöer med höga naturvärden i området ovanför gränsen för fjällnära skog.

Bakgrund och skyddsbehov

Skogsmark är det dominerande markslaget i Sverige. Merparten av den svenska produktiva skogsmarken på 23 miljoner hektar brukas i enlighet med skogsvårdslagen (1979:429) och de två jämställda skogspolitiska målen om produktion och miljö. Skogen är en viktig inkomstkälla för landet och den ger förnybara råvaror. Skogarna har också ett stort värde för den biologiska mångfalden genom de arter och livsmiljöer som finns i skogsekosystemen. Skogen ger människor natur- och kulturupplevelser och dess betydelse i ett hållbart samhälle växer genom både ett ökat intresse för förnybara råvaror och andra värden som skogen tillhandahåller.

I 2008 års skogsproposition (En skogspolitik i takt med tiden, prop. 2007/2008:108) bekräftas att gällande skogspolitik fungerar väl och i huvudsak bör ligga fast. Skogspolitiken har två jämställda mål som fastställts av riksdagen, ett miljömål och ett produktionsmål. De båda jämställda skogspolitiska målen speglar den avvägning som ständigt måste ske för att tillvarata skogens många värden så bra som möjligt. I propositionen anges även att skogspolitiken i högre grad måste beakta kommande klimatförändringar, att skogens tillväxt bör öka och att miljöhänsynen i skogsbruket behöver förstärkas.

En viktig åtgärd för att bevara skogens värden för biologisk mångfald, kulturmiljövård och friluftsliv är att avsätta vissa områden där skogsbruk inte ska bedrivas. Att många av skogens naturtyper och arter är hotade på både nationell och regional nivå är väl dokumenterat. Antalet kulturspår i landskapet minskar till följd av ändrat markutnyttjande. Skogar med lång kontinuitet blir alltmer sällsynta.

När miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* beslutades var mindre än en procent av den produktiva skogsmarksarealen nedanför gränsen för fjällnära skog skyddad. När delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark är uppnått kommer 2,6 procent av den produktiva skogsmarken nedanför gränsen för fjällnära skog omfattas av ett formellt skydd och 3,3 procent skyddas genom markägarnas frivilliga avsättningar.

Skogens värden för skogsproduktion, biologisk mångfald, friluftsliv och kulturmiljövård och dess betydelse i klimatarbetet kan tillvaratas genom en kombination av åtgärder. Skogsbruket ska bedrivas så att skogens alla värden långsiktigt behålls. Vid allt skogsbruk ska hänsyn till naturvärden, kulturmiljövärden och andra allmänna intressen, bland annat friluftslivet, i enlighet med skogsvårdslagen. Skogsbruksmetoder ska anpassas till klimatförändringarna och skogens värde som kolsänka ska beaktas. I särskilt värdefulla delar av skogslandskapet, såsom nyckelbiotoper och andra värdekärnor (skyddsvärda områden), bör bevarandebestånden så långt möjligt ha företräde, antingen genom att markägaren frivilligt kan bevara dessa områden eller genom att områdena skyddas formellt.

Måluppfyllelse för skydd av skog

Under perioden 1999–2006 skyddades 148 000 hektar produktiv skogsmark. Miljömålsrådet bedömde i sin fördjupade utvärdering 2008 att delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark blir svårt att nå till 2010 (rapporten Miljömålen – nu är det bråttom). Enligt Miljömålsrådet avverkas skogar med mycket höga naturvärden alltför ofta. Avverkning av naturskogsliknande skogsbestånd är enligt Miljömålsrådet den enskilda åtgärd som bedöms hota flest arter.

Måluppfyllelsen har dock förbättrats genom nyligen genomförda åtgärder. Under 2008 har Sveaskog och Naturvårdsverket träffat en överenskommelse om att cirka 70 000 hektar skyddsvärd produktiv skogsmark på Sveaskogs markinnehav ska avsättas som naturreservat utan ersättning från staten. Naturvårdsverkets anslag för ersättningar till markägare kan därmed i högre utsträckning användas för överenskommelser med privata markägare. Sammantaget har 96 000 hektar produktiv skogsmark skyddats formellt åren 2007–2008.

Totalt innebär det att mellan 1999 och 2008 har 244 000 hektar produktiv skogsmark nedanför gränsen för fjällnära skog säkerställts som naturreservat, biotopskyddsområde eller naturvårdsavtal, jfr tabell 4. Det innebär att målet att skydda 400 000 hektar har uppnåtts till drygt 60 procent.

Skogsstyrelsen redovisade våren 2008 en utvärdering av de frivilliga avsättningarna inom delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark (Skogsstyrelsens meddelande 3:2008, Skogsbrukets frivilliga avsättningar). Kunskapen om de frivilliga avsättningarna är inte fullständig och utvärderingen har därmed vissa osäkerheter. Enligt Skogsstyrelsens bedömning kan emellertid målet om skogssektorns frivilliga avsättningar vara nått. Naturvårdsverkets överenskommelse med Sveaskog 2008 som nämnts ovan har dock inneburit att arealer som tidigare redovisats som frivilliga avsättningar nu räknas som formellt skyddade, vilket inte har beaktats i Skogsstyrelsens utvärdering. De frivilliga avsättningarna kan

vara av skiftande slag. Markägaren har en frihet att välja vilka delar av marken som skyddas och skyddet kan variera såväl över tiden som geografiskt.

<i>Levande skogar, delmål 1 om formellt skydd (hektar)</i>	<i>Naturreservat</i>	<i>Biotopskydd</i>	<i>Naturvårdsavtal</i>	<i>Summa</i>
Mål 1999–2010	320 000	30 000	50 000	400 000
Uppnått 2008-12-31	206 500	16 500	21 500	244 000
Återstår	113 500	13 500	28 500	156 000
Måluppfyllelse 2008-12-31	65 %	55 %	43 %	61 %

Tabell 4. Formellt skydd av skogsmark nedanför gränsen för fjällnära skog (hektar). Källa: Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

Uppgiften 206 500 hektar i kolumnen för naturreservat avser bildade reservat och områden där avtal om reservatsbildning finns eller staten har förvärvat mark, inklusive överenskommelsen mellan Naturvårdsverket och Sveaskog 2008.

Strategi för formellt skydd av skog

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen fastställde 2005 en nationell strategi för formellt skydd av skog som gäller delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark. I strategin behandlas bland annat arbetssätt, samarbetsformer och processer inom arbetet med formellt skydd av skog. Vikten av samverkan med markägare i naturvårdsarbetet poängteras. Vidare anges hur mycket skogsmark som avses skyddas i varje län inom delmålet för skydd av skog, baserat på en analys av länens olika förutsättningar när det gäller bland annat naturvärden. Strategin innehåller också en prioriteringsmodell för vilka värdekärnor (skyddsvärda områden) som bör skyddas som naturreservat, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal.

I samtliga län har Skogsstyrelsen och länsstyrelserna gemensamt beslutat om regionala strategier för skydd av skogar, där den nationella skogsstrategin fått en regional anpassning. I de regionala strategierna anges så kallade värde-trakter, vilket är landskapsavsnitt med särskilt höga ekologiska bevarandevärden. Värde-trakter har en högre täthet av skyddsvärda skogar av betydelse för den biologiska mångfalden än omgivande landskap. Genom att prioritera skydd inom värde-trakterna ges en större möjlighet till spridning av arterna mellan de olika värdekärnorna.

Såväl de nationella som regionala skogsstrategierna har tagits fram i samverkan med skogsnäringen, markägare, naturvårdsorganisationer och andra berörda aktörer.

Kunskapsläget om värdefulla skogar är relativt gott, bland annat genom Skogsstyrelsens och större skogsägares nyckelbiotopsinventeringar samt de särskilda inventeringar av statliga skogar som Naturvårdsverket och länsstyrelserna genomfört. Det finns emellertid fortfarande värdefulla skogar som inte har uppmärksammats i inventeringarna.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har under 2009 utvärderat det hittillsvarande arbetet enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog (Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, Kontrollstation, Utvärdering av Nationell strategi för formellt skydd av skog, 2009). I utvärderingen konstateras att strategin i huvudsak har ett brett stöd. Strategin har implementerats i hög grad i det regionala arbetet, urvalet av områden som skyddas har förbättrats liksom samverkan mellan myndigheterna

och dialogen med markägarna. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att medelstilledelningen är en begränsning för att nå delmålet om formellt skydd av skog. I rapporten redovisas också data som visar att nyckelbiotoper avverkas i en ökande omfattning.

Fortsatt arbete med bevarande av skogar

Det finns ett behov av att hitta andra vägar och strategier för att delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark ska kunna nås till 2010. Efter att regeringen i budgetpropositionen för 2007 konstaterat att arealmålet om formellt skydd inte skulle kunna nås med anvisad anslagsnivå, påbörjades arbetet med att utveckla nya och kompletterande metoder för att skydda värdefulla skogsområden.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen redovisade i maj 2008 det så kallade Kometuppdraget (Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport 5838, Kompletterande metoder vid skydd av värdefulla skogar). I rapporten föreslås utveckling av kompletterande metoder vid skydd av skog genom tillvaratagande av erfarenheter från Finlands så kallade Metso-program – Skydd och värden i skogslandskapets biodiversitet. Statskontoret har utvärderat hur effektiva befintliga naturvårdsinstrument är för att nå miljökvalitetsmålet och lämnat förslag till hur arbetet kan utvecklas (Statskontorets rapport 2007:14, Skyddet av Levande skogar). Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har också redovisat förslag till åtgärder om utveckling av naturvårdsarbetet med anledning av konventionen om biologisk mångfalds (CBD) arbetsprogram om skyddade områden och de rekommendationer som OECD gav om skydd av naturområden vid sin granskning av Sveriges miljöpolitik (Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport 5742, Naturskydd i ett internationellt perspektiv, 2007).

Flera av förslagen i propositionen bygger på dessa tre rapporter. Regeringen bedömer att förslagen får en positiv inverkan på måluppfyllelsen för flera miljökvalitetsmål och naturvårdsarbetet i stort.

Inom landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013 finns åtgärder för att stärka skogens biologiska mångfald, dels i form av ersättning för skötselinsatser, dels i form av kompetensutveckling av och information till skogsägare. Dessa åtgärder är nya i programmet och det är än så länge för tidigt att utvärdera åtgärdernas effekter.

Det är bekymmersamt att skyddsvärda skogar fortfarande avverkas. Regeringen anser att såväl det allmänna som skogsägarna måste göra stora ansträngningar för att skyddsvärda skogar inte påverkas negativt. Med skyddsvärda skogar menas till exempel nyckelbiotoper. Med de olika nya verktyg och arbetssätt inom naturvården som föreslås i propositionen bör det gå att finna flera lösningar för att trygga naturvärdena, antingen genom frivilliga åtaganden, i avtalsform eller genom områdeskydd.

De nationella och regionala strategier för skydd av skog som myndigheterna har tagit fram är också i fortsättningen en bra utgångspunkt för arbetet med skydd av värdefulla skogar. De åtgärder som regeringen föreslår nedan leder dock till att strategierna behöver ses över för det fortsatta arbetet fram till 2010.

Med beaktande av överenskommelsen om naturreservat som ingått för delar av Sveaskogs markinnehav 2008, har förutsättningarna att nå delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark förbättrats. Länsstyrelserna genomför ett betydande arbete med att bilda naturreservat på Sveaskogs marker.

Som framgår av tabell 4 ovan återstår närmare 160 000 hektar eller 40 procent för att delmålet om formellt skydd av skogsmark ska kunna uppnås till 2010. Regeringen redovisar i propositionen åtgärder som påtagligt förbättrar måluppfyllelsen och ökar takten i skyddet av skogar.

Pågående arbete med områdesskydd och naturvårdsavtal med de nya verktyg, arbetssätt och ändrade ersättningsbestämmelser som föreslås i propositionen bedöms innebära skydd av ytterligare 25 000 till 30 000 hektar skyddsvärd skogsmark under 2009 och 2010. Skydd av statens utpekade värdefulla skogar på mark som förvaltas av Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket bedöms innebära att ytterligare 50 000 hektar värdefulla skogar nedanför gränsen för fjällnära skog kan bidra till uppfyllelsen av delmålet.

De stora skogsbolagen och Svenska kyrkan äger sammantaget omkring en fjärdedel av Sveriges skogsmarksareal. På de stora skogsägarnas mark finns betydande skyddsvärda skogsarealer som bör få ett formellt skydd. Det rör sig om i storleksordningen 80 000 hektar produktiv skogsmark.

Sveaskog är Sveriges största skogsägare. Regeringen aviserade en genomgång av de statligt ägda bolagen i budgetpropositionen för 2008. Genomgången kan leda till förslag till förändringar eller förtydliganden av vissa statligt ägda bolags uppdrag och mål. I samband med analysen av Sveaskogs framtida inriktning och uppdrag ska förutsättningarna för ett långsiktigt skydd av skogsmark vägas in. Redovisningen till riksdagen kommer att ske i takt med att genomgången blir klar.

Fördelningen mellan skyddsformerna naturreservat, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal kan komma att ändras i förhållande till vad som redovisas i delmålet, vilket regeringen bedömer saknar betydelse för det övergripande syftet med delmålet, att åstadkomma ett varaktigt skydd för de i delmålet upptagna arealerna. Sammantaget bedömer regeringen att dessa åtgärder innebär att delmålet om långsiktigt formellt skydd av skog är inom räckhåll till 2010.

De frivilliga avsättningarna är fortsatt avgörande för att nå delmålet om långsiktigt skydd av skog. Med anledning av Skogsstyrelsens utvärdering som nämnts ovan, bedömer regeringen att markägarnas frivilliga avsättningar av skogsmark är av den omfattningen att målet om det frivilliga skyddet bör kunna vara uppfyllt till 2010.

Regeringen avser återkomma till riksdagen i frågan om framtida miljö-kvalitetsmål och delmål som rör skogar.

7.2 Levande sjöar och vattendrag

Regeringens bedömning: Den nationella strategi för värdefulla vattenmiljöer som tagits fram av Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Fiskeriverket är ett bra underlag i arbetet med att nå delmålet om skydd av natur- och kulturmiljöer i sötvatten.

Bevarande av värdefulla sjöar och vattendrag bör samordnas med åtgärder inom vattenförvaltning och fiskeförvaltning.

Det behövs en översyn av befintliga skyddade naturområden där värdefulla sötvattensmiljöer ingår så att sötvattensmiljöernas värden tillvaratas.

Skälen för regeringens bedömning

Miljö kvalitetsmålet och delmål om skydd av sjöar och vattendrag

Inom miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* behandlas frågan om skydd av områden i delmål 1, skydd av natur- och kulturmiljöer:

- Senast år 2005 ska berörda myndigheter ha identifierat och tagit fram åtgärdsprogram för särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer som behöver ett långsiktigt skydd i eller i anslutning till sjöar och vattendrag.
- Senast år 2010 ska minst hälften av de skyddsvärda miljöerna ha ett långsiktigt skydd och fördelas jämnt mellan de fem vattendistrikten. Minst 15 fiskefria områden ska finnas i varje vattendistrikt.

Bakgrund och skyddsbehov för sjöar och vattendrag

Både livsmiljöer och arter i sötvattensmiljöer har förlorats på grund av exploateringar och miljöförändringar. Viktiga ekosystemtjänster har påverkats negativt. Vissa arter har försvunnit från landet i modern tid, som fisken stör och växten sjönöt. Arter som groplöja, majfisk, staksill och havsnejonöga är starkt hotade. Ålen har minskat med mer än 95 procent av sin tidigare populationsstorlek och exploatering av sötvattensmiljöer är en del av hotbilden. Också sammansättningen av arter har påverkats av förändringarna i sötvattensmiljöerna.

Sjöar och vattendrag är känsliga för yttre påverkan och är ofta överutnyttjade. Miljöer i rinnande vatten är särskilt exploaterade. Orörda områden i stora älvar finns numera nästan uteslutande i norra Norrland. Det finns andra typer av sötvattensmiljöer som ofta är kraftigt förändrade och där oskadade vatten kan behöva skyddas. Det gäller små, orörda bäckar, tjärnar och gölar i södra och mellersta Sverige i vattensystemens allra översta delar. Detsamma gäller för naturliga våtmarker och små eller medelstora djupa klarvattensjöar.

Många former av fysisk exploatering och påverkan kan regleras genom områdesskydd enligt miljöbalken eller naturvårdsavtal. Samtidigt påverkas till exempel vattnets kvalitet ofta av verksamheter som ligger långt ifrån det skyddade området, vilket innebär att åtgärder också utanför skyddade områden är avgörande för naturmiljöns värden i skyddade områden.

Enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön ska åtgärdsprogram fastställas och genomföras i syfte att uppnå god ytvattenstatus enligt ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) år 2015. För kraftigt modifierade vatten ska god ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus uppnås. Vattenmyndigheterna ska besluta om en förvaltningsplan för varje vattendistrikt. Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram ska beslutas första gången i december 2009. Genomförandet av åtgärder för att uppnå de angivna kvalitetskraven kan komma att få stor betydelse för skyddet av sötvattensmiljöer.

Arbetet hittills

Takten i skyddet av vattenmiljöer som naturreservat och kulturresevat har ökat de senaste åren. Under åren 2003–2006 har bildandet av totalt 44 naturreservat och 7 kulturresevat inneburit skydd för sötvattensvärden. Många sjöar och vattendrag ingår också i Natura 2000-nätverket. I 880 av landets cirka 4 000 Natura 2000-områden finns sötvattensmiljöer. Regeringen kompletterade 2007 biotopskyddsbestämmelserna med nya biotoper i vattenmiljöer. Av 4 kap. 6 § miljöbalken följer att vattenkraftverk m.m. inte får uppföras i nationalälvarna Torneälven, Kalixälven, Piteälven och Vindelälven med tillhörande vattenområden, källflöden och biflöden samt ett antal ytterligare namngivna älvsträckor och vattenområden med tillhörande käll- och biflöden.

Av Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet framgår att arbetet med att nå delmålet om skydd av natur- och kulturmiljöer i sjöar och vattendrag än så länge går långsamt och att delmålet inte kommer att nås inom utsatt tid.

Förutsättningarna för att senare kunna nå målet har dock förbättrats. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Fiskeriverket har fastställt en nationell strategi för vattenanknutna natur- och kulturmiljöer (Naturvårdsverkets, Riksantikvarieämbetets och Fiskeriverkets rapport 5666, Nationell strategi för skydd av vattenanknutna natur- och kulturmiljöer, 2007). I strategin anges särskilt värdefulla vattenmiljöer för naturvärden, kulturmiljövården och fisket. Strategin innehåller bedömningar av vilka och hur många miljöer som behöver skydd samt riktlinjer och prioriteringar för genomförandet. Hos länsstyrelserna har genomförandet påbörjats och flera områden har skyddats eller är under vidare utredning.

I strategin anges 537 områden som är särskilt värdefulla för naturvärden, 426 för kulturmiljövården och 270 för fisk eller fiske. Många av områdena är redan skyddade som naturreservat eller Natura 2000-områden eller redovisade som riksintresse för naturvärden. I flera fall sammanfaller höga värden för natur, kultur och fisk. Överlappning mellan intressena gör att det faktiska antalet områden med särskilt värdefulla miljöer är lägre. Till 2010 bedöms drygt 300 områden behöva skyddas långsiktigt.

Enligt delmålet om skydd av natur- och kulturmiljöer i sjöar och vattendrag ska också 15 fiskefria vattenområden skapas i vart och ett av de fem vattendistrikten, vilket motsvarar knappt ett vattenområde i varje huvudvattensystem.

Fiskeriverket och Naturvårdsverket har 2008 tagit fram en handbok för ekologisk restaurering av vattendrag.

I arbetet med bevarande av sötvattensmiljöer bör man ha en helhetssyn som innebär att både bevarandebestånden och nyttjandebestånden tillvaratas, såsom biologisk mångfald, kraftproduktion, rekreation och friluftsliv, kulturmiljövården, fiske, akvakultur och turism.

Det finns behov av att utveckla förvaltnings- och arbetsformer för bevarande och nyttjande av större vattenområden och vattensystem. Detta bör göras i samverkan med vattenförvaltningen. I arbetet med vattenområden berörs ofta många aktörer och samverkansformerna är därmed särskilt viktiga. Erfarenheter från arbetet med regionala landskapsstrategier och arbetet med värdefulla havsområden kan tillvaratas. Flera typer av verktyg kan vara aktuella: frivilliga åtgärder, miljöbalkens skyddsformer, naturvårdsavtal och fiskelagstiftningens möjligheter till reglering av fisket.

Det behövs en översyn av skyddade naturområden där värdefulla sötvattensmiljöer ingår. Om syfte, föreskrifter och skötselplan är utformade så att sötvattensmiljöernas värden inte tillvaratas, bör besluten ses över.

Skydd av vattenmiljöer kräver ofta andra typer av skyddsbestämmelser än de som beslutas för skyddade markområden. Exempelvis kan utsättning av fisk innebära en mängd problem: som smittkälla för sjukdomar och parasiter, som konkurrent till naturliga djurbestånd, som predator på fisk och andra djur och genom att bidra till onaturlig genspridning. Utsättning av fisk och andra vattendjur bör därför vanligtvis regleras.

När det gäller det fortsatta arbetet med att inrätta fiskefria områden enligt miljökvalitetsmålet vill regeringen förtydliga att avsikten är att skapa vattenområden – gärna både sjöar och vattendrag – som är helt fria från fiske och som är någorlunda typiska för det vattensystem där de finns. Samtidigt bör dessa vatten vara befriade från andra påtagliga störningar. Fiskefria vatten utvecklar ett växt- och djurliv som skiljer sig från det som finns i fiskade vatten – både under, vid och över vattenytan – och är av värde för friluftslivet, fiskevården och forskningen. Avsikten är således att i några vattenområden skapa ekosystem med en konkurrens mellan arterna som fungerar så naturligt som möjligt.

7.3 Hav i balans samt levande kust och skärgård

Regeringens bedömning: Nätverket av skyddade marina områden utvidgas och bör uppfylla kraven på representativitet och ekologiska samband.

Arbetet med att utveckla förvaltningsformer för bevarande och nyttjande av större värdefulla kust- och havsområden bör fortsätta.

Skyddade områden där havsmiljöer ingår bör ses över så att marina naturvärden tillvaratas.

Skälen för regeringens bedömning

Miljökvalitetsmålet och delmål om skydd av marina miljöer

Under miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, finns ett delmål om skydd av miljöer. Delmålet lydelse är att senast år

2010 ska minst 50 procent av skyddsvärda marina miljöer och minst 70 procent av kust- och skärgårdsområden med höga natur- och kulturvärden ha ett långsiktigt skydd. Senast 2005 skulle ytterligare fem, och senast år 2010 därutöver ytterligare fjorton, marina områden vara skyddade som naturreservat och tillsammans utgöra ett representativt nätverk av marina naturtyper.

Vidare skulle ett område med permanent fiskeförbud inrättas till 2006 för utvärdering till 2010, samt ytterligare tre områden med permanent fiskeförbud (kustnära och utsjöområden) inrättas till 2010 i vardera Östersjön och Västerhavet för utvärdering till 2015.

Bakgrund och skyddsbehov av marina miljöer

De marina ekosystemen tillhandahåller en rad funktioner och ekosystemtjänster. Exploatering och förändringar i de marina ekosystemen har lett till förlust av värdefulla livsmiljöer. Vissa arter riskerar att helt försvinna. Också sammansättningen av arter har ändrats på grund av dessa förändringar.

Marina ekosystem kan ha svårt att återhämta sig och är känsliga för yttre påverkan och överutnyttjande. Exempel på livsmiljöer som är känsliga och samtidigt svåra att restaurera är ålgräsängar, korallrev, grunda vikar och laguner. Arter och livsmiljöer i längs kusten och även ute till havs är beroende av väl fungerande stränder och kustzoner. Genom bevarande av livsmiljöer säkras långsiktigt möjligheten till havets höga produktivitet och produktion av ekosystemtjänster. Det är även viktigt att skydda referensområden för att kunna mäta och utvärdera förvaltningsåtgärder i kust- och havsområden.

Formellt skydd av naturområden är ett av verktygen för att bevara marina livsmiljöers fysiska strukturer, funktioner och biologisk mångfald. Skydd genom exempelvis naturreservat ger möjligheter att reglera många former av fysisk exploatering och påverkan. Samtidigt påverkas till exempel vattnets kvalitet ofta av verksamheter som ligger långt ifrån det skyddade området, vilket innebär att åtgärder också utanför skyddade områden är avgörande för naturmiljöns värden i skyddade naturområden.

Havspolitiken

I regeringens proposition om havspolitiken utpekas havet som en oundgänglig resurs och anges att en helhetssyn på nyttjandet av havet är nödvändig (En sammanhållen svensk havspolitik, prop. 2008/09:170). Övergödning, hårt fisketryck och utsläpp av miljögifter har fått allvarliga konsekvenser för miljön. Klimatförändringar kommer att påverka nyttjandet av havet och dess resurser samt dess biologiska mångfald genom bland annat förändringar i ekosystemen samt förekomsten av exempelvis fiskarter. En samlad svensk havspolitik har därför föreslagits för att möjliggöra en helhetssyn på hur havet och dess resurser nyttjas och bevaras.

Internationella konventioner samt det regionala arbetet inom Helcom och Ospar

För att uppfylla Helsingforskonventionens (Helcom, Konventionen om skydd av Östersjöområdet marina miljö) handlingsplan om skyddade

marina områden samt kust- och skärgårdsområden i Östersjön till 2010 krävs att Helcoms nätverk av skyddade områden (Baltic Sea Protected Areas, BSPA) utvecklas och kompletteras, speciellt i utsjöområdet. Ett motsvarande arbete pågår inom Oskar (Oslo-Pariskonventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten) med att bygga ett nätverk av skyddade områden (Marine Protected Areas, MPA) i Nordsjön. Inom Oskar-konventionen pågår även ett arbete med klarlägga hanteringen av eventuella fiskeregleringar inom ramen för marina MPA-områden.

Den gemensamma fiskeripolitiken

EU:s gemensamma fiskeripolitik omfattar bevarande, förvaltning och utnyttjande av levande, akvatiska resurser i marin miljö, vattenbruket samt beredning och marknadsförande av produkter från fiske och vattenbruk. Syftet är att säkerställa att ett nyttjande av dessa resurser sker på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. För att uppnå detta ska fiskeriförvaltningen utgå från ekosystemansatsen, tillämpa försiktighetsprincipen, utnyttja bästa tillgängliga teknik samt utgå från vetenskapliga bedömningar. Bland annat ska fleråriga återhämtningsplaner och förvaltningsplaner upprättas för att återställa respektive bibehålla fiskebestånden innanför biologiskt säkra gränser och åtgärder ska vidtas för att minimera effekterna på övriga delar av ekosystemet.

Arbetet hittills

Arbetet med skydd av den marina miljön har intensifierats under de senaste åren från att ha varit eftersatt under lång tid. Målet om bildande av fem nya marina naturreservat till 2005 uppnåddes, och flera nya marina reservat har därefter bildats. Det fanns totalt 20 marina naturreservat vid utgången av 2008. Några av de senaste inrättade marina naturreservaten är Kvädöfjärden i Östergötland, Nåttarö i Stockholms skärgård och Gö i Blekinge. Det finns dock mer än 500 naturreservat och 4 nationalparker som ansluter till havet. Skyddet av vattenmiljöerna är dock oftast inte genomfört i dessa områden.

Naturvårdsverket tog 2007 fram en vägledning för skydd av marina miljöer, som redovisas i rapporten Skydd av marina miljöer med höga naturvärden (rapport 5739).

Efter den ändring av lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon som trädde i kraft den 1 januari 2008 har regeringen i juli 2008 beslutat om ytterligare nio marina skyddsområden inom ramen för Natura 2000. Den skyddade arealen i svensk ekonomisk zon fördubblades därmed till cirka 3,5 procent.

Enligt Miljömålsrådets fördjupade utvärdering 2008 kan inte delmålet om skydd av 50 procent av skyddsvärda marina miljöer nås inom tidsramen. Målet om långsiktigt skydd av 70 procent av utpekade kust- och skärgårdsområden kan nås om ytterligare åtgärder vidtas för att skydda kulturmiljön. Målet om ytterligare 14 marina naturreservat till 2010 bedöms möjligt att nå, men den nuvarande fördelningen och prognosen till 2010 uppfyller inte målet om ett representativt nätverk vad gäller skydd av olika marina livsmiljöer.

Målet om ett första fiskefritt område till 2006 uppnåddes i och med att ett sådant område inrättades runt Gotska Sandön. Arbetet med att ta fram ytterligare sex fiskefria områden till 2010 pågår och detta mål bedöms möjligt att uppnå. Det första av de sex områdena inrättades i december 2008 då ett viktigt rekryteringsområde för torsk i Kattegatt fredades i en överenskommelse mellan Sverige och Danmark.

Fyra så kallade hänsynsområden i kust- och skärgårdsområden har hittills bildats i Stockholms och Västra Götalands län. Hänsynsområden är inte någon lagreglerad skyddsform utan ett område där allmänheten genom information uppmanas visa särskild hänsyn för att minimera buller och störningar.

Marin nationalpark i Koster

Kosterhavets nationalpark är Sveriges första nationalpark med marint fokus. Nationalparken har en areal av 39 450 hektar, varav 98 procent är hav. Kosterhavet innehåller typiska undervattensmiljöer för västkusten, till exempel hård- och mjukbottnar, tångskogar, sandstränder, grunda lerbottnar och ålgräsängar. Dessutom finns här ovanliga miljöer såsom djupa hårdbottnar, områden med revbildande stenkoraller och exponerade grundområden. Kosterhavet är artrikare än något annat svenskt havsområde.

Fortsatt arbete med bevarande av marina miljöer samt kust och skärgård

Regeringen avser att säkerställa att en gynnsam bevarandestatus uppnås för havets biologiska mångfald. Nätverket av skyddade marina områden utvidgas och ska uppfylla kraven på representativitet och ekologiska samband. Särskilda insatser kommer att behövas för att förbättra möjligheterna till områdesskydd i den ekonomiska zonen.

Skyddade områden där havsmiljöer ingår bör ses över så att eventuella marina naturvärden dokumenteras och tillvaratas. Det bör ske genom översyn av exempelvis syfte, skyddsbestämmelser och skötselplaner.

Regeringen anser att det finns ett behov av att vidareutveckla förvaltningsformer för bevarande och nyttjande av större värdefulla kust- och havsområden. I många områden är det varken lämpligt eller nödvändigt att införa ett genomgående områdesskydd i hela området. En sammanhållen förvaltning kan vara viktig för att få ett samlat grepp om ett områdes nyttjande, värdekärnor (skyddsvärda områden) och arter. Möjliga förvaltningsformer utvecklas i projektet Samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden, som Naturvårdsverket och fem länsstyrelser driver i syfte att bland annat uppfylla kravet på förvaltningsplaner i områden som ingår i Helcoms och Ospars nätverk av skyddade områden (BSPA respektive MPA). Erfarenheter från arbetet med regionala landskapsstrategier bör tillvaratas i detta arbete. Flera typer av verktyg kan vara aktuella, till exempel miljöbalkens skyddsformer och fiskelagstiftningens möjligheter till reglering av fisket.

I arbetet med bevarande av marina miljöer ska en helhetssyn tillämpas, där olika bevarandeintressen tas tillvara; biologisk mångfald, rekreation och friluftsliv, skydd av fisket samt marinarknologiska värden, men också former för lokalt nyttjande i havs- och kustområden såsom fiske,

7.4 Ett rikt odlingslandskap

Regeringens bedömning: Miljöåtgärderna inom landsbygdsprogrammet är det viktigaste verktyget för att bevara höga naturvärden i odlingslandskapet. Landsbygdsprogrammets ersättningar till bland annat hävd av naturbetesmarker och slåtterängar är avgörande för skötseln av områden med skyddade odlingslandskap i naturreservat, kulturresevat och nationalparker. Odlingslandskap kan i särskilda fall vara aktuella att skydda som till exempel naturreservat eller kulturresevat.

Skälen för regeringens bedömning

Miljökvalitetsmålet och delmål om bevarande av odlingslandskap

Miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* innebär att odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.

Inget av de sex delmålen under miljökvalitetsmålet anger uttryckligen att områden ska skyddas inom ramen för områdesskyddet. Utformningen av delmålen syftar till att värna och hållbart nyttja de värden och resurser som finns i odlingslandskapet.

De fyra delmål som beskriver inriktningen och omfattningen av bevarandet av odlingslandskapets livsmiljöer syftar i förlängningen till en god bevarandestatus hos de vilda arter som är knutna till dessa miljöer. Dessa delmål handlar om ängs- och betesmarker, småbiotoper, åtgärdsprogram för hotade arter i odlingslandskapet och kulturbärande landskapselement.

Bakgrund och skyddsbehov

Odlingslandskapet är ett resultat av det jordbruk som har bedrivits historiskt och som pågår i nutid. Under nittonhundratalet har det svenska odlingslandskapet genomgått en snabb förändring. Detta har skett i takt med de strukturrationaliseringar som genomförts inom jordbruket.

Flera faktorer har bidragit till utvecklingen. Med en ökad marknadsanpassning har företagets lönsamhetskrav medfört en ökad grad av specialisering av produktionen. Brukningsenheter har blivit större med större sammanhängande skiften. Jordbruksmark har också lämnats för annan markanvändning. Nya odlingsmetoder har inneburit förändringar av tidpunkt för markbearbetning, sådd, skörd och andra arbetsmoment. Till detta ska läggas ett ökat inslag av insatsmedel såsom handelsgödsel och kemikalier. På motsvarande sätt har rationaliseringen i djurhållningen påverkat förutsättningarna för betesdriften på naturbetesmarker.

De övergripande förändringarna i jordbruket har minskat variationsrikedomen i livsmiljöer för de arter som är knutna till odlingslandskapet. Vissa livsmiljöer har minskat i omfattning medan andra har försämrats kvalitativt. Utvecklingen har generellt lett till en minskad biologisk mångfald med färre antal individer eller minskad utbredning för vissa

arter. De arter som inte påverkats i samma utsträckning är generalister som finns även i andra miljöer. Från mitten av 1990-talet har dock den neråtgående trenden för till exempel hävden av betesmarker bromsats.

För att bevara höga naturvärden i odlingslandskapet krävs en kontinuerlig hävd som utförs på ett sätt som skapar en god variationsrikedom av livsmiljöer. Detta kräver som regel ett aktivt jordbruk. Markägare, arrendatorer och andra markförvaltare är med sina kunskaper och sin kompetens de viktigaste aktörerna för att nå de miljö kvalitetsmål som rör odlingslandskapet.

Odlingslandskapets naturvärden har kartlagts genom bland annat den nationella ängs- och betesmarksinventeringen 2002–2004, som omfattade 300 000 hektar mark. Resultatet är tillgängligt i form av en karttjänst på Jordbruksverkets webbplats. Ett annat exempel är den inventering av värdefulla träd i odlingslandskapet som på senare år påbörjats i många län inom ramen för arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter.

Landsbygdsprogrammet m.m.

I landsbygdsprogrammet 2007–2013 ingår bland annat stöd till miljöåtgärder i jordbruket. Flera av åtgärderna har utformats för att motverka förlusten av biologisk mångfald i odlingslandskapet så att berörda delmål under miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* ska kunna nås. Ett exempel på detta är den ersättning som erbjuds brukare som sköter naturbetesmarker med höga naturvärden. Ersättningen täcker den merkostnad och det inkomstbortfall som betesdriften på dessa marker medför i jämförelse med annan betesdrift eller utfodring. Landsbygdsprogrammet innehåller en rad åtgärder där staten efterfrågar en viss typ av skötsel. Brukaren genomför denna mot en ersättning med målet att gynna biologisk mångfald. Den återkommande uppföljningen av miljö kvalitetsmålen visar att genomförda åtgärder bidrar till att bevara den biologiska mångfalden i odlingslandskapet på nationell nivå.

Arealen ängs- och betesmarker som sköts med miljöersättning inom landsbygdsprogrammet har ökat sedan 2000, men en viss minskning har skett under senare år. Den totala arealen ängs- och betesmark som i dag omfattas av miljöersättningen är cirka 450 000 hektar betesmark och cirka 8 400 hektar slåttermark.

Inom ramen för landsbygdsprogrammet finns möjligheter att initiera projektverksamhet enligt Leadermetoden. Arbetsformen har utarbetats i tidigare arbete med landsbygdsutveckling och innebär bland annat att den kopplar samman lokal kunskap och samhällets målsättningar så att det lokala perspektivet beaktas. Syftet är att mobilisera landsbygdsområdenas egen utvecklingspotential. Metoden ska medverka till att landsbygdsprogrammets övergripande mål om en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygderna kan uppnås. Möjligheterna att fånga upp lokal kunskap och lokala villkor erbjuder en god grund för att bland annat utveckla verksamhet som inriktas mot bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald.

Flera landskapselement som bidrar till variationen i jordbrukslandskapet är skyddade inom ramen för det generella biotopskyddet, bland annat alléer, stenmurar, pilevallar, mindre åkerholmar samt källor och småvat-

ten i jordbrukslandskapet. För skötseln av flera av dessa kan brukaren ansöka om miljöersättning inom ramen för landsbygdsprogrammet. Prop. 2008/09:214

Fortsatt arbete med bevarande av odlingslandskapet

Miljöåtgärderna inom landsbygdsprogrammet är det viktigaste verktyget för att bevara höga naturvärden i odlingslandskapet. Det finns inget delmål om formellt skydd av odlingslandskap under miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. Flertalet miljöer i jordbrukslandskapet bör kunna skötas och bevaras inom ramen för landsbygdsprogrammets miljöersättningar.

Samtidigt är ett antal värdefulla odlingslandskap skyddade inom såväl nationalparker som naturreservat. Inom dessa områden sker vanligtvis skötseln och förvaltningen i samverkan mellan naturvärden och aktiva lantbrukare på orten. För att säkerställa hävd av betesmarker eller slåtterängar och liknande åtgärder är miljöersättningar inom landsbygdsprogrammet viktiga.

Om inte åtgärderna kan ske inom ramen för landsbygdsprogrammet kan medel för skötsel av naturskyddade områden ersätta brukaren eller annan uppdragstagare. Också i framtiden kan odlingslandskap i särskilda fall vara aktuella att skydda som exempelvis naturreservat eller kulturresevat. Det kan till exempel vara aktuellt om ett värdefullt odlingslandskap inte längre kan skötas på grund av nedläggning av betesdriften.

Särskilda insatser kan också behövas för gamla träd och trädmiljöer med höga naturvärden. Inventeringarna av värdefulla träd som utförs i många län bör ge ett bra underlag för att i samverkan med berörda markägare vidta åtgärder för vård av träden och deras miljöer, exempelvis inom ramen för arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter.

I samband med den halvtidsutvärdering av landsbygdsprogrammet som inleds 2009 avser regeringen att se över programmets miljöåtgärder. Även den årliga uppföljningen av miljö kvalitetsmålen ger underlag för bedömning av utfallet av åtgärderna i landsbygdsprogrammet. Utvärderings- och uppföljningsarbetet ger underlag för de förändringar som kan behövas för att förbättra måluppfyllelsen i ett långsiktigt perspektiv. Viktigt arbete bedrivs för att utvärdera de kvalitativa förändringarna i odlingslandskapets biologiska mångfald inom Nationell inventering av landskapet i Sverige (NILS).

7.5 Myllrande våtmarker

Regeringens bedömning: Den nationella strategin för myllrande våtmarker och Naturvårdsverkets reviderade myrskyddsplan från 2007 bör ligga till grund för fortsatt arbete med bevarande av värdefulla våtmarker.

Skälen för regeringens bedömning

Miljö kvalitetsmålet och delmål om skydd av våtmarker

Miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* innebär att våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och

att värdefulla våtmarker ska bevaras för framtiden. Det betyder bland annat att det i hela landet ska finnas våtmarker av varierande slag, där biologisk mångfald, ekosystemtjänster och kulturhistoriska värden är bevarade.

Enligt delmål 2 ska samtliga våtmarksområden i Myrskyddsplan för Sverige ha ett långsiktigt skydd senast 2010. I målet avses områden i den myrskyddsplan som Naturvårdsverket antog 1994.

Bakgrund och skyddsbehov

Våtmarker omfattar sådana biotoper som myrar, sumpskogar, fuktängar, fukthedar, tidvis översvämmad mark samt våtmarker vid hav, sjöar och vattendrag.

Våtmarkerna har en mängd värden och funktioner. Många växter och djur är beroende av våtmarker, exempelvis fågelarter, orkidéer, mossor och småkryp. Omkring 15 procent av de rödlistade arterna förekommer i våtmarker. I våtmarkernas torv finns historiska arkiv med bevarat organiskt material. Många våtmarker har traditionellt nyttjats av människan för slätter, bete, jakt och fiske och kulturhistoriska spår kan ofta återfinnas i dem. Våtmarker tillhandahåller viktiga ekosystemtjänster, exempelvis kollagring, minskning av övergödande ämnen och buffring av vattenflöden. Våtmarkerna är en viktig del av vattnets kretslopp i landskapet och är integrerade komponenter i avrinningsområdena.

Närmare en fjärdedel av de ursprungliga våtmarkerna har försvunnit genom dikning och uppodling. I framför allt norra Sverige finns det dock kvar stora orörda våtmarker, främst myrar. Dessa har höga bevarandevärden i ett internationellt perspektiv, eftersom stora arealer våtmarker även globalt sett har torrlagts eller exploaterats så att deras funktion har skadats.

Internationella våtmarkskonventionen (Ramsarkonventionen)

Den så kallade Ramsarkonventionen (konventionen om våtmarker av internationell betydelse, i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar) undertecknades 1971 och trädde i kraft 1975. I dag har 154 länder anslutit sig, däribland Sverige. Ramsarkonventionen omfattar bevarande och hållbart nyttjande av våtmarker, sjöar, vattendrag och grunda marina områden. Alla dessa naturtyper kallas våtmarker (wetlands) enligt konventionens definition. I Sverige räknas inte annars öppna havsområden och sjöar in i våtmarksbegreppet.

Ramsarkonventionen har nära kopplingar till andra internationella samarbeten och har bland annat en gemensam handlingsplan med konventionen om biologisk mångfald. Varje land som är anslutet till Ramsarkonventionen ska peka ut minst ett våtmarksområde som är av internationell betydelse. Sverige har hittills pekat ut 51 områden.

Arbetet hittills

Den nationella våtmarksinventeringen pågick mellan 1981 och 2005 och omfattar i dag hela landet utom fjällregionen. Inventeringen utgör ett bra planeringsunderlag för bland annat skydd och bevarandeinsatser för de större våtmarker som har inventerats.

Naturvårdsverket tog redan 1994 fram Myrskyddsplan för Sverige, en plan för skydd av de mest värdefulla myrarna. Planen reviderades 2007, främst genom redovisning av nya objekt i Norrbottens län, som var underrepresenterat i 1994 års plan. Den nya myrskyddsplanen omfattar 381 områden med en total areal av cirka 378 000 hektar som bedöms vara i behov av långsiktigt skydd (Naturvårdsverkets rapport 5667, Myrskyddsplan för Sverige, huvudrapport).

Genomförandet av skyddet för myrarna i myrskyddsplanen enligt delmål 2 under miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* har inte skett i förväntad takt. Den 1 april 2008 saknade nästan hälften av myrarna i 1994 års myrskyddsplan (245 stycken) ett fullgott skydd och målet att alla dessa ska vara skyddade till 2010 kommer inte att kunna nås.

Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet fastställde 2006 en nationell strategi för myllrande våtmarker. Strategin avser delmål 1 under miljö kvalitetsmålet och behandlar olika aspekter på nyttjande, bevarande, restaurering, anläggning och skötsel av våtmarker samt ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter.

Fortsatt arbete med bevarande av våtmarker

Regeringen anser att värdefulla våtmarker behöver bevaras långsiktigt och för detta krävs särskilda insatser för skydd och skötsel. Sverige har även ett internationellt ansvar för att bevara våtmarker. Natura 2000-nätverket och myrskyddsplanen utgör grunden för att långsiktigt bevara ett representativt urval av de finaste exemplen av olika våtmarkstyper runt om i landet.

Den reviderade myrskyddsplanen från 2007 är ett bra underlag för Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas fortsatta arbete med bevarande av våtmarkerna. Delmålet om skydd av våtmarker är dock baserat på 1994 års myrskyddsplan. Regeringen avser att återkomma till miljö kvalitetsmålen i en kommande miljömålsproposition.

Även viktiga områden med andra våtmarkstyper, exempelvis strandvåtmarker, sumpskogar eller våtmarker med höga kulturmiljö värden, bör ges ett starkt skydd som föregås av ett adekvat urvalsarbete. När det gäller våtmarker med höga kultur värden är kunskapsunderlaget bristfälligt. Kulturmiljö värden bör alltid utredas vid bildande av nya naturreservat.

Det är också viktigt att våtmarker generellt värnas i så stor utsträckning som möjligt i syfte att bevara eller förstärka deras ekosystemfunktioner, såsom närsaltreducering, kollagring, vattenflödesutjämning och biologisk mångfald. För att kunna få tillbaka viktiga ekosystemtjänster är det nödvändigt att restaurera och återskapa våtmarker. Våtmarksrestaureringar påbörjades i större omfattning med både ideella insatser och statligt stöd under 1990-talet. Under åren 2000–2006 har 6 150 hektar våtmarker återskapats eller restaurerats i odlingslandskapet. Med denna takt beräknas 9 500 hektar uppnås 2010, vilket är lägre än de 12 000 hektar delmålet anger. Kvaliteten i de anlagda våtmarkerna varierar och vissa uppnår inte önskvärd kvalitet.

Åtgärder inom miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Levande skogar* är av stor vikt för att miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* ska kunna nås. Om-

7.6 Storslagen fjällmiljö

Regeringens bedömning: De förbättringar som krävs när det gäller att beakta kulturmiljövårdens intressen i skyddade områden i fjällregionen bör successivt kunna ske genom ökade kunskaper och genom att samarbetsformerna inom naturvården och kulturmiljövården utvecklas.

Den pågående Laponiaprocessen om förvaltningen av världsarvet Lapponia är en viktig del i strävan att finna de förvaltningsformer som på bästa sätt garanterar ett gott skydd, en hållbar utveckling och en tydlig samverkan med en god lokal medverkan. En sådan ny förvaltningsordning bör för Laponias del kunna träda i kraft senast under 2011. Erfarenheterna från Laponiaprocessen bör kunna tillämpas även vid förvaltningen av andra stora områden med många intressenter.

Skälen för regeringens bedömning

Miljö kvalitetsmålet och delmål om skydd av fjällmiljöer

Enligt miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* ska fjällen ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Enligt delmål 3 ska senast 2010 merparten av områden med representativa höga natur- och kulturvärden i fjällområdet ha ett långsiktigt skydd som vid behov omfattar skötsel och restaurering. Målet omfattar mark ovanför gränsen för fjällnära skog och inkluderar också skyddsvärda fjällskogar.

Bakgrund och skyddsbehov

Bakgrunden till miljö kvalitetsmålet redovisades i avsnitt 19 i propositionen Svenska miljö mål – delmål och strategier (2000/01:130, bet. 2001/02, MJU3, rskr. 2001/01:36). Fjällen tillhör Sveriges och Europas mest opåverkade miljöer och har mycket höga natur- och upplevelsevärden. Människor har levt i fjällmiljön under flera tusen år och fjällen har därför också betydande kulturmiljövärden. I princip hela fjällområdet omfattas av rennäringen, som bedrivs av den samiska befolkningen. Fjällområdet är attraktivt för rekreation och friluftsliv i olika former.

Ekosystemen innehåller relativt få arter och klimatet karakteriseras av kalla vintrar och korta somrar. Produktionsförmågan är i allmänhet låg i både mark- och vattensystemen och känsligheten för yttre störningar är ofta stor.

Fjällmiljöerna innefattar allt från högalpina områden, kalvfjällets olika naturtyper, dalgångar med rik vegetation, olika våtmarkstyper och fjällsområden med fjällnära barrskogar. De fjällnära urskogarna i Sverige tillhör Europas största sammanhängande orörda skogsmiljöer. Dessa

Arbetet hittills

I 2005 års miljömålsproposition konstaterades beträffande delmål 3 om natur- och kulturvärden under *Storslagen fjällmiljö* att stora områden i fjällen redan är skyddade som naturreservat eller nationalparker (prop. 2004/05:150). I fjällänen (Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län) finns det 12 nationalparker och över 600 naturreservat. Det finns också ett antal Natura 2000-områden i fjällen. Naturmiljöerna i fjällen kan därmed sägas vara förhållandevis väl skyddade.

Delmålet omfattar även skogsmiljöer med höga värden i området ovanför gränsen för fjällnära skog. Av Miljömålsrådets redovisning av *Levande skogar* framgår det att cirka 600 000 hektar skog har formellt skydd ovan gränsen för fjällnära skog och att ytterligare 100 000 hektar föreslås skyddas. Stora delar av dessa områden är i statlig ägo genom Statens fastighetsverk och Sveaskog.

Miljömålsrådet bedömer i den fördjupade utvärderingen över miljö kvalitetsmålen 2008 att delmålet om skydd av natur- och kulturmiljöer inte kan nås till 2010, främst på grund av brister när det gäller skyddet av kulturmiljövärdena. Det regionala miljömålsarbetet avseende det samiska kulturarvet och förbättringar i kunskapen om fjällens kulturmiljöer är avgörande för om delmålet ska kunna nås. Miljömålsrådet anser att det finns behov av ett utökad samarbete mellan naturvärden och kulturmiljövärden i både nuvarande och kommande nationalparker och reservat. För kulturmiljövärden gäller också att kunskapen om kulturvärdena i fjällområdet behöver byggas upp för att de ska kunna skyddas och värdas genom olika insatser.

De regionala miljö- och hushållningsprogram för fjällen som upprättats av länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län (fjällänen) började tillämpas 2006. Syftet är att förbättra förutsättningarna för en hållbar utveckling i fjällmiljön. Av särskild betydelse är den föreslagna modellen för samverkan kring fjällfrågor, fjällanpassad resurs- och utvecklingsplanering samt fortsatt kunskapsupbyggnad.

Fortsatt arbete med bevarande av fjällmiljöerna

Den nordiska fjällvärlden är en enastående miljö, inte minst i ett europeiskt perspektiv. Naturvårdsarbetet i Sverige började i fjällen med de första nationalparkerna 1909. Stora fjällområden har sedan dess skyddats som naturreservat och nationalparker.

I Naturvårdsverkets nationalparksplan från 2008 föreslås bildande av nya nationalparker och utvidgning av några befintliga nationalparker. Några av de nationalparker som föreslås är Kebnekaise, Vindelfjällen och Sylarna-Vålådalen. Det är främst områden som redan är skyddade som naturreservat som berörs av de planerade nationalparkerna.

Naturvårdsverkets redovisningar över skyddsvärda statliga skogar omfattar ett antal stora skogsområden ovanför gränsen för fjällnära skog. Dessa skogsmiljöer utgör delar av de sista stora, orörda skogarna i landet

och bör inte ytterligare vara föremål för skogsbruk. Bevarande av fjällnära skogar på statens mark behandlas i avsnitt 8.9.

De brister i befintliga skyddade områden som avser kulturmiljövårdens intressen bör successivt kunna rättas till genom ökade kunskaper och genom att samarbetsformerna mellan naturvärden och kulturmiljövärden utvecklas. För att höja kunskapsnivån behöver kompletterande inventeringar göras.

Arbetet med skydd och förvaltning av fjällmiljöerna berör mycket stora områden där olika intressen och markanvändningsfrågor kan bli aktuella. Det är därför särskilt viktigt med en aktiv samverkan mellan naturvärden och andra berörda. Av särskilt intresse i detta avseende är Laponiaprocessen, ett regeringsuppdrag till Länsstyrelsen i Norrbottens län att utveckla förvaltningsformerna kring världsarvet Laponia. Laponiaprocesen sker i bred samverkan mellan samebyarnas intresseförening Mijá ednam, Jokkmokks och Gällivare kommuner, Länsstyrelsen i Norrbottens län och Naturvårdsverket. Målsättningen är att skapa en förvaltningsplan och en ny förvaltningsorganisation för världsarvet. Syftet är även att arbeta med olika frågor kopplade till världsarvet, bland annat information och leder.

De regionala miljö- och hushållningsprogram som upprättats av länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, började tillämpas under 2006 och utgör ett underlag för bland annat naturvårdsarbetet i fjällområdet.

7.7 Tätortsnära natur

Regeringens bedömning: Den tätortsnära naturen har betydelse för friluftsliv, folkhälsa, biologisk mångfald, kulturmiljövärden och regional tillväxt. Att tätortsnära naturområden värnas bidrar till uppfyllandet av flera miljö kvalitetsmål.

Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län bör tillsammans med kommuner och andra aktörer fortsätta genomförandet av de särskilda programmen för de mest värdefulla tätortsnära områdena för friluftsliv och naturvård.

Naturvårdsverket bör göra en översyn av vilka områden som bedöms vara av riksintresse för friluftslivet, särskilt vad gäller de tre storstadsregionerna.

Skälen för regeringens bedömning

Bakgrund och skyddsbehov

Tätortsnära naturområdena har en mängd olika värden, allt från värden för rekreation och aktiviteter till natur- och kulturvärden, estetiska värden och som identitetsskapare. Vardagsnära natur är viktig för folkhälsan och vårt välbefinnande. Friluftsliv är en av de viktigaste formerna för fysisk aktivitet och forskningen visar att närmiljön har en avgörande betydelse för om man är fysiskt aktiv, vistas ute och bedriver friluftsliv.

Biologisk mångfald och kulturmiljövärden finns också i den tätortsnära naturen och bidrar till att göra områdena attraktiva och till att ge dem en

identitet. Den biologiska mångfalden och kulturhistorien ger ett mervärde vid vistelse i naturen och är en tillgång för utbildning och pedagogisk verksamhet.

Naturen gör också tätortsmiljön sundare genom flera ekosystemtjänster. Parker och grönområden dämpar buller från trafik och industrier. Samtidigt fungerar deras växtlighet som filter för en del luftföroreningar. Dammar och våtmarker renar dagvatten från näringsämnen och en del föroreningar innan det släpps vidare ut i vattendrag och sjöar. Eftersom våtmarkerna lockar till sig ett rikt fågelliv, blir de också ofta populära friluftsområden.

Tätortsnära natur brukar definieras geografiskt som en zon med minst en kilometers radie runt tätorten. Ju större ort desto större zon, eftersom fler då besöker den kringliggande naturen. I Storstockholm omfattar exempelvis den tätortsnära zonen ett område med 30 kilometers radie runt centrum. Tid och tillgänglighet kan också användas för att definiera vad som är tätortsnära natur.

Exploateringsstrycket på den tätortsnära naturen är ofta stort. Grönskan konkurrerar bland annat med ortens behov av bostäder och vägar. Därför finns behov av en strategisk planering och säkerställande av tätortsnära natur. I hushållningsbestämmelserna i 3 kap. 6 § miljöbalken anges att behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter särskilt ska beaktas.

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utgiftsområde 20) anfördes att arbetet med att främja och tillgängliggöra tätortsnära natur bör fortsätta. Den tätortsnära naturen kan främja friluftsliv, folkhälsa, biologisk mångfald, kulturmiljövärden, regional utveckling och bidra till uppfyllande av flera miljö kvalitetsmål.

Regeringen inrättade hösten 2008 Delegationen för hållbara städer (Miljövårdsberedningen, Jo 1968:A). Delegationen har till uppgift att verka för en hållbar utveckling av städer, tätorter och bostadsområden. Delegationen ska i samarbete med kommunerna, marknadens aktörer och andra parter underlätta och stimulera arbetet att åstadkomma välfungerande, integrerade och attraktiva stadsmiljöer där hög livskvalitet går hand i hand med förbättrad miljö, ekonomisk tillväxt, social sammanhållning och minskad klimatpåverkan. Frågor om tätortsnära natur berör detta arbete.

Program för skydd av tätortsnära natur i storstadslänen

Länsstyrelserna i storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Skåne tog 2003 på regeringens uppdrag fram var sitt program för bevarande av tätortsnära natur. Programmen togs fram i samverkan med kommunerna och andra aktörer och avser skydd av ett antal naturområden genom bildande av såväl statliga som kommunala naturreservat. Genom programmen kommer viktiga tätortsnära naturområden att få ett långsiktigt skydd i storstadsområdena, där konkurrensen om mark är som störst.

De berörda länsstyrelserna lämnade i september 2008 en lägesrapport om arbetet enligt programmen för skydd av tätortsnära natur. Arbetet med genomförande av programmen har påbörjats i alla tre län men nått olika långt. I Stockholms län har en knapp tredjedel av programmets föreslagna områden blivit skyddade, i övriga län en mindre andel.

Länsstyrelserna konstaterar bland annat att genomförandet av programmen släpar efter av brist på resurser. Vidare framförs att Lonaprogrammet (den lokala naturvårdssatsningen) har varit mycket värdefullt för kommunernas arbete med tätortsnära natur.

Fortsatt arbete med bevarande av tätortsnära natur

Regeringen anförde följande i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 utgiftsområde 20): ”Miljösituationen i våra större städer kräver uppmärksamhet och ökad samverkan mellan den lokala och den nationella nivån. (---) Den tätortsnära naturen har en viktig funktion. Genomförandet av de särskilda programmen för de mest värdefulla tätortsnära områdena för friluftsliv och naturvård i Stockholms-, Göteborgs- och Skåne-regionen har fått en bra start och bör fortsätta.”

Regeringen anser att den tätortsnära naturen är av stor betydelse. Det är angeläget att framför allt kommunerna i sin planering tar ansvar för den långsiktiga tillgången till naturområden i alla tätorter, vilket utvecklas i avsnitt 11.1. Regeringens nya föreslagna Lonaprogram (jfr avsnitt 11.2) bör vara ett bra verktyg för att gynna den tätortsnära naturen i olika avseenden, såväl när det gäller utveckling och skötsel som skydd. Länsstyrelserna i storstadsregionerna bör tillsammans med kommuner och andra aktörer fortsätta genomförandet av de pågående programmen för tätortsnära natur.

Även andra kommuner bör ta fram strategier för bevarande av tätortsnära natur, särskilt där konkurrensen om mark är hög. Vid sidan av bevarande kan frågor om skötsel och tillgänglighet behandlas i sådana strategier. Bland de underlag som tas fram om den tätortsnära naturen kan nämnas Skogsstyrelsens arbete med att identifiera skogar med höga sociala värden, vilket sker i samverkan med kommuner, markägare, föreningsliv och andra aktörer.

Områden av riksintresse för friluftsliv

Som angavs i skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) finns skäl att se över vilka områden som är av riksintresse för friluftslivet enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Enligt 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. ska Naturvårdsverket till länsstyrelserna lämna uppgifter om vilka områden som verket bedömer är av riksintresse för dels naturvärden, dels friluftslivet. Naturvårdsverket har hittills bedömt att 215 områden är av riksintresse för friluftslivet. Merparten av dessa riksintresseområden ligger på relativt långt avstånd från de stora befolkningscentrumen i landet. Det medför att dessa områden endast kan nyttjas – undantaget längre perioder av ledighet – i begränsad utsträckning av det stora invånarantalet.

En av utgångspunkterna för områden av riksintresse för friluftsliv bör vara att de är viktiga för många människors friluftsliv och att de kan nyttjas ofta och mycket. Det bör inte vara avgörande varifrån besökarna till ett visst riksintresseområde kommer utan det viktiga är områdets faktiska betydelse för ett stort antal människors friluftsliv. Av 3 kap. 6 § miljöbalken framgår att behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter särskilt ska beaktas. Nya planeringsunderlag har tillkommit på

senare år, till exempel Storstockholms regionala grönstruktur med de gröna kilarna. Prop. 2008/09:214

Det finns därför skäl att se över de bedömningar av riksintresseområden för friluftslivet som Naturvårdsverket har gjort. Ovanstående bör utgöra en utgångspunkt för en översyn av såväl urvalskriterier som urvalet av riksintresseområden för friluftsliv, särskilt i de tre storstadsregionerna. Regeringen avser att ge ett uppdrag till Naturvårdsverket att göra en översyn av riksintresseområdena.

7.8 Områdesskydd och kulturmiljö

Regeringens bedömning: Samverkan mellan naturvärden och kulturmiljövärden bör utvecklas. Naturvårds- och kulturmiljövärdena bör tillvaratas i respektive sektors arbete med bevarande och vård av natur- och kulturmiljöer.

Skälen för regeringens bedömning

Vård och bevarande av natur- och kulturmiljövärden har ofta samma mål. Många av de områden som skyddas som naturreservat och kulturresevat bygger på gemensamma värden. Det är därför av intresse både för naturvärden och kulturmiljövärden att skapa möjligheter till skydd och bevarande som gynnar alla värden.

Naturreservat och nationalparker berör emellertid ojämförligt fler och större områden än vad som skyddas inom kulturresevat. Naturvärden har ett stort ansvar för att i samverkan med kulturmiljövärden tillvarata kulturmiljövärden i de naturskyddade områdena, såväl i samband med att områdena bildas som vid skötsel och vård. Det gäller förstås i synnerhet inom de särskilt kulturpräglade landskapen men också i andra miljöer. Omvänt bör naturvärden tillvaratas och skyddas och vårdas inom kulturresevat.

Regeringen anser således att samverkan mellan naturvärden och kulturmiljövärden är av stor betydelse såväl på lokal, regional som nationell nivå. I skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) anförs bland annat följande:

Det finns mot denna bakgrund anledning för kulturmiljö- respektive naturvärden att öka och utveckla samverkan inom olika områden. Samordning och samverkan gäller inte bara odlingslandskapet utan hela det svenska landskapet, det vill säga alla slags naturtyper och ekosystem och även beträffande arbetet med att skapa goda förutsättningar för friluftslivet och kulturturismen. Det ökade samarbetet bör ske med respekt för de skillnader i tradition och betraktelsesätt som kan finnas och att det i vissa fall kan finnas konflikter mellan naturvård och kulturmiljövård. Dessa förhållanden styrker snarare behovet av ytterligare samverkan. En mångsidig belysning av landskapets olika värden bör leda till bättre förutsättningar att kunna identifiera och analysera sådana eventuella konflikter så att de kan hanteras och överbryggas i den fortsatta processen. Särskilt naturvärden har sedan lång tid arbetat i en tradition som innebär stark fokusering på specifika områden eller objekt. Man väljer ut ”de mest värdefulla områdena” i landskapet. Framtidens utmaning inom naturvärden ligger till stor del i att utvidga perspektivet till hela landskapet; att se ”de särskilt värdefulla områdena” i sitt landskap och i sitt kulturella sammanhang, där bl.a.

markanvändningshistoriken ofta ingår som en metod för att avgöra vilka värden som kräver kontinuerlig skötsel för en långsiktigt god bevarandestatus. Här finns stora möjligheter för kulturmiljö- och naturvärden att ömsesidigt bidra till gemensamma analyser och redovisningar av bevarande- och brukandevärden.

Arbetet mot ett långsiktigt hållbart samhälle ställer krav på nya samverkansformer inom miljöarbetet, former som öppnar för ett bevarande parallellt med ett hållbart brukande. Försöken med regionala landskapsstrategier i sju pilotlän under 2006–2007 visar på att processen och dialogen mellan myndigheterna och andra aktörer såsom boende i bygden är en viktig metod för att öka allmänhetens engagemang. Ett av syftena med regionala landskapsstrategier är att, med utgångspunkt i en helhetssyn på landskapsnivå, utveckla bättre verktyg för att väga samman olika intressen och för att främja en regional hållbar utveckling av landskapet (jfr avsnitt 8.12 om landskapsstrategierna).

Det har på senare tid ställts ökade krav på en strategisk ansats kring hur befintliga skyddsinstrument relaterar till varandra och hur de bäst ska hanteras för att bidra till att säkerställa flera grundläggande värden. Kulturmiljöer och kulturhistoriska värden kan exempelvis bevaras och värnas som fornlämningar och byggnadsminnen enligt lagen (1988:950) om kulturminnen, genom hänsyn till natur- och kulturvärden enligt skogsvårdslagen (1979:429), genom kommunal planering enligt plan- och bygglagen (1987:10) samt i kulturresevat, naturresevat och nationalparker.

Kulturresevat

Kulturresevatsinstrumentet ska inte självständigt användas för att uppfylla kulturmiljöns bevarandebestov. Kulturresevaten kan snarare fungera som referensområden för en långsiktigt hållbar förvaltning av landskapets värden. Kulturresevat har också en viktig pedagogisk funktion och utgör en resurs för lokal och regional tillväxt. Inom ett kulturresevat kan man upprätthålla och bedriva olika typer av verksamheter, såsom traditionellt småskaligt lantbruk, hantverksmässig tillverkning och försäljning, kurs- och utbildningsverksamhet samt evenemang. Inrättande av kulturresevat bidrar också till måluppfyllelse av flera miljökvalitetsmål.

Regelverket för kulturresevat överensstämmer nästan helt med vad som gäller för naturresevat. Processerna har också stora likheter. Dock berör kulturresevat ofta miljöer med många aktörer och intressen, vilket gör arbetet komplext. Resevatsarbetet sker oftast tvärdisciplinellt i nära samarbete mellan olika aktörer. Ambitionen är att kulturresevaten ska säkerställa områden med utgångspunkt i det breddade miljöbegreppet som utöver ekologisk hållbarhet även innefattat naturmiljö, kulturmiljö, sociala värden och fysisk planering.

Liksom vid bildande av naturresevat är medverkan av markägare och brukare av stor betydelse och förankringsprocessen tar som regel lång tid. Lokal delaktighet och långsiktigt hållbara lösningar är viktiga komponenter inom förvaltningen av kulturresevaten. Vid bildande av kulturresevat löser staten normalt inte in marken. Ägandet bibehålls i befintlig ägoform vilken kan ses som en del av det kulturhistoriska värdet. Markägare som får inskränkningar genom ett kulturresevat så att pågående markanvändning avsevärt försvåras kan få ersättning enligt miljöbalkens

ersättningsbestämmelser. Sådan ersättning liksom särskilda medel för skötsel kan ansås från anslaget bidrag till kulturmiljövård (anslag 7:2, utgiftsområde 17).

Sedan miljöbalken trädde i kraft 1999 har det bildats 34 kulturresevat, varav 4 genom kommunala beslut.

Kulturmiljövården i naturskyddade områden

Den biologiska mångfalden är i många fall också ett biologiskt kulturarv skapat av människor, och som följaktligen också kräver kulturhistoriska kunskaper för att kunna bevaras långsiktigt. Naturvården har länge arbetat med skötsel av kulturskapade miljöer som slätterängar och naturbetesmarker.

Samtidigt finns i vissa fall brister i kunskapen om kulturhistoriska värden och skötselbehovet för vissa sådana värden i naturreservat. Det gäller särskilt områden med äldre beslutsdokument och skötselplaner. Vid översyn av reservaten bör alltid kulturmiljövårderna dokumenteras och såväl skydds- som skötselbehov av dessa beaktas. Det förutsätter ett bra samarbete mellan naturvården och kulturmiljövården.

7.9 Åtgärdsprogram för hotade arter

För att förbättra situationen för många hotade växt- och djurarter krävs särskilda åtgärder och insatser. Detta görs genom att åtgärdsprogram för hotade arter (ÅGP) tas fram och genomförs. Naturvårdsverket och länsstyrelserna arbetar gemensamt med detta. Syftet med åtgärdsprogrammen är att komplettera andra naturvårdsåtgärder såsom skydd av naturområden. Programmen redovisar – för respektive art – en kunskapsöversikt, beskrivning av ekologi och åtgärdsbehov samt de erfarenheter som gjorts hittills i bevarandearbetet. Arbetet med åtgärdsprogram inkluderar också utförande av åtgärder för att gynna arterna.

Arbetet med åtgärdsprogram startade på allvar 2004 och har ambitionen att till år 2010 ta fram 214 åtgärdsprogram för nästan 400 arter och 7 naturtyper. För närvarande finns 115 fastställda åtgärdsprogram och omkring 100 är under arbete.

I och med att allt fler åtgärdsprogram blir klara går arbetet in i en mer aktiv åtgärdsfas.

Åtgärdsprogrammen omfattar arter som förekommer både inom och utanför skyddade naturområden. Inom de senare blir artskyddsarbetet ett komplement till det gängse skötsel- och bevarandearbetet. Ett brett samarbete mellan många aktörer som markägare, artexperter och intresseorganisationer är av vikt för att nå framgång.

Det är möjligt att teckna naturvårdsavtal för att värna lokaler för hotade arter. Naturvårdsavtal kan i många fall vara en lämplig form för att säkra miljöer för enskilda arter. För vissa arter kan temporärt skydd vara tillräckligt, i andra fall behövs mera långsiktiga åtgärder. Också skötselavtal för att genomföra särskilda vårdinsatser kan i många fall vara aktuella.

8 Bredare arbetssätt – förbättrad samverkan

8.1 En kombination av verktyg i naturvårdsarbetet

Regeringens bedömning: För att nå de miljökvalitetsmål som rör långsiktigt skydd av naturområden krävs ett system av olika insatser. Skyddsformerna nationalpark, naturreservat och biotopskyddsområde utgör basen i det formella skyddet av värdefulla naturområden.

Naturvårdsarbetet bör breddas genom bland annat ökad användning av naturvårdsavtal, utveckling av arbetssätten och formerna för samverkan mellan olika aktörer samt förbättringar av skyddsformerna.

Skälen för regeringens bedömning: Flera av miljökvalitetsmålen har delmål som innebär att naturområden långsiktigt skyddas. Regeringen bedömer att skyddsformerna nationalpark, naturreservat och biotopskyddsområde är fortsatt viktiga och utgör basen i det formella skyddet av de värdefullaste naturområdena. De ger ett långsiktigt bevarande och kan anpassas efter många olika naturtyper och andra förhållanden.

För att nå en förbättrad måluppfyllelse och få ett ökat deltagande från främst markägarna, bör emellertid flera verktyg och system av insatser införas i naturvårdsarbetet. Det gäller bland annat bättre former för samverkan (avsnitt 8.2 och 8.4), det föreslagna Kometprogrammet (avsnitt 8.3), ökad användning av naturvårdsavtal (avsnitt 8.5) och arbete med regionala landskapsstrategier (avsnitt 8.12). Det föreslås att ersättningen vid beslut om områdesskydd ska öka genom avskaffande av toleransavdraget i 31 kap. miljöbalken (avsnitt 10).

8.2 Ökad delaktighet – ökat deltagande

Regeringens bedömning: Att engagemanget hos markägare, brukare och andra aktörer tillvaratas är avgörande för att de miljökvalitetsmål som rör biologisk mångfald och långsiktigt skydd av naturområden ska kunna nås. Frivilliga åtgärder ska även fortsättningsvis ha stor betydelse parallellt med formellt skydd av naturområden.

Det är av stor betydelse att skapa drivkrafter för markägare att själva ta initiativ till bevarande av natur, både frivilligt och i form av formellt skydd. Markägare som värnar höga naturvärden på sin mark ska få uppskattningsvis från samhället. De ska även kunna få ersättning när naturvårdsintressen innebär väsentliga intrång i deras möjligheter att bruka sin fastighet. Utbildningsinsatser och information till markägare, brukare och andra intressenter i naturvårdsarbetet har stor betydelse.

Myndigheterna ska fortsätta att utveckla sina arbetssätt i syfte att öka markägarnas delaktighet och deltagande i naturvårdsarbetet. Det pågående utbildningsprogrammet för naturvårdsmyndigheterna, Dialog för naturvården, bör utvecklas och breddas.

Det svenska naturvårdsarbetet bygger på en modell där många aktörer samverkar för att miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. Stat och kommun är självfallet viktiga aktörer, men också markägare, brukare, företag, enskilda och organisationer är avgörande för att miljöarbetet sammantaget ska få genomslag. Modellen innebär att skydd av natur i delar av landskapet tillsammans med en utvecklad naturvårdshänsyn av berörda samhällssektorer i övriga delar av landskapet sammantaget bidrar till att uppnå miljö kvalitetsmålen.

I likhet med vad som anfördes i skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (Skr. 2001/02:173) bedömer regeringen att det är nödvändigt att naturvården fortsätter utveckla arbetssätt som svarar mot behoven av lokal delaktighet och förankring. Markägaren har en central roll i naturvårdsarbetet och dennes roll och deltagande är avgörande för att uppnå *Levande skogar* och andra miljö kvalitetsmål. Dels genom att områden med höga naturvärden blir formellt skyddade, dels genom att stora arealer skyddsvärd natur frivilligt bevaras på markägarnas egna initiativ. Regeringen vill framhålla att markägare som bidrar till miljö kvalitetsmålens uppfyllelse gör en mycket viktig insats som värdesätts högt.

Natur-, kultur- och friluftslivsvärden är ofta beroende av hur en fastighet har brukats eller förvaltats oavsett om den ägs av exempelvis en enskild person, ett stort skogsbolag eller en offentlig ägare. Det kan till exempel handla om att ett värdefullt odlingslandskap har bibehållits genom en kontinuerlig skötsel med djurhållning och betesdrift. Ett gammalt skogsbestånd kan av olika skäl ha undgått avverkning och därmed behållit de naturvärden som präglar skogsmiljöer som inte har påverkats av modernt skogsbruk.

Samtidigt är det markanvändningen inom bland annat skogsbruk och jordbruk som har bidragit till en utarmning av den biologiska mångfalden på många håll. Det är först under de senaste decennierna som de areella näringarnas metoder utvecklats till att ha dagens höga grad av miljöhänsyn. Anpassning av brukningsformer och miljöhänsyn är avgörande för att säkerställa att biologisk mångfald, kulturlämnningar och förutsättningar för friluftslivet finns i hela landskapet.

Genom naturinventeringar som nyckelbiotopsinventeringen, våtmarksinventeringen och ängs- och betesmarksinventeringen, i kombination med rådgivning och information från myndigheterna, kan markägare och brukare få kännedom om värdena på sin fastighet och anpassa skötsel, skogsbruksplaner och jordbruksdrift till dessa värden. Ett bra exempel är Skogsstyrelsens webbtjänst "Skogens pärlor" som gör informationen lättillgänglig.

Utbildning och rådgivning är av stor vikt för att öka kunskapen om naturvärdena och hur de kan gynnas genom anpassat brukande eller skydd. Exempel på viktiga insatser är utbildning och rådgivning inom landsbygdsprogrammet, Skogsstyrelsens utbildningsverksamhet och rådgivning samt studiecirkel och liknande som anordnas av föreningsliv och studieförbund.

Det bör poängteras att lokal delaktighet i naturvården inte bara riktar sig mot markägarna. Den innebär också att andra intressenter involveras i

Uppföljning och utvärdering av processen av formellt skydd.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har inom ramen för regeringsuppdraget att ta fram ett uppföljnings- och utvärderingssystem för formellt skydd (jfr avsnitt 8.6) genomfört en enkät till markägare. Enkäten riktade sig till markägare som ingått naturvårdsavtal, fått ett biotopskyddsområde inrättat på sin mark eller gjort en överenskommelse om ekonomisk ersättning inför bildande av naturreservat.

Enkätstudien visar att kommunikationen med markägarna är avgörande för hur processen upplevs. En markägare som själv tar initiativ till processen är oftare nöjd. Kortare processer har också mer nöjda markägare. Att alla parter känner sig välinformerade är en framgångsfaktor för det fortsatta arbetet.

Dialog för naturvården

Naturvårdsarbetet ställer stora krav på de personer inom olika myndigheter som har kontakter med markägare både vid inrättandet av formellt skyddade områden och i dialog och rådgivning om frivilliga åtgärder. Det är viktigt att personalen har kunskap om och förståelse för markägares och andra berördas villkor. De personer som har kontakter med markägare i frågor som rör natur- och kulturmiljövård bör ha god utbildning i kommunikation och dialog.

I tidigare projekt har Naturvårdsverket tagit fram riktlinjer för att öka den lokala förankringen. Riktlinjerna handlar bland annat om att utbilda personal som arbetar inom naturvården. Det är också viktigt att handläggarna har tillräckligt med tid för kontakter med markägare och andra berörda och att processen anpassas efter situationen. Markägaren ska få tydliga besked och inte behöva sväva i ovisshet längre än nödvändigt.

Med utgångspunkt i skrivelsen En samlad naturvårdspolitik gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla ett program för kompetensutveckling i frågor om lokal delaktighet i naturvårdsarbetet, lokal förvaltning av naturresurser och konflikthantering. Från och med 2007 är utbildningsprogrammet, Dialog för naturvården, färdigutvecklat och riktas till personer på myndigheter som arbetar med naturvård och naturresurser (Naturvårdsverkets rapport 5809, Dialog för naturvården, 2008). Ett stort antal handläggare från länsstyrelserna har deltagit i utbildningarna. Regeringen bedömer att programmet och utbildningsinsatserna har varit framgångsrika. Utbildningarna bör fortsätta och även omfatta Skogsstyrelsens personal. Programmet bör utvärderas och ytterligare insatser på området övervägas.

8.3 Komet – program för lokala initiativ

Regeringens bedömning: Ett samverkansprogram som innebär att markägare kan ta initiativ till bevarandeåtgärder bör införas för skydd av natur, särskilt skogar med höga naturvärden. Programmet initieras i fem områden med början 2010.

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens bedömning (rapport 5838) överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker bedömningarna om att öka markägares möjlighet till delaktighet och initiativ till skydd av områden. Flertalet bedömer att åtgärderna troligen medför en effektivare naturvård. Flera instanser betonar vikten av att de olika skyddsformernas förhållande till varandra klargörs och att det är viktigt att det inte blir så att det enbart är frivillighet som gäller. *Sveriges lantbruksuniversitet* menar att det är en stor brist att man inte redogör för hur de föreslagna åtgärderna ska komplettera nuvarande arbetsmetoder. Flera instanser anser att även andra naturtyper och även vattenmiljöer borde kunna ingå. *Världsnaturfonden* anser att en viktig och central utgångspunkt vid framtagande av nya kompletterande metoder är att säkerställa de biologiska kvaliteterna på de skyddade områdena, och att kvalitetsaspekterna på de skyddade områdena ska prioriteras och inte får bli förhandlingsbara.

Lantbrukarnas Riksförbund poängterar vikten av att de områden som väljs som försöksområden är tillräckligt stora och geografiskt placerade så att försöken har de bästa förutsättningarna för utveckling av det nationella naturvårdsarbetet, och så att försöken kan utvärderas grundligt och objektivt. Förbundet menar att en försöksperiod på fem år är för lång och föreslår en försöksperiod på tre år.

Skälen för regeringens bedömning

Metso i Finland och Kometuppdraget

Regeringen gav Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag 2007 att föreslå komplement till befintliga arbetsmetoder för bevarande av naturvärden genom att bedöma vilka delar av det finländska biodiversitetsprogrammet *Metso* som är lämpliga att introducera i Sverige. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen redovisade det så kallade *Kometuppdraget* i maj 2008 (Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport 5838, *Kompletterande metoder vid skydd av värdefulla skogar*, 2008).

År 2002 beslutade den finländska regeringen om en försöksverksamhet – handlingsplanen *Metso* – för säkerställande av biodiversiteten i skogarna i främst södra Finland. Inom ramen för handlingsplanen, som gällde åren 2002–2007, utvecklades och testades frivilliga metoder för skyddsarbete i privata skogar. *Metso* innehöll därutöver ett stort antal åtgärder, till exempel kunskapsutbyggnad och utbildning. Efter utvärdering av arbetet beslutade den finländska regeringen 2008 om en ny handlingsplan – *Metso II* – som mycket liknar den tidigare planen.

Flera av åtgärderna i *Metso* motsvaras av genomfört eller pågående naturvårdsarbete i Sverige. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har be-

dömt vilka åtgärder inom det finska programmet som bör vara lämpliga att pröva i Sverige baserat på de finska erfarenheterna. Förslagen rör bland annat anbudsförfarande, samarbetsnätverk, gemensamma riktlinjer för naturvårdsavtal samt utveckling av ett fastighetsavtal. Förslagen behandlas i detta avsnitt men också i avsnitt 8.4 om samrådsgrupper och avsnitt 8.5 om naturvårdsavtal.

Komet – samverkansprogram för naturvård i skogen

Nuvarande arbetssätt och instrument för skydd av natur behöver kompletteras. För att få ett större deltagande i arbetet och för att öka möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen behöver markägarnas kompetens och intresse tillvaratas i högre utsträckning.

I Finland har man inom ramen för Metsoprogrammet på försök använt sig av ett arbetssätt för skydd av skogar som innebär att initiativet till en eventuell skyddsåtgärd i första hand ligger hos markägaren. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har bedömt att ett liknande arbetssätt bör prövas i Sverige.

Regeringen delar den bedömningen och vill införa ett arbetssätt där markägarna genom information från myndigheterna ska få olika alternativ och kunna överväga olika modeller för skydd av sin värdefulla skog utifrån de förutsättningar som bedöms bäst av den enskilde markägaren. Regeringen avser att uppdra åt Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och några länsstyrelser att påbörja ett sådant arbetssätt för skyddet av skogar. Arbetssättet bör inledas 2010 i fem större geografiska områden, till exempel län eller delar av län. I dessa områden ska arbetet bedrivas under en femårsperiod. Arbetet bör utvärderas kontinuerligt och ett ställningstagande om en utbyggnad av programmet bör kunna tas efter halva tiden. Verksamheten kan bedrivas under benämningen Komet. I programmet bör man ha ett arbetssätt som liknar den finländska modellen, men anpassat efter svenska förutsättningar. I Sverige är exempelvis kunskapen om vilka naturvärden som finns i skogarna förhållandevis god jämfört med situationen i Finland vid starten av Metsoprogrammet. Ett skäl till detta är nyckelbiotopsinventeringen och andra naturvärdesinventeringar som har genomförts i Sverige.

Riktlinjer för programmet bör tas fram under 2009 av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen efter samråd med länsstyrelserna. Andra myndigheter, markägar- och miljöorganisationer samt andra berörda aktörer bör ges möjlighet att medverka i utformningen av programmet.

Programmet ska innehålla intensifierad och riktad information och marknadsföring till markägare i syfte att dessa ska ges större möjligheter att ta initiativ till skydd av områden. Programmet riktar sig i huvudsak till privata, enskilda markägare. Informationen från myndigheterna ska innehålla uppgifter om vilka naturvärden som är prioriterade för skydd i olika områden, vilka skyddsinstrument som kan vara aktuella och vilka principer som gäller för ekonomisk ersättning. De skyddsformer som står till buds är områdesskydd enligt miljöbalken (naturreservat, biotopskyddsområde) eller naturvårdsavtal. Markägaren kan också välja att göra en frivillig avsättning utan ersättning. I de fall ett värdefullt skogsområde berör flera markägare är det positivt om dessa kan samordna sina intressen där så är möjligt.

Det är viktigt att poängtera att det också i fortsättningen är förekomsten av höga naturvärden som avgör om statliga medel ska satsas i ett område. De statliga resurserna ska satsas där de högsta naturvärdena finns och urvalet av områden för skydd som medför ekonomisk ersättning ska grunda sig på de strategier för skydd av skogar eller andra naturtyper som finns såväl nationellt som regionalt.

Programmet bör inledningsvis fokusera på skydd av skogar, men kan på sikt också kunna omfatta andra naturtyper.

8.4 Samrådsgrupper för naturvård på regional nivå

Regeringens bedömning: För att öka samverkan mellan olika aktörer och förbättra det regionala naturvårdsarbetet bör samrådsgrupper för naturvård skapas i varje län. Samrådsgrupperna ska vara ett forum för dialog och utbyte av information om pågående naturvårdsarbete, särskilt när det gäller skydd av naturområden.

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens bedömning (rapport 5838) avviker till viss del från regeringens. Myndigheterna bedömer att samarbetsnätverk för skydd av värdefull natur bör initieras i mindre områden.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker bedömningen i fråga om samarbetsnätverk. Flera påpekar dock att förslaget är resurskrävande. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att förslaget inte tillför något nytt då projekt med likartat arbetssätt redan avslutats eller pågår runt om i landet. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* menar att det kanske vore bättre att titta på möjligheterna inom befintliga samarbetsnätverk för naturvård/landsbygdsutveckling som Leader- och biosfärområden.

Skälen för regeringens bedömning: Samverkan mellan olika aktörer inom naturvärden är avgörande för ett framgångsrikt arbete. Ett öppet informationsutbyte och möjlighet till diskussion bör fortlöpande finnas. Regeringen bedömer att samrådsgrupper för naturvård bör initieras på regional nivå, där merparten av arbetet med genomförande av naturvårdspolitik sker.

Detta hindrar inte att mera lokala samverkansgrupper enligt Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens förslag också kan bildas, till exempel i områden där Kometprogrammet inleds. Här finns också beröringspunkter med arbetsformerna inom de regionala landskapsstrategierna och samverkansplanerna i marina miljöer.

Syftet med samrådsgruppen för naturvård är i första hand att behandla frågor som rör bevarande av natur, såsom arbetet med naturreservat, biotopskyddsområden, naturvårdsavtal och regionala landskapsstrategier. Angränsande frågor kan också behandlas, till exempel skötsel av skyddade områden, arbete med åtgärdsprogram för hotade arter och planering av naturinventeringar. Naturvårdsarbetet inom alla relevanta miljö kvalitetsmål bör behandlas i samrådsgruppen. Gruppen bör således fungera som en ständig referensgrupp och samverkansorgan för naturvårdsarbetet på regional nivå.

Regeringen avser uppdraga åt länsstyrelserna att initiera regionala samrådsgrupper för naturvård i varje län. I gruppen, där länsstyrelsen är sammanfattande, ska Skogsstyrelsen ingå. Vidare bör ingå representanter för

kommunerna, markägare, jord- och skogsbruket, rennäringen, naturvårds- och friluftsförbund samt andra aktörer, exempelvis naturvårdsstiftelser om sådana finns i länet. Från länsstyrelsen bör företrädare för naturvård, kulturmiljövård, lantbruk och fiske ingå i gruppen.

Inom olika sektorer verksamhet finns redan i dag samrådsgrupper som till viss del behandlar naturvårdsfrågor, till exempel Skogsstyrelsens regionala sektorsråd. Samrådsgrupperna för naturvård bör när så är möjligt samverka med befintliga nätverk och grupper för att förbättra informationsutbytet och undvika dubbelarbete.

8.5 Ökad användning av naturvårdsavtal

Regeringens bedömning: Naturvårdsavtal är en skyddsform som tar tillvara markägarnas vilja och intresse att bidra i naturvården. För att stärka den lokala förankringen och samverka med markägare bör användningen av naturvårdsavtal öka. Uppfyllande av miljö kvalitetsmålen bör vara utgångspunkten vid tecknande av naturvårdsavtal. För att uppnå detta behöver formerna för naturvårdsavtal utvecklas enligt följande:

- Ersättningsnivåerna bidrar till att göra avtalen attraktivare. För att spegla att avtalen avser tillfälliga upplåtelse bör dock ersättningen fortsatt vara lägre än för naturreservat och biotopskyddsområden.
- Både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna arbetar med naturvårdsavtal som avser skogsmark.
- Myndigheternas tillämpning är densamma för samma typer av avtal.
- Naturvårdsavtalen tillämpas på fler sätt än i dag, till exempel vad gäller avtalslängd eller ersättning som årligt belopp eller engångsbelopp.
- En modell för ett fastighetsavtal som avser naturvården på en hel fastighet tas fram.

Statskontorets bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens när det gäller ökad användning av naturvårdsavtal och ersättningsnivån. Statskontoret bedömer att naturvårdsavtal i första hand ska användas som formellt skydd.

Remissinstanserna: *Verket för näringslivsutveckling (numera Tillväxtverket)*, *Sveaskog*, *Sveriges Jordägareförbund* och *Lantbrukarnas Riksförbund* är positiva till förslaget att långsiktiga naturvårdsavtal i första hand används som formellt skydd. De flesta länsstyrelserna, flera kommuner, *Svenska Naturskyddsföreningen* och *Världsnaturfonden* anser att naturvårdsavtal inte ska gälla i första hand utan bör vara ett kompletterande skydd och att naturreservatsinstrument ofta är att föredra för att få ett långsiktigt skydd. *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Svenska Turistföreningen* och *Naturvårdsverket* anser att naturreservat eller biotopskydd ska prövas i första hand som formellt skydd. *Mittuniversitetet* menar att större fokus på naturvårdsavtal kan vara ett sätt att tydligare involvera markägare på ett positivt sätt. *Skogsstyrelsen* och *Mittuniversitetet* anser dock att det är av stor betydelse att dessa avtal skrivs för längre

tidsperioder, eftersom de anser att kortare avtal kan innebära stora administrativa insatser och inte ge den långsiktighet som krävs att skydda skogens biologiska mångfald.

Förslaget om förändrade ersättningsnivåer stöds av remissinstanserna. Bland annat framförs att det behövs ett ökat ekonomiskt incitament i syfte att öka intresset för naturvårdsavtalen för främst privata skogsägare och därmed sannolikt bidra till att påskynda skyddsarbetet.

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens bedömning (rapport 5838) överensstämmer med regeringens i fråga om gemensamma riktlinjer för naturvårdsavtal och i fråga om fastighetsavtal.

Remissinstanserna: Förslaget om gemensamma riktlinjer för naturvårdsavtal tillstyrks av remissinstanserna. Det anses viktigt att staten möter markägarna på ett likartat sätt. Risken bedöms annars stor att skyddsprocessen blir försenad vilket kan utgöra en grogrund för ett ökat missstroende från markägare mot myndigheterna. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att i dessa riktlinjer bör klart framgå om och när arealen i ett naturvårdsavtal räknas in i arealen för långsiktigt skydd av skog i miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*.

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget om fastighetsavtal. *Länsstyrelserna i Blekinge och Hallands län* är tveksamma till fastighetsavtal på grund av att det blir ytterligare en skyddsform. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser dessutom att beskrivningen av fastighetsavtal är otydlig och verkar delvis överlappa naturvårdsavtalen. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* undrar vad fastighetsavtalet ska tillföra som inte redan går att genomföra med befintliga verktyg. *Världsnaturfonden* tillstyrker med viss reservation då fonden bland annat anser att det är oklart vilka konsekvenser detta kan få för det generella sektorsansvaret och huruvida dessa arealer ska räknas som formellt skydd och därmed ingå i arealmålen. *Världsnaturfonden* menar vidare att beroende på hur omfattningen och hur ersättningen läggs, finns risk för att man urholkar det generella sektorsansvaret genom att ge ersättning för sådant som markägare med högre naturvårdsambitioner redan gör inom ramen för sitt sektorsansvar.

Skälen för regeringens bedömning

Naturvårdsavtalen hittills

Sedan början av 1990-talet har Skogsstyrelsen haft möjlighet att teckna civilrättsliga avtal, i form av naturvårdsavtal, med intresserade markägare. Från och med 2007 har även länsstyrelserna möjlighet att teckna naturvårdsavtal och ge fastighetsägaren ersättning. Med naturvårdsavtal avses vad en fastighetsägare i en skriftlig överenskommelse med staten eller en kommun angående naturvården inom ett visst område har förbundit sig att tillåta eller tåla. Enligt 7 kap. 3 § 2 stycket jordabalken är naturvårdsavtal att betrakta som en nyttjanderätt. Avtalet följer med fastigheten vid ett ägarbyte under förutsättning att det skrivs in i fastighetsregistret. Avtalet gäller under avtalad tidsperiod, dock i längst 50 år.

Skogsstyrelsens naturvårdsavtal gäller i princip enbart mark som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429). Länsstyrelserna kan träffa naturvårdsavtal som rör alla naturtyper och ägoslag, men har hittills endast undantagsvis tecknat avtal på skogsmark.

Skogsstyrelsens naturvårdsavtal är normalt 50-åriga, dock minst 30-åriga. Markägaren får ekonomisk ersättning enligt ett poängsystem för de begränsningar i brukandet som avtalet medför och för de naturvärden som skyddas. Ersättningen motsvarar inte fastighetens minskade marknadsvärde. Skogsstyrelsen menar att den ska ses som en stimulans för den insats markägaren gör för miljön.

Naturvårdsverket har fastställt en vägledning för länsstyrelsernas arbete med naturvårdsavtal. Länsstyrelsens naturvårdsavtal avses ge en ersättning som kompenserar för den begränsning av markanvändningen som avtalet innebär. Länsstyrelsens naturvårdsavtal är flexibla när det gäller avtalstidens längd, vilket innebär att också korta avtal kan träffas.

Naturvårdsavtal bör användas mera

Regeringen anser i likhet med Statskontoret att användningen av naturvårdsavtal bör öka inom den statliga naturvärden. Såväl av naturvårdsskäl som från markägarens synpunkt kan avtalen i många fall vara en bra form för skydd av naturområden. Frivilliga avtal kan upplevas mera positivt än naturreservat och biotopskyddsområden av många markägare eftersom de utgör en tidsbegränsad inskränkning i markägarens rådighet som staten och markägaren ömsesidigt kommit överens om. På samma sätt som för naturreservat kan avtalen utformas för de specifika förhållanden som råder i det enskilda fallet.

Naturvårdsavtal har emellertid begränsningar i förhållande till skyddsformerna enligt miljöbalken. Det är till exempel bara avtalspartens aktiviteter som kan regleras – inom exempelvis naturreservat riktar sig bestämmelserna även mot andra. Det kan vara komplicerat att träffa ett avtal avseende ett område där flera markägare berörs. Avtalstiden är ytterligare en begränsning när de naturvärden man vill bevara behöver ett varaktigt skydd. De andra skyddsformerna, det vill säga naturreservat, nationalparker och biotopskyddsområden, är därför också i fortsättningen viktiga instrument i naturvårdsarbetet.

Naturvårdsavtal inom den statliga naturvärden ska – liksom när det gäller andra skyddsformer – i första hand prioriteras för områden som behöver skydd för att uppfylla miljökvalitetsmålen. Naturvårdsavtalen är dock inte begränsade till att enbart behandla naturvärden utan kan också användas för att trygga förutsättningar för rekreation och friluftsliv.

Ett antal åtgärder för att förbättra naturvårdsavtalens funktion och öka deras attraktivitet bör genomföras. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att utveckla formerna för naturvårdsavtalen.

Både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna bör arbeta med naturvårdsavtal som rör skogsmark. Hittills har sådana avtal i stort sett enbart tecknats av Skogsstyrelsen, vilket är en onödig begränsning. Länsstyrelserna bör i fortsättningen teckna naturvårdsavtal som rör skogsmark med finansiering genom anslaget för biologisk mångfald. Skogsstyrelsen har som miljömålsmyndighet med ansvar för miljökvalitetsmålet *Levande skogar* ett övergripande ansvar för att följa utvecklingen vad gäller användningen av naturvårdsavtal som rör skogsmark. Skogsstyrelsen ansvarar också för att samtliga naturvårdsavtal som tecknas inom ramen för *Levande skogar* redovisas i miljömålsarbetet.

Detta ställer höga krav på att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna samordnar sina insatser för skydd av värdefulla skogar. En gemensam planering av vilka områden som är prioriterade för skydd i enlighet med de regionala strategierna för skydd av värdefull natur bör fortlöpande ske och utvecklas. Det är även nödvändigt att instrumentet naturvårdsavtal tillämpas på samma sätt av berörda myndigheter.

Naturvårdsavtal kan och bör när det är lämpligt också användas i länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets arbete med bevarande av andra naturmiljöer, såsom våtmarker, sjöar och vattendrag och områden med höga naturvärden i odlingslandskapet. Också när det gäller särskilda insatser som föreslås inom åtgärdsprogram för hotade arter kan naturvårdsavtal vara lämpliga i många sammanhang.

Även kommuner kan teckna naturvårdsavtal. Regeringen bedömer att kommunala naturvårdsavtal i många fall kan vara en lämplig form för att reglera en överenskommelse om naturvärden med markägare, till exempel när det gäller tätortsnära skogar.

Lika tillämpning oavsett myndighet

Det är viktigt att det bland markägare och andra berörda inte råder några oklarheter om vad ett naturvårdsavtal innebär. Det ska inte spela någon roll vilken myndighet som tecknar avtalet, tillämpningen ska vara densamma för samma typ av avtal. Naturvårdsavtalen har tillämpats delvis olika av Skogsstyrelsen och länsstyrelserna, bland annat beroende på att avtalen hittills använts med olika syften av respektive myndighet. Skillnaderna har till exempel gällt avtalstidens längd, möjligheten till årlig ersättning samt hur ersättningen beräknas.

Regeringen anser att tillämpningen bör harmoniseras genom att myndigheterna utarbetar gemensamma riktlinjer för arbetet med naturvårdsavtal. Det gäller avtalstider, beräkningsgrunder för ersättning samt möjligheter till årlig ersättning. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har påbörjat ett arbete med gemensamma riktlinjer för naturvårdsavtal, vilket regeringen ser positivt på. I detta arbete bör samråd ske med länsstyrelserna, Fiskeriverket och Jordbruksverket.

Ersättningsnivåer

Statskontoret har föreslagit att högre ersättning för naturvårdsavtal bör övervägas i syfte att förbättra de ekonomiska incitamenten för markägare att teckna avtal (rapport 2007:14, Skyddet av Levande skogar). Statskontoret konstaterar att det framkommit att det ekonomiska utbytet inte sällan är ett hinder för att ett avtal ska kunna komma till stånd.

Regeringen anser att ersättningsnivåerna för naturvårdsavtal bör ses över. Ersättningen bör ligga på en nivå som innebär att naturvårdsavtal blir ett attraktivt alternativ till andra former av skydd. Samtidigt ska ersättningsnivån skilja sig från den som gäller för naturreservat eller biotopskyddsområden, eftersom avtalen är tidsbegränsade och bygger på ett gemensamt ansvarstagande för miljö kvalitetsmålen mellan staten och markägaren.

Som nämnts ovan är Skogsstyrelsens naturvårdsavtal i dag normalt 50-åriga, dock minst 30-åriga. Länsstyrelsens naturvårdsavtal har tillämpats mer flexibelt när det gäller avtalstidens längd, vilket innebär att också korta avtal (0–10 år) har kunnat träffas.

Avtalslängden är av betydelse på flera sätt. En fråga är långsiktigheten i uppgörelsen mellan staten och en markägare i förhållande till de uppsatta miljökvalitetsmålen om långsiktigt skydd av naturmiljöer. Gångse skyddsformer enligt miljöbalken innebär ett skydd utan tidsbegränsning medan avtalen är begränsade till 50 år. En annan fråga är den administrativa kostnaden för värdering, förhandling och avtalstecknande, som blir relativt sett högre med korta avtal.

Regeringen anser att både kortare och längre naturvårdsavtal bör kunna förekomma beroende på markägarens önskemål, myndighetens administrativa kostnad, naturvärdena eller andra faktorer. Samtidigt bör det klarläggas att då staten ingår ett naturvårdsavtal är intentionen vanligtvis att skyddet ska vara mer långsiktigt än vad avtalstiden anger. Det kan dock ibland finnas skäl att ompröva ett tidigare utvalt område när avtalstiden upphör, till exempel om det finns andra områden som hellre bör skyddas.

Fastighetsavtal

Fastighetsavtal är en ny form av naturvårdsavtal som regeringen anser bör prövas. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör därmed utveckla denna nya form av naturvårdsavtal. Ett fastighetsavtal, där markägaren ingår ett avtal med staten, skulle exempelvis kunna innebära att en skogsbrukplan, som innehåller specifika åtgärder för naturvärden, ska följas. Ett fastighetsavtal behöver inte enbart röra skogsmark; även naturvärden i naturtyper såsom våtmarker, sjöar och vattendrag skulle kunna ingå i samma avtal liksom åtgärder inom åtgärdsprogram för hotade arter eller åtgärder för friluftslivet.

Fastighetsavtal kan bidra till en förbättrad uppfyllelse av flera miljökvalitetsmål. Markägarens roll i arbetet med att bevara naturvärden stärks genom att avtalet är frivilligt och utgår från markägarens rådighetsnivå, dvs. fastigheten.

Vid utvecklingen av avtalsformen är det viktigt att uppmärksamma sektorsansvaret för miljön. Åtgärder som annars skulle ha varit ett frivilligt åtagande enligt sektorsansvaret eller sådan naturvårdshänsyn som alla är skyldiga att ta kan ingå i avtalet, men ingen ersättning betalas för denna typ av åtgärder. Fastighetsavtal får heller inte sammanfalla med åtaganden som markägare gör inom ramen för landsbygdsprogrammet eller med andra stöd. Det bör även observeras att ett naturvårdsavtal betraktas som en nyttjanderätt som gäller vad en fastighetsägare har förbundit sig att tillåta eller fåla, och måste skiljas från avtal om skötselåtgärder, där ersättningen avser en utförd prestation. Om skötselåtgärder ska utföras mot ersättning, tecknas ett särskilt avtal angående detta.

Ersättning från naturvårdsavtal får sedan 2005 som huvudregel inte periodiseras, utan hela ersättningen ska tas upp som intäkt när fastighetsägaren fått rätt till ersättningen (jfr Skatteverkets ställningstagande den 14 februari 2005, dnr. 130 84 518-05/111, Inkomst från naturvårdsavtal). I propositionen En skogspolitik i takt med tiden (prop. 2007/08:108) tas detta förhållande upp som en av orsakerna till att intresset för att teckna naturvårdsavtal varit vikande under senare år.

Frågan om när i tiden inkomster och utgifter ska tas upp till beskattning har under 2008 varit föremål för en heltäckande översyn genom utredningen om sambandet mellan redovisning och beskattning. Utredningen redovisade i september 2008 betänkandet Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet (SOU 2008:80). När det gäller frågan om periodisering av intäkt från naturvårdsavtal föreslår utredningen att naturvårdsavtalen ska prövas utifrån samma kriterier som andra avtal. Avtalets innehåll är avgörande för om ersättning ska fördelas över avtalstiden eller tas upp när avtalet ingås. Om ersättningen ska ses som ersättning för att ägaren underlåter att nyttja sin fasta egendom på visst sätt får ersättningen inte periodiseras. Om villkoren är sådana att avtalet i praktiken är ett hyresavtal kan periodisering ske. Med detta synsätt blir avtalsvillkoren avgörande för om intäkten ska tas upp när avtalet ingås eller fördelas över löptiden (SOU 2008:80, del 2 s. 32). Betänkandet har remissbehandlats och ärendet bereds för närvarande inom Finansdepartementet.

8.6 Processen vid formellt skydd

Regeringens bedömning: Processen vid bildande av naturreservat och annat formellt skydd av naturområden bör bedrivas effektivt utan att man gör avkall på rättssäkerheten eller samverkan med markägare och andra berörda. Naturvårdsverkets processbeskrivning för naturreservatsbildning är ett viktigt underlag för att få ett mer enhetligt arbetssätt i hela landet.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bör fortlöpande följa upp och utvärdera arbetet med formellt skydd enligt det uppföljningssystem som myndigheterna tagit fram.

Statskontorets bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens i fråga om effektivisering av processen vid bildande av skyddade områden och ett mer enhetligt arbetssätt.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är generellt positiva till en effektivisering av processen vid skydd av områden. Flertalet länsstyrelser påpekar dock att en effektivisering för att korta handläggningstiderna kan kräva resursförstärkningar hos såväl länsstyrelserna som Naturvårdsverket och att effektivitetskravet inte får innebära att den nödvändiga dialogen med markägarna eftersätts. *Kammarkollegiet* anser att det kan finnas en risk att en effektivare och snabbare process leder till ett ökat antal reservat där markägaren inte godtar statens erbjudande om ersättning. Flertalet remissinstanser stöder att processen ska genomföras på ett likartat sätt. *Kammarkollegiet* anser att processerna för handläggning av natur-

reservat inte bör ses fristående från handläggningsprocessen för värdering och prisförhandling.

Skälen för regeringens bedömning: Bildande av naturreservat och andra formella skydd kan för den enskilda markägaren upplevas som en svår process. Myndigheterna måste vara lyhörda och ha en bra kunskap om och förståelse för såväl markägares som andra berördas villkor, vilket har berörts i tidigare avsnitt. Arbetet bör bedrivas likartat i hela landet, med god kvalitet och i dialog med berörda parter.

Naturvårdsverket har tagit fram ett system för processen med att bilda naturreservat. Systemet omfattar processbeskrivningar med tillhörande styrdokument som handböcker, vägledningar och informationsmaterial. Systemet ska vara en vägledning för framför allt länsstyrelsernas arbete. Samtidigt innebär systemet att markägare, andra sakägare och allmänheten har tillgång till processbeskrivningen, som går under benämningen System för områdesskydd och återfinns på Naturvårdsverkets webbplats. Rutinerna är framtagna för att myndigheterna ska arbeta effektivt och enhetligt över hela landet.

Regeringen anser att processen vid formellt skydd av områden bör bedrivas effektivt utan avkall på rättsäkerheten eller samverkan med markägare och andra berörda. Naturvårdsverkets processbeskrivning för naturreservatsbildning är ett viktigt underlag för att få en lika tillämpning av arbetssättet över landet. Denna beskrivning bör utvecklas och fördjupas och även omfatta andra skyddsformer. Skogsstyrelsen bedriver ett motsvarande kvalitetsarbete när det gäller processen kring skydd av områden. Ett handläggarstöd för att ytterligare öka effektiviteten och enhetligheten i arbetssättet är under uppbyggnad.

Det är viktigt att kompetensutvecklingsprogrammet Dialog för naturvården fortsätter och utvecklas (jfr avsnitt 8.2). Behovet av annan kompetensutveckling som rör naturvårdsarbetet bör tillgodoses av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Behovet att vägleda kommunerna i arbetet med skydd av natur bör också uppmärksammas (jfr avsnitt 11.1).

Det är viktigt att processen vid formellt skydd successivt förbättras och att myndigheternas arbetssätt utvecklas kontinuerligt. Uppföljning och utvärdering av processerna kring skydd av naturområden bör därför ske löpande. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har på regeringens uppdrag utarbetat ett uppföljningssystem för arbetet med naturreservat, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. Avsikten är att kontinuerligt följa upp och återkommande utvärdera markägarnas och andra sakägares uppfattning om hur processen kring formellt skydd fungerar. Under 2008 genomfördes markägarenkäter och intervjuer med markägareombud, som bland annat visar på behovet av att myndigheternas personal har god kunskap om hur en bra samverkan med markägare ska skapas, jfr avsnitt 8.2 där slutsatser från enkätundersökningen redovisas.

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens uppföljningssystem är värdefullt för att ge berörda möjlighet till att lämna synpunkter och ger möjlighet för myndigheterna att fortlöpande förbättra arbetsformerna.

8.7 Värdering av intrång vid områdesskydd

Regeringens bedömning: Metoderna för värdering av fastigheter vid beräkning av intrångsersättning i samband med bildandet av naturreservat och biotopskyddsområden bör vara sådana att skillnader undviks mellan Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas respektive Skogsstyrelsens värderingar.

Statskontorets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna stöder generellt att den ekonomiska värderingen ska göras på samma grunder oavsett vilken myndighet som står för åtgärden. *Jordägareförbundet* ser dock risken att en specifik värderingsmodell kan bli förhärskande och att detta skulle kunna bromsa utvecklingen av nya modeller. Förbundet menar att en sådan modell kan bli statisk och att det kan vara svårt att få till nödvändiga förändringar av modellen.

Skälen för regeringens bedömning: För närvarande är värderingsarbetet organiserat på olika sätt vid intrångsvärdering i samband med bildande av naturreservat respektive biotopskyddsområde. Vid bildande av naturreservat utförs värderingen av fristående fastighetsvärderare som upphandlats av Naturvårdsverket. Värdering vid bildande av biotopskyddsområden görs inom Skogsstyrelsen, dock inte av samma person som handlägger bildandet. Statskontoret bedömer i sin rapport om skyddet av levande skogar att Skogsstyrelsens värderingar överlag fungerar smidigt, men att det förekommer att oberoendet ifrågasätts. Statskontoret konstaterar vidare att värderingsmetoderna skiljer sig åt vid tillämpningen hos Naturvårdsverket och länsstyrelserna respektive Skogsstyrelsen.

Regeringen anser att intrångsvärderingar inom områdesskyddet bör utföras på ett likvärdigt sätt och avser därför att ge Statskontoret i uppdrag att se över hur intrångsvärdering för naturvårdsändamål bör ske och organiseras.

8.8 Ersättningsmark

Regeringens bedömning: Eftersom ersättningsmark har stor betydelse för många markägare bör de erbjudas sådan mark vid bildande av naturreservat, om det finns förutsättningar för det. Ersättningsmark ska där så är möjligt erbjudas även när naturreservat bildas med intrångsersättning. Statens överenskommelse med Sveaskog är av stor betydelse för möjligheten att erbjuda ersättningsmark.

Naturvårdsverket bör aktivt arbeta för att förvärva markområden som kan användas som ersättningsmark.

Statskontorets bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens när det gäller ersättningsmark vid intrångsersättning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är generellt positiva till användandet av ersättningsmark. De har däremot olika uppfattning i frågan

om att använda ersättningsmark vid intrångsersättning. *Länsstyrelserna i Uppsala, Kronobergs och Norrbottens län, Naturvårdsverket* samt *Sveaskog* är negativa till bedömningen. Argument som förs fram är att det riskerar förlänga processen ytterligare, att det anses svårt att hitta lämplig ersättningsmark till markägare samt att det kan ge stort merarbete för länsstyrelserna, Naturvårdsverket, värderare och förhandlare. Dessutom förs det fram att tillgången på ersättningsmark är begränsad och det anses betydligt mer komplicerat att värdera intrång mot mark än mark mot mark. *Länsstyrelserna i Skåne, Hallands och Västmanlands län, Skogsstyrelsen, Jokkmokks kommun, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Lantbrukarnas Riksförbund, Skogsindustrierna, Bergvik Skog AB* och *Världsaturfonden* tillstyrker bedömningen och anser att åtgärden kan öka flexibiliteten i arbetet med det formella skyddet och även höja drivkrafterna för skogsägarnas medverkan. *Kammarkollegiet* anser att frågan om statlig ersättningsmark även vid markåtkomst med intrångsersättning bör utredas särskilt, eftersom förslaget kräver bland annat ändringar i miljöbalken samt överväganden om ersättningsmark ska kunna utgöra ersättning även vid en domstolsprocess.

Skälen för regeringens bedömning: Möjligheten att erhålla ersättningsmark i samband med bildande av naturreservat har funnits under lång tid. Ersättningsmark är ett sätt att begränsa de negativa effekterna för markägaren genom att man blir ägare till ett nytt markområde. Genom avtal med Sveaskog har staten vid bildande av naturreservat kunnat erbjuda ersättningsmark till skogsägare med mindre och medelstora markinnehav.

Möjligheten att erhålla mark från Sveaskog begränsas av att bolagets markinnehav är ojämnt spritt över landet. Naturvårdsverket kan dock om möjligt köpa ersättningsmark på öppna marknaden. I vissa fall kan också trepartsbyten vara aktuella. Trepartsbyten innebär att en annan part än Sveaskog överlåter ersättningsmark till en enskild privat markägare vid reservatsbildning och att Sveaskog i sin tur överlåter ersättningsmark till den förstnämnda parten. När staten har erbjudit ersättningsmark har villkoret hittills varit att äganderätten till det område som ska bli naturreservat övergår till staten.

Enligt regeringens bedömning är möjligheten till ersättningsmark bra för att minska skadan för den enskilde vid bildande av naturreservat. Möjligheten till ersättningsmark bör dock kunna nyttjas i större omfattning genom att den också bör erbjudas markägare när skog löses in för naturreservatsbildning med intrångsersättning utan att äganderätten övergår till staten. Naturvårdsverket bör även aktivt arbeta för att förvärva markområden som kan användas som ersättningsmark.

Möjligheten att erhålla ersättningsmark är inte författningsreglerad i miljöbalkens ersättningsbestämmelser. Ersättningsmark är därför ingen rättighet för den markägare som berörs av en reservatsbildning utan ett erbjudande från staten i syfte att underlätta en överenskommelse och minska olägenheten för markägaren. Även om myndigheterna bör verka för att erbjuda ersättningsmark är det viktigt att poängtera att det i många fall kan vara svårt att finna lämplig mark att erbjuda.

8.9 Statens markinnehav

Regeringens bedömning: Staten bör på sin egen mark säkerställa ett långsiktigt skydd av områden med höga naturvärden för att bidra till uppfyllelsen av miljö kvalitetsmålen.

De inventerade skogsområden på Statens fastighetsverks markinnehav som har höga skyddsvärden (cirka 110 000 hektar produktiv skogsmark) bör långsiktigt undantas från skogsbruk. Detta genom att cirka 42 000 hektar produktiv skogsmark överförs, efter en oberoende värdering, mot ersättning till Naturvårdsverket och skyddas successivt som naturreservat. Övriga cirka 68 000 hektar produktiv skogsmark, som Statens fastighetsverk i dag frivilligt skyddar, överförs från Statens fastighetsverk till Naturvårdsverket utan ersättning för att successivt skyddas som reservat.

De inventerade skogsområden på Fortifikationsverkets marker som har höga skyddsvärden (cirka 16 000 hektar produktiv skogsmark) bör långsiktigt undantas från skogsbruk. Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att komplettera redovisningen av uppdraget om naturvärdesbedömning av statlig skogsmark avseende fördjupat samråd med Fortifikationsverket.

Statskontorets bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Statskontoret föreslår att regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att träffa överenskommelser med Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket om omfattning, former och villkor för skyddet av deras skyddsvärda skogar. Statskontoret föreslår vidare att möjligheten till ersättningsmark från Sveaskog vidgas till att omfatta samtliga kategorier av fysiska och juridiska skogsägare vid inlösen av mark för reservatsbildning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker bedömningarna i fråga om skydd på Statens fastighetsverks respektive Fortifikationsverkets marker. *Försvarsmakten* avstyrker skydd av Fortifikationsverkets mark utifrån erfarenheten av att statliga skydd kraftigt försämrar möjligheterna till nyttjande av mark och skogsområden på områden avsedda för militära ändamål. *Statens fastighetsverk* anför att Naturvårdsverkets och Fastighetsverkets bedömningar skiljer sig åt beträffande vad som är skyddsvärt samt i fråga om principerna för ersättning. Fastighetsverket anser också att det är viktigt att göra en analys av skyddsbehovet. *Art-databanken* menar att frivilliga avsättningar inte innebär ett långsiktigt skydd, uppdraget bör därför resultera i någon form av juridiskt bindande åtagande för all framtid, då det i många fall handlar om urskogar. *Naturvårdsverket* anser att på Fastighetsverkets marker bör de skyddsvärda skogarna undantas från skogsbruk och ingå i den areal som staten skyddar frivilligt inom ramen för miljö kvalitetsmålen *Levande skogar* och *Storslagen fjällmiljö*.

Statskontorets bedömning i fråga om ersättningsmarker från Sveaskog tillstyrks av flertalet remissinstanser, däribland samtliga länsstyrelser. *Sveaskog* avstyrker och framhåller att en viktig aspekt på alla frågor om ersättningsmark är att all överföring av mark från Sveaskog ska ske till marknadsmässiga priser och på affärsmässiga villkor. *Lantmäteriet* tillstyrker men pekar på att enligt bestämmelserna i 3 kap. 1 § fastighets-

bildningslagen ska fastigheter uppfylla ett lämplighetskrav i fråga om bland annat utformning vilket innebär att ersättningsmarken inte kan ligga alltför långt bort från de övriga områden som ingår i den fastighet som ska tillföras ersättningsmarken.

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens bedömning (rapport 5838) överensstämmer delvis med regeringens. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen föreslår att de skyddsvärda skogar inom Fastighetsverkets innehav som redovisats av Naturvårdsverket bör undantas från skogsbruk genom direktiv i regleringsbrev och att vissa av områdena kan bli naturreservat utan att ersättning utgår. Utvalda områden på Fortifikationsverkets marker bör skyddas som naturreservat där detta är förenligt med försvarets intressen utan att ersättning utgår. Urvalet av dessa områden bör göras genom ett gemensamt regeringsuppdrag till Naturvårdsverket och Fortifikationsverket. Regeringen bör genom ägardirektiv till Sveaskog erbjuda möjlighet till ersättningsmark för alla kategorier markägare.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som yttrat sig i den delen tillstyrker bedömningarna i fråga om skydd av Statens fastighetsverks och Fortifikationsverkets skogar. *Statens fastighetsverk* anser att analysen om skyddsbehovet för de aktuella skogarna på verkets mark inte är trovärdig. Verket har redan frivilligt skyddat merparten av de utpekade områdena. Ska områdena skyddas ska ersättning utgå för de delar som verket klassat som produktionsskog. Några *länsstyrelser* framhåller att skydd av statlig mark i Norrlands inland innebär att andra skyddsvärda områden inte kan komma att rymmas inom delmålet för långsiktigt skydd av skog och att arealmålen för vissa län måste ändras om dessa områden skyddas.

När det gäller frågan om ersättningsmark från Sveaskog tillstyrks förslaget av flertalet remissinstanser som yttrat sig i den delen, däribland samtliga länsstyrelser som yttrat sig i frågan. *Sveaskog* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens bedömning

Statens markinnehav

Staten kan på sin egen mark bidra till måluppfyllelsen av miljö kvalitetsmål som *Levande skogar* och *Storslagen fjällmiljö*. Regeringen vill betona vikten av att staten har en helhetssyn på den skogsmark man förvaltar och själv försöker bidra till att säkerställa ett långsiktigt skydd av skogsområden med höga naturvärden.

Naturvårdsverket fick i juni 2002 i uppdrag att inventera all statlig skogsmark och bedöma vilka områden som behöver ges ett formellt skydd främst som naturreservat. Regeringen uppdrog vidare åt Naturvårdsverket att, i samverkan med länsstyrelserna och dåvarande Skogsvårdsorganisationen (numera Skogsstyrelsen), identifiera alla så kallade urskogsartade skogar i landet som är i behov av skydd och lämna förslag på hur dessa långsiktigt kan skyddas. Naturvårdsverket redovisade uppdraget 2004 i en huvudrapport och sex kompletterande delrapporter för olika delar av landet (Skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar, huvudrapport om naturvärdesbedömning och skydd av viss skog,

rapport 5339, och sex delrapporter om skyddsvärda statliga skogar, rapporter 5340–5345).

I huvudrapporten konstaterar Naturvårdsverket bland annat att de områden i fjällnära skog som rapporterats i inventeringen till övervägande del innehåller skyddsvärda urskogsartade skogar. Utbredningen av dessa skogar utanför redan skyddade områden är delvis ny kunskap. Inventeringen visar att största delen av den oskyddade, värdefulla skogen finns i nordvästra Norrland. Verket framhåller vidare att de inventerade områdenas karaktär av vidsträckta obrutna skogar i kombination med orörda fjäll, myrar, sjöar och vattendrag utgör faktorer av lika unikt slag som områdenas betydelse för den biologiska mångfalden.

Inventeringen i Norrbottens och Västerbottens län fullföljdes 2004. Resultaten av ett fördjupat samråd mellan Naturvårdsverket, Sveaskog samt länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län redovisades 2005. Ett motsvarande fördjupat samråd om skyddsvärda statliga skogar mellan Naturvårdsverket, Fastighetsverket och berörda länsstyrelser redovisades 2006. Ett motsvarande fördjupat samråd med Fortifikationsverket har ännu inte redovisats.

Fastighetsverket, som allt sedan Domänverkets bolagisering i början av 1990-talet förvaltar statens mark inom renbetesfjällen i Jämtlands län och ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län, är en dominerande förvaltare av de aktuella områdena. Betydande arealer av skyddsvärd statlig skog nedanför odlingsgränsen förvaltas vidare av det statliga bolaget Sveaskog.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har i rapporten Naturskydd i ett internationellt perspektiv understrukit att statens skyddsvärda skogar bör bevaras långsiktigt (Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport 5742, Naturskydd i ett internationellt perspektiv – förslag till åtgärder i Sverige, 2007). OECD rekommenderade vid sin granskning 2004 av svensk miljöpolitik att Sverige borde ytterligare öka antalet skyddade områden och deras representativitet. För att bevara ett representativt urval av skogsmiljöer bör såväl staten som skogsbolag, privata ägare och kommuner bidra till skyddet. Staten har emellertid en vägledande roll och kan förväntas åstadkomma särskilda insatser för långsiktigt skydd inom det egna skogsinnehavet. Sådana insatser handlar bland annat om bevarande av stora urskogsartade skogar i den boreala regionen som hör till de skogsmiljöer som Sverige har ett internationellt ansvar för att bevara.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har i redovisningen av regeringsuppdraget om att föreslå kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur lämnat förslag till hur de utvalda skyddsvärda skogarna inom Fastighetsverkets respektive Fortifikationsverkets innehav bör skyddas.

Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk är en statlig myndighet med uppdrag att förvalta delar av statens fasta egendom. Däribland finns vissa skogs- och markområden som bevaras av hänsyn till det kulturhistoriska arvet, naturvården och rennäringen. I verksamhetsområdet ingår jordbruk och skogsbruk. Av 870 000 hektar produktiv skogsmark som förvaltas av Fastighetsverket är 453 000 hektar sedan tidigare skyddad som naturreservat och 121 000 hektar skyddas frivilligt av verket.

Resultatet för Fastighetsverkets del av uppdraget om inventering av skyddsvärd statlig skogsmark lades fram i huvudrapporten Skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar och har modifierats efter ett fördjupat samråd mellan Naturvårdsverket och Fastighetsverket. Resultatet av detta samråd redovisas i en rapport i maj 2006 (Naturvårdsverkets rapport 5573, Skyddsvärda statliga skogar – samråd om områden på Statens fastighetsverks markinnehav i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län). Den slutliga redovisningen omfattar 114 områden på sammantaget 109 623 hektar produktiv skogsmark inom Fastighetsverket. Av dessa är 67 194 hektar produktiv skogsmark frivilligt avsatta för naturvård och 42 429 hektar produktiv skogsmark är klassade som produktionsskogar av Fastighetsverket. 41 883 hektar produktiv skogsmark är skogar som är belägna nedanför gränsen för fjällnära skog. Ett varaktigt skydd från avverkning av dessa skogar bidrar till att nå delmålet om långsiktigt skydd av skog.

Myndigheterna har varit oeniga ifråga om bedömningen av områdenas skyddsvärden. Regeringen anser att det är viktigt att skapa klarhet kring framtiden för de identifierade områdena med höga naturvärden. Frågan om ett långsiktigt säkerställande av dessa områden i sin helhet får nu en lösning genom att de nämnda 114 skyddsvärda skogsområdena långsiktigt undantas från skogsbruk och successivt skyddas som naturreservat. Detta kommer att ske genom att de cirka 42 000 hektar klassade som produktionsskog överförs till Naturvårdsverket mot en ersättning som baseras på en kommande oberoende värdering medan övriga cirka 68 000 hektar överförs utan ersättning. Regeringen avser att fastställa en ersättning för de cirka 42 000 hektaren efter en oberoende värdering. Värderingen ska utgå från en marknadsvärdering men ta hänsyn till de speciella förutsättningar som råder för dessa skogsområden, såsom naturvärdena.

Fortifikationsverket

Fortifikationsverket förvaltar statliga fastigheter som främst Försvarsmakten hyr för sin verksamhet. Större delen av den mark som verket förvaltar används som övningsfält och skjutfält. Försvarsmaktens behov är överordnat skogsbruket, som bedrivs där det är möjligt och då anpassat till försvaret. Inriktningen skiljer sig därmed från normal skogsbruksverksamhet. Fortifikationsverket har ett avkastningskrav på det genomsnittliga myndighetskapitalet. Regeringen har inte lagt fast några specifika mål eller uppdrag som gäller verkets förvaltning av skogsmark.

I Naturvårdsverkets redovisning av uppdraget om skyddsvärda statliga skogar 2004 redovisades att 16 060 hektar produktiv skogsmark av Fortifikationsverkets marker fördelade på 65 områden hade så höga naturvärden att de borde skyddas. Efter att inventeringen gjordes har muntliga samråd skett mellan Fortifikationsverket och Naturvårdsverket där man gemensamt har bestämt hur de skyddsvärda skogarna bör hanteras på kort och medellång sikt. Naturvårdsverket har dock inte kompletterat sin redovisning till regeringen avseende resultatet av de samråd som förts. Regeringen avser att uppdraga till Naturvårdsverket att fullfölja uppdraget även i denna del.

Det militära försvaret är ett nationellt säkerhetsintresse. Regeringen har i prop. 2008/09:140 i mars i år lämnat förslag om en försvarspolitik

riktning. Regeringen konstaterar vidare att försvarets övnings- och skjutfält har anskaffats för att tillgodose Försvarmaktens behov av övningsmark. På dessa områden är försvarsintresset därför överordnat andra intressen. Senare års reduktioner inom Försvarmakten har lett till att även övnings- och skjutfält har avvecklats. Denna avveckling fortsätter. Detta innebär i sin tur att kvarvarande fält måste kunna utnyttjas rationellt och effektivt för Försvarmaktens nuvarande och framtida behov.

Försvarets övnings- och skjutfält behandlades i 2004 års försvarspolitiska proposition (prop. 2004/05:43, s. 49f). Regeringen framhöll i propositionen att övnings- och skjutfälten är av central betydelse för att Försvarmakten ska kunna utbilda och öva den befintliga insatsorganisationen och en framtida insatsorganisation. Försvarmakten behöver övnings- och skjutfält med skilda naturtyper, terrängförhållanden i övrigt och som är belägna i alla delar av landet för att möjliggöra utbildning och övning i Sveriges olika klimattyper.

I sammanhanget vill regeringen erinra om att försvarets övnings- och skjutfält är prövningspliktiga enligt miljölagstiftningen. I en sådan prövning bestäms villkor och föreskrifter för utnyttjandet av fältet.

Sveaskog

Sveaskog Förvaltnings AB (Sveaskog) är med 3,4 miljoner hektar produktiv skogsmark landets största skogsägare. Skogsinnehavet är spritt över hela landet med koncentration till Bergslagen och norra Norrlands inland. 80 procent av skogsmarken ligger i norra Sverige. Sveaskog ägs av staten.

Staten har i riktlinjer för bolaget deklarerat värdet av ett långsiktigt ägande av skogsmark som en viktig nationell resurs med påverkan på råvarutillgång, sysselsättning och rekreation. Sveaskog ska bidra till ökad konkurrens på marknaden, bättre möjligheter till markarrondering samt bidra med markbyten för naturvårdsändamål. Övergripande mål för Sveaskog är att förvalta skogarna på ett föredömligt sätt, både ur produktions- och miljösynvinkel. Sveaskog ska sälja mark för att förstärka det enskilda skogsbruket. På sikt ska försäljningen omfatta 5–10 procent av den ursprungliga arealen.

Sveaskog tillhandahåller ersättningsmark till staten mot marknadsmässig ersättning i samband med bildandet av naturreservat och liknande markavsättningar, ett åtagande som går tillbaka till bolagiseringen av Domänverket 1992. Sveaskog har i dag en överenskommelse med Naturvårdsverket om ersättningsmark till privata markägare med mindre och medelstora markinnehav (under 5 000 hektar).

Regeringen aviserade en genomgång av de statligt ägda bolagen i budgetpropositionen 2008. Genomgången kan leda till förslag till förändringar eller förtydliganden av vissa statligt ägda bolags uppdrag och mål. I samband med analysen av Sveaskogs framtida inriktning och uppdrag ska förutsättningarna för ett långsiktigt skydd av skogsmark vägas in. Redovisningen till riksdagen kommer att ske i takt med att genomgången blir klar.

Sveaskog och Naturvårdsverket träffade sommaren 2008 en överenskommelse om långsiktigt skydd av särskilt värdefulla naturskogsområden. Överenskommelsen omfattar 431 områden i hela landet med en

sammanlagd areal produktiv skogsmark om 70 559 hektar. Syftet är att långsiktigt säkerställa skyddet av den del av Sveaskogs naturvårdssatsning som utgör blivande naturreservat. Sveaskog godtar att de till överenskommelsen förtecknade naturskogarna blir naturreservat utan krav på ekonomisk ersättning. Sveaskog bidrar därigenom till genomförandet av miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*, delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark.

Sveaskog har som ett mål att 20 procent av den produktiva skogsmarken ska avsättas för naturvård. Vid sidan av miljöhänsyn i skogen avsåtter man ekoparker och naturvårdsskogar. En ekopark är ett stort sammanhängande landskap med minst 50 procent naturvårdsareal. Sveaskog har beslutat om 36 ekoparker om totalt 17 000 hektar. Varje ekopark har höga naturvärden som skapar goda förutsättningar för biologisk mångfald. I ekoparkerna ges genom aktiva åtgärder hotade växt- och djurarter möjlighet att överleva och utvecklas. Ekoparkerna är också viktiga friluftsskogar.

Sveaskogs naturvårdsskogar är skogar med höga naturvärden där man inte bedriver produktionsinriktat skogsbruk. Skogar med höga naturvärden är till exempel gammal skog, nyckelbiotoper och naturreservat men även skogar som i framtiden kan få stora naturvärden. Totalt utgör naturvårdsskogarna 300 000 hektar skogsmark huvudsakligen nedanför den fjällnära gränsen.

8.10 Nationalparker

Regeringens bedömning: Naturvårdsverkets nationalparksplan är ett bra underlag för det fortsatta arbetet med nationalparker. Vid det arbetet ska lokal delaktighet samt samverkan med kommuner, organisationer och lokalbefolkning särskilt beaktas.

För att öka det lokala engagemanget och delaktigheten bör det normalt finnas ett förvaltningsråd för en eller flera nationalparker.

Skälen för regeringens bedömning: Sveriges nuvarande nationalparker är en viktig del av landets skyddade natur. Nationalparkerna är de främsta skyddade naturområdena och har betydelse både som bevarade naturlandskap med höga naturvärden som besöksmål för den naturintresserade allmänheten och som turistattraktioner.

En tidigare nationalparksplan togs fram av Naturvårdsverket 1989. I skrivelsen *En samlad naturvårdspolitik* (skr. 2001/02:173) förordades en översyn av den tidigare nationalparksplanen. Naturvårdsverket presenterade 2008 en ny nationalparksplan. Ett förslag till plan hade tidigare remitterats till berörda länsstyrelser, kommuner och organisationer. Nationalparksplanen är avsedd som ett långsiktigt handlingsprogram och underlag för Naturvårdsverkets arbete med nya och utvidgade nationalparker. Planen föreslår 13 nya nationalparker. En stor del av dessa är i dag skyddade som naturreservat. Vidare föreslås utvidgningar av sju befintliga nationalparker. Om alla förslag genomförs kommer Sverige att ha 40 nationalparker, vilket skulle innebära en bättre geografisk spridning och väsentligt förbättrad representation av viktiga landskaps- och naturtyper.

Nästan samtliga områden som redovisas i nationalparksplanen är kända sedan länge tack vare höga dokumenterade naturvärden, naturscenerier och intresseväckande natur. De flesta ingick i 1989 års plan. Några nya har tillkommit med ledning av nytt kunskapsunderlag, främst nationella inventeringar av våtmarker och skogar.

Regeringen anser att nationalparksplanen utgör ett bra underlag för kommande arbete med nya nationalparker. Naturvårdsverket har i planen framfört att inrättandet av nya parker förutsätter att det finns övervägande samförstånd med berörda länsstyrelser och kommuner. Processen vid arbetet med nya nationalparker förutsätter en bred samverkan mellan berörda parter. Processen inleds normalt med bildande av arbetsgrupp och styrgrupp där Naturvårdsverket, länsstyrelsen och kommunen alltid ingår. Genom hela processen krävs öppenhet mot omvärlden och kontinuerliga insatser för information till lokalbefolkning och samråd med berörda sakägare och organisationer.

Det är angeläget att Naturvårdsverket i det fortsatta arbetet fäster vikt vid såväl områdenas nationella betydelse från bevarandesynpunkt som deras möjligheter att som besöksmål ge nytta åt lokalsamhället.

Också vid förvaltningen av de befintliga nationalparkerna är det angeläget att lokala engagemanget och delaktigheten tillvaratas. Nationalparkerna tillhör de främsta skyddade områdena i landet och har ofta stor lokal betydelse som besöksmål för turism och lokalbefolkning. Ett förvaltningsråd bör därför normalt finnas för en eller flera nationalparker. Förvaltningsrådet bör ha en rådgivande funktion till nationalparksförvaltaren och bör förutom denne bestå av bland annat företrädare för berörd kommun, eventuella nyttjanderättshavare i området, turismen och lokala organisationer. Om samråd kan ske på annat sätt än i ett förvaltningsråd kan förvaltaren välja andra former för detta.

8.11 Områden skyddade enligt äldre lagstiftning

Naturvårdsområden

Möjligheten att bilda naturvårdsområden upphörde när miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Enligt övergångsbestämmelserna till miljöbalken ska naturvårdsområden vid tillämpningen av miljöbalken anses som naturreservat. För naturvårdsområden fick inte beslutas om inskränkningar som innebar att pågående markanvändning avsevärt försvårades. I övrigt var skyddsformerna naturreservat och naturvårdsområde likartade.

Naturvårdsområden som har föråldrad utformning bör ses över och moderniseras eller omprövas i den mån skyddsbehovet inte längre finns.

Landskapsbildsskydd

Landskapsbildsskydd kunde beslutas med stöd av 19 § naturvårdslagen (1964:822) i dess lydelse före 1974, då bestämmelsen ändrades till att i stället avse naturvårdsområden. Det finns fortfarande en stor mängd gällande landskapsbildsskydd runt om i landet trots att nya sådana inte kunnat bildas sedan början av 1970-talet. Landskapsbildsskydden tillkom

i en helt annan planeringssituation än dagens. Skyddsformen kan anses vara omodern och skapar en mängd ärenden hos länsstyrelserna. Omprövning av befintliga landskapsbildsskydd sker inte i någon större omfattning.

Regeringen arbetar för att onödiga regler ska tas bort. Äldre förordnanden till skydd för landskapsbilden bör kunna upphöra och – i den mån behov finns – ersättas av nu gällande skyddsformer eller andra åtgärder såsom planläggning enligt plan- och bygglagen (1987:10). Lämpligen bör skydden upphöra efter en viss tid för att ge berörda myndigheter tid till en genomgång av befintliga landskapsbildsskydd. Frågan bör beredas vidare inom regeringskansliet och ett förslag till bestämmelse tas fram.

8.12 Regionala landskapsstrategier

Regeringens bedömning: Arbetet med regionala landskapsstrategier bör fortsätta och utvidgas till alla län. Regionala landskapsstrategier bör användas i naturvårdsarbetet i särskilda landskapsavsnitt där helhetstänkande, tvärsektorielt arbete och behov av utvecklade samverkansformer har särskild betydelse.

Skälen för regeringens bedömning

Naturvårdsarbete som tar sin utgångspunkt i landskapet som helhet är landskapsstrategier, biosfärområden och det pågående projektet med samverkansplaner i kust och havsområden. Kopplingar finns också till arbetsformer som tas upp i den Europeiska landskapskonventionen.

Under 2006–2007 har sju länsstyrelser på regeringens uppdrag utarbetat regionala landskapsstrategier med syfte att uppnå bevarande och hållbart brukande av naturresurser utifrån en helhetssyn på landskapsnivå. I arbetet har man strävat efter att utveckla dialog med medborgarna. Detta har i flera fall inneburit att inriktningen ändrats under arbetets gång, och att frågeställningen breddats till att innefatta problemställningar som rör regional tillväxt i stort. Enligt Naturvårdsverkets utvärdering av arbetet har projekten gynnats av att tydligt involvera lokala aktörer, och länsstyrelserna har överlag gjort positiva erfarenheter. Några länsstyrelser har önskat att regeringen ska precisera centrala begrepp som ”helhetssyn” och ”landskap”. Andra har uppskattat möjligheten att själva avgränsa uppdraget.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har i samverkan med bland annat markägare och andra aktörer arbetat fram den regionala landskapsstrategin Levande eklandskap i Östergötland för att säkra skötseln av ekmiljöer. Östergötlands eklandskap är av internationell klass vad gäller natur- och kulturvärden.

Länsstyrelsen i Västerbottens län valde att koncentrera sig på att ta fram en ny modell för samverkan om fjällfrågor tillsammans med lokala aktörer som på olika sätt påverkar eller nyttjar naturresurser. Vilhelmina kommuns nordvästra del, Kultsjödalen, ett cirka 150 000 hektar stort fjällområde, har utgjort pilotområde. Projektet har haft ett tydligt lokalt perspektiv. Lokala aktörer har inte enbart inbjudits till samarbete, utan

både projektverksamheten i sig och dess resultat är format av de lokala aktörerna.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag tagit fram en vägledning för arbetet med regionala landskapsstrategier.

Regeringen är angelägen om att länsstyrelserna i bred förankring utvecklar det regionala arbetet för att nå miljökvalitetsmålen. I regleringsbrevet för 2009 fick länsstyrelserna i uppdrag att påbörja arbetet med regionala landskapsstrategier med utgångspunkt i Naturvårdsverkets vägledning.

Syftet med landskapsstrategierna är att se helheten för biologisk mångfald, kulturmiljövärden, friluftsliv och ett hållbart nyttjande. Kunskapen om värdena ska ökas såväl hos dem som verkar i det berörda landskapet som hos myndigheterna. Bevarandeinsatser ska kompletteras med utveckling och planering för ett hållbart nyttjande av biologiska resurser och biologisk mångfald utifrån en helhetssyn på landskapet.

Ett viktigt syfte är också att utveckla ett arbetssätt som senare kan ingå i myndigheternas ordinarie verksamhet och samtidigt stärka kompetensen. Arbetssättet innebär att en gemensam kontinuerlig dialog leder fram till ömsesidig tillit, öppenhet och respekt och att det är tydligt att processen är transparent och möjlig att påverka. Det ska leda till ökad kunskap och samsyn om förvaltning av värdena i landskapet vilket i sin tur kan resultera i mål och åtgärder för att uppnå ett hållbart nyttjande. Många aktörer kan vara berörda förutom myndigheterna. Markägare har genom äganderätten en särställning. Andra aktörer kan vara brukare, föreningar, lokalt näringsliv eller privatpersoner.

Landskapsstrategierna kan också utgöra ett värdefullt underlag för olika typer av åtgärder och planer som till exempel översikts- och detaljplaner, bildande av naturreservat, kulturresevat eller upprättande av naturvårdsavtal, skötselåtgärder eller genomförande av åtgärder inom åtgärdsprogram för hotade arter, vattenmyndigheternas åtgärdsprogram eller åtgärder för att förebygga till exempel översvämningar och ras. De utgör också ett värdefullt underlag för kommande regionala utvecklings- och tillväxtplaner samt bildande av Leaderområden, Life+-projekt och biosfärområden. Landskapsstrategierna kan kombineras med bredare tvärssektoriella frågeställningar, exempelvis landsbygdsutveckling. Strategierna bör också kunna fylla en funktion i kommande planering för att motverka negativa effekter av väntade klimatförändringar och för att underlätta ekosystemens förmåga att anpassa sig till ett förändrat klimat och ändå upprätthålla nödvändiga ekosystemtjänster, vilket utvecklas i avsnitt 8.13 om grön infrastruktur.

Biosfärområden

Biosfärområden är en del av Unescos vetenskapliga program "Man and the Biosphere" (MAB). Programmets mål är att förbättra relationen mellan människor och miljö globalt. Att inrätta biosfärområden (Biosphere Reserves) är det viktigaste verktyget inom ramen för Unescos program.

I biosfärområdena förenas naturvård, hållbar utveckling, brukande och bevarande. Människor ska kunna bo och utvecklas i områdena samtidigt som natur- och kulturvärden ska bevaras.

I Sverige är biosfärområden ett komplement till kultur- och naturreservat, nationalparker och andra utpekanden av områden med höga natur- och kulturvärden. Bildande av biosfärområde ger i sig inte ett skydd i juridisk mening. Det ger inte heller några inskränkningar av eller utökade krav på befintliga skyddade områden.

Sverige har för närvarande två biosfärområden: Torneträskområdet och Kristianstad vattenrike. Tre kandidatområden finns och andra förbereder ansökningar. Det finns drygt 500 biosfärområden i världen.

Förhållningssättet har många likheter med det som gäller inom arbetet med regionala landskapsstrategier. Regeringen har en stark tilltro till den dynamik som är möjlig att utveckla på den lokala nivån i samband med inrättandet och det vidare arbetet med ett biosfärområde, och vill framhålla det öppna arbetssätt och breda deltagande som används i denna process som ett bra exempel på hur många aktörer gemensamt kan ta ansvar för ett område med höga natur- och kulturvärden.

Samverkansplaner i värdefulla kust- och havsområden

Samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden är ett pilotprojekt som 2008-2010 drivs av Naturvårdsverket och fem länsstyrelser. I projektet finns fem projektområden, som helt eller delvis ingår i Helcoms eller Ospars nätverk av marina skyddade områden, vilka ska ha förvaltningsplaner klara senast 2010. Projektet har som mål att utarbeta så kallade samverkansplaner för de fem områdena som grund för den framtida förvaltningen. Ett syfte är också att pröva nya arbetssätt inom förvaltning av havs- och kustområden. Fokus ska ligga på lokal förankring, delaktighet och samverkan. Bevarande av värdekärnor (områden med särskilda naturvärden) sätts i relation till både nyttjandebidrag och pågående arbete som kustzonsplanering och vattenförvaltning. Arbetet med samverkansplaner har många beröringspunkter med det arbete som bedrivits med regionala landskapsstrategier.

Europeiska landskapskonventionen

Den europeiska landskapskonventionen är en regional konvention om att slå vakt om och erkänna betydelsen av landskapet. Konventionen har arbetats fram inom Europarådet och omfattar dess medlemsländer. Konventionen trädde i kraft 2004 och har hittills undertecknats av 35 länder av vilka 27 har ratificerat den. Sverige har undertecknat, men inte ratificerat konventionen.

Konventionen syftar till att förbättra skydd, förvaltning och planering av europeiska landskap. Landskapskonventionen understryker att landskapet är en gemensam tillgång och ett gemensamt ansvar. I landskapet möts många olika värden och tillgångar – kulturella, ekologiska, estetiska, sociala och ekonomiska. Det krävs därför ett nära samarbete mellan myndigheter, organisationer, företag och enskilda för att landskapets mångfald av värden ska kunna hanteras på ett hållbart sätt.

Riksantikvarieämbetet har på regeringens uppdrag presenterat ett förslag till genomförande av landskapskonventionen i Sverige. Förslaget är för närvarande på remiss.

8.13 Grön infrastruktur

Regeringens bedömning: I syfte att säkra arternas långsiktiga överlevnad och spridningsmöjligheter och ekosystemens möjligheter att leverera viktiga ekosystemtjänster även vid ett förändrat klimat, bör en analys ske av hur det svenska naturvårdsarbetet och åtgärder som vidtas inom sektorernas ansvar för biologisk mångfald uppfyller kraven på en grön infrastruktur och ekologiska nätverk.

Skälen till regeringens bedömning: Skyddade områden, inte minst inom det ekologiska nätverket Natura 2000, utgör en grundsten för bevarande av ekosystemtjänster i Sverige och Europa. Enligt artikel 10 i art- och habitatdirektivet har medlemsstaterna en skyldighet att göra Natura 2000-nätverket ekologiskt sammanhängande. De enskilda skyddade områdena kan ses som värdekärnor (skyddsvärda områden) som bör knytas samman med spridningskorridorer och kompletterande bevarandeinsatser för viktiga biotoper och livsmiljöer i framför allt det brukade landskapet. Utan en sådan grön infrastruktur riskerar artpopulationer att isoleras och decimeras. Detta ökar i sin tur risken för lokalt utdöende, minskat genutbyte mellan populationer och försvårad rörlighet för arter. Sammantaget riskerar dessa effekter att gradvis försvaga ekosystemens möjlighet att leverera tjänster och försvårar nödvändig klimatanpassning. Europeiska kommissionen har nyligen inlett ett arbete med benämningen Europas grönstruktur.

I huvuddelen av landet, utanför fjällregionen, utgör de skyddade områdena endast några få procent av ytan. Här är det nödvändigt med ett nätverk där de skyddade områdena utgör värdekärnor i ett ekologiskt nätverk där kompletterande åtgärder inom det brukade landskapet skapar den gröna infrastrukturen. Många åtgärder genomförs redan i det brukade landskapet. Det kan gälla spridningskorridorer, skyddszoner längs vattendrag, bevarade av nyckelbiotoper och våtmarker, skötsel av naturliga ängs- och betesmarker samt bekämpningsmedelsfria zoner i jordbruksmark. Exempel på restaureringsinsatser är borttagande av vandringshinder i vattendrag och igenläggning av diken i våtmarker. Åtgärderna vidtas genom frivilliga insatser, lagstiftning eller genom myndigheternas naturvårdsarbete.

I dag saknas en samlad, djupgående analys av hur väl det svenska naturvårdsarbetet och åtgärder som sker inom ramen för sektorsansvaret sammantaget uppfyller de krav som bör ställas på en grön infrastruktur. Regeringen avser därför att ge ett gemensamt uppdrag till Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Fiskeriverket att i samarbete med bland annat Artdatabanken analysera hur väl det svenska naturvårdsarbetet och åtgärder enligt sektorsansvaret uppfyller kraven på en grön infrastruktur samt bedöma om ytterligare åtgärder bör vidtas.

8.14 Att engagera näringslivet i naturvården

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av ett ökat engagemang inom näringslivet för att de miljö kvalitetsmål som rör biologisk mångfald ska kunna nås. Biologisk mångfald och dess koppling till ekosystemtjänster utgör både en ekonomisk angelägenhet och utvecklingsmöjligheter för näringslivet. Ett ökat engagemang kräver att kunskapen om biologisk mångfald ökar inom näringslivet och bland konsumenterna. En process bör initieras för att stimulera ett ökat engagemang från näringslivet i frågor som rör biologisk mångfald och värdet av naturens ekosystemtjänster.

Utgångspunkten bör vara de exempel och principer som omfattas av EU-initiativet om ökat engagemang hos näringslivet för den biologiska mångfalden (*Business and Biodiversity*) samt liknande internationella erfarenheter på området.

Skälen för regeringens bedömning: Såväl inom som utanför Europeiska unionen pågår ett arbete som syftar till att stimulera ett ökat engagemang från näringslivet i frågor som rör biologisk mångfald utöver vad lagstiftningen kräver. Detta sker under begreppet *Business and Biodiversity* och bygger på ett frivilligt engagemang från de parter som deltar. Flera av initiativen bygger på att partnerskap etableras mellan myndigheter, näringsliv, naturvårdsorganisationer och vetenskapssamhället för att genomföra varierande typer av verksamheter. Deltagandet från näringslivet utgörs av företag i sektorer med eller utan uttalat sektorsansvar för biologisk mångfald. Exempel från Europa omfattar samverkan mellan företag och frivilligorganisationer i projekt kring naturvård. Det kan även handla om informationsinsatser om biologisk mångfald till anställda inom företag och till allmänheten. Vissa företag har utvecklat en egen policy för biologisk mångfald i samråd med myndigheter och frivilliga naturvårdsorganisationer. Detta har även gällt företag inom sektorer som har liten eller endast indirekt påverkan på biologisk mångfald i sin huvudsakliga verksamhet.

Regeringen bedömer att det finns ett behov av ett utökat engagemang i ett bredare spektrum av näringslivet, även utanför de areella näringarna, för att uppställda nationella miljö kvalitetsmål om biologisk mångfald ska kunna nås. Biologisk mångfald utgör en ekonomisk angelägenhet och kan erbjuda utvecklingsmöjligheter för näringslivet.

Det är lätt att förstå att biologiska naturresurser utgör basen för människans försörjning när man ser på vad vi äter. Om man dessutom beaktar att den aktiva substansen i en stor del av de läkemedel vi använder har ett naturligt ursprung, ger detta en fingervisning om den stora affärsmässiga utvecklingspotential som den biologiska mångfalden erbjuder. Ny teknik erbjuder möjligheter att efterlikna naturens lösningar på specifika problem som sedan kan tillämpas i för människan viktiga sammanhang. Till detta ska läggas de ekosystemtjänster som inte i första hand utgör en råvarubas utan i stället bidrar med reglerande funktioner av grundläggande betydelse för människan och för annat liv. Exempel på reglerande ekosystemtjänster är sådana som bidrar till vattenrening och balansering av

växthusgaser. Satsningar som leder till bevarande av ekosystemtjänster ska då ses som en investering för att förebygga merkostnader som uppstår om dessa tjänster upphör att fungera på grund av exploatering av ekosystemen.

Ett ökat engagemang kräver dock att kunskapen om biologisk mångfald ökar inom näringslivet och bland konsumenterna. Regeringen ser positivt på en utveckling där näringslivets engagemang och ansvarstagande för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald ökar utöver vad lagar och förordningar kräver.

Som ett led i ett sådant arbete avsätts medel till jordbruket och skogsbruket för att öka medvetenheten om hur verksamheten kan anpassas så att den biologiska mångfalden gynnas. Sådana insatser finns inom ramen för det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013 i form av information och utbildning samt miljöersättningar till jordbrukare som åtar sig att genomföra miljöåtgärder som går utöver gällande lagstiftning. Motsvarande konstruktion med staten som beställare och enskilda företagare som genomförare av åtgärder som syftar till att främja biologisk mångfald finns i Operativt program för fiskenäringen i Sverige 2007–2013.

En allt starkare drivkraft för olika typer av miljöanpassningar inom näringslivet är den ökade efterfrågan på marknaden av varor och tjänster som uppfyller vissa miljökriterier. Ett exempel på denna utveckling är arbetet med miljöcertifiering av produkter genom överenskommelser mellan företrädare för producent- och konsumentleden. Företag som utvecklar sitt miljöarbete och genomför miljöcertifiering eller andra miljöanpassningar kan vinna konkurrensfördelar. För att konkurrensfördelarna ska bli en realitet behöver åtgärderna kunna kopplas till gynnsamma effekter för miljön och att kunderna efterfrågar dessa mervärden.

Baserat på de erfarenheter som gjorts av andra och de specifika förutsättningar som finns i Sverige, avser regeringen att uppdra åt Naturvårdsverket att skapa förutsättningar för en plattform för näringsliv och biologisk mångfald så att ett nationellt arbete kan inledas. Plattformen ska utgöra en gemensam arena där mål och exempel tas fram i samråd mellan de berörda parterna. Plattformen ska underlätta framväxten av partnerskap mellan näringsliv, offentliga sektorn, frivilligorganisationer samt universitet och högskolor på lokal, regional, och nationell nivå för att utveckla praktiska, operativa samarbeten i frågor om biologisk mångfald. Initieringen av en plattform är ett sätt att göra det möjligt för en utveckling i den önskade riktningen. Innehållet i och utformningen av samarbetet är beroende av vad de parter som involveras vill åstadkomma.

En lämplig central funktion i arbetet kan vara en webbplats där information med exempel och vägledning finns tillgänglig. Arbetet ska omfatta en dialog med representanter från näringsliv, intresseorganisationer och forskarvärlden om skattad omfattning och miljönytta av föreslagna aktiviteter samt ekonomiska aspekter såsom incitament för de aktörer som berörs av förslagen.

9 Förslag till ändringar i reglerna om biotopskyddsområden

9.1 Reglerna om biotopskyddsområden i 7 kap. miljöbalken

Regeringens förslag: 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.

Om det finns särskilda skäl, får dispens från det förbud som gäller inom ett biotopskyddsområde 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.

Naturvårdsverkets förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Regeringen föreslår ett något vidare bemyndigande för kommunerna att besluta om bildande av biotopskyddsområden. Regeringen föreslår att bemyndigandet om bildande av biotopskyddsområden i övrigt får ett mer preciserat innehåll.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har varit övervägande positiva till förslaget att ge kommunerna en möjlighet att bilda biotopskyddsområden och att utöka möjligheterna att ge dispens från det förbud som gäller inom biotopskyddsområden. *Växjö tingsrätt (miljödomstolen)*, *Skogsstyrelsen*, *Stockholms universitet*, *Uppsala universitet* och *Sveriges Energiföreningars Riksorganisation* har varit övervägande negativa till förslaget.

Länsstyrelsen i Stockholms län har ansett att det inte finns skäl att begränsa kommunens möjligheter att besluta om bildande av biotopskyddsområden till de biotoper som länsstyrelsen i dag får besluta om. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* har anfört att det inte framgår hur det är tänkt att dispenser ska hanteras när de rör skilda delar av miljöbalken och hanteras av olika myndigheter. Det är enligt länsstyrelsen angeläget att undvika dubbla prövningar av ärenden, varför dispensförfarandet bör ses över och samordnas. *Jordbruksverket* har anfört att det enda särskilda skäl för att ge dispens som tas upp i rapporten är restaureringsåtgärder för naturvårdsändamål och att detta borde kompletteras med att det kan finnas särskilda skäl på grund av andra påtagliga enskilda eller allmänna intressen. *Naturhistoriska riksmuseet* har ansett att dispenser främst bör ses som ett instrument som ska utnyttjas i samband med åtgärder som har till syfte att vårda – restaurera – och ytterligare höja kvaliteten på den skyddade biotopen. *Svenska kommunförbundet (numera en del av Sveriges Kom-*

muner och Lands ting) har varit positivt till att fler biotopskyddsområden inrättas av länsstyrelsen i samråd med kommunerna eller av kommunerna. *SmåKom (De små kommunernas samverkan)* har anfört att man inom ramen för den lokala och ibland regionala översiktsplaneringen i varje enskilt fall bör diskutera vilka biotoper som behöver ett särskilt skydd och på vilket sätt detta ska genomföras i samråd med bland annat berörda markägare och att en effektiv process måste bygga på en stark tillit till främst kommunernas och länsstyrelsens löpande samarbete och inte på en alltmer detaljerad central lagstiftning eller styrprocess.

Växjö tingsrätt (miljödomstolen) har avstyrkt förslaget att öka dispensmöjligheterna eftersom de naturvärden som beslutet om biotopskyddsområde avser att skydda kan helt gå förlorade. Miljödomstolen har framhållit att för individuellt utpekade biotopskyddsområden utgår ersättning enligt 31 kap. 4 § i samband med bildandet, medan för biotopskyddsområden som är generellt skyddade genom regeringens beslut aktualiseras ersättningsfrågan när en ansökan om dispens har avslagits. Även mot bakgrund av dessa förhållanden ter det sig enligt miljödomstolen inte rimligt att i efterhand, när ersättningsfrågan kan vara avgjord, ha möjlighet att begära dispens för åtgärder inom ett individuellt inrättat biotopskyddsområde. *Statens fastighetsverk* har ansett att det inte är lämpligt att även kommunerna ska kunna besluta om biotopskydd och anfört att antalet beslutande organ måste minimeras och kunskap som behövs för detta ändamål koncentreras. *Stockholms universitet* har ansett att en dispensmöjlighet ska finnas endast i yttersta nödfall. *Uppsala universitet* har ansett att det bör finnas en enda natur- och miljövårdsmyndighet när det gäller det övergripande ansvaret för och befogenheter avseende biotopskyddet. Biotopskyddet riskerar enligt universitetet att bli verkningslöst genom de föreslagna ändringarna. *Sveriges Energiföreningars Riksorganisation* har invänt mot att det föreslås att det införs möjligheter till dispens med motiveringen att det blir lättare att undanta mark- och vattenområden från oönskade verksamheter samtidigt som det argumenteras för att dispenser i realiteten inte ska ges.

Skälen för regeringens förslag

Möjlighet för kommunerna att bilda biotopskyddsområden

Reglerna om biotopskyddsområden innebär att sådana områden inrättas på två olika sätt. Det ena är att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av bemyndigandet i 7 kap. 11 § första stycket miljöbalken, föreskriver att samtliga områden av ett visst slag inom landet eller en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden. Regeringen har meddelat sådana generella föreskrifter i 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och bilaga 1 till förordningen. De typer av mark- eller vattenområden som anges i bilaga 1, till exempel alléer och åkerholmar, är biotopskyddsområden i hela landet. Det andra sättet som biotopskyddsområden bildas på är att Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen enligt 6 respektive 7 § förordningen i det enskilda fallet beslutar att ett sådant särskilt skyddsvärt mark- eller vattenområde som anges i bilaga 2 eller 3 till förordningen ska utgöra ett biotopskyddsområde. Enligt dessa regler görs en bedömning i det enskilda fallet av om ett visst geografiskt område bör skyddas. En förutsättning är

att det är fråga om sådana typer av mark- eller vattenområden som anges i bilaga 2 eller 3, till exempel brandfält, ravinskogar eller naturliga vattendrag.

Enligt gällande rätt har kommunerna inte möjlighet att besluta om bildande av sådana biotopskyddsområden som anges i bilaga 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Detta bör ändras för att ge kommunerna en möjlighet att bidra till ett utökat skydd för värdefulla naturmiljöer. Kommunerna får redan i dag besluta om bildande av naturreservat, vilket många gånger kan vara mer komplicerat och mer ingripande för markägare än bildande av biotopskyddsområden. Erfarenheterna av kommunernas möjlighet att bilda naturreservat är goda. Reglerna om biotopskyddsområden bör därför vara ett lämpligt verktyg för kommunerna i deras naturvårdsarbete. Utvecklingen har varit att utöka kommunernas beslutanderätt i fråga om olika typer av områdesskydd. Riksdagen har antagit regeringens proposition Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden, med förslag om att kommunerna ska få ökat inflytande över strandskyddet (prop. 2008/09:119, bet. 2008/09:MJU13, rskr. 2008/09:227). Med hänsyn till att kommunerna redan har omfattande beslutanderätt när det gäller andra områdesskydd bedöms de ha den kompetens som behövs för att ge dem möjligheten att bilda biotopskyddsområden.

Naturvårdsverkets förslag innebär att kommunerna enbart får besluta om sådana typer av biotopskyddsområden som länsstyrelsen beslutar om, men inte sådana områden som Skogsstyrelsen beslutar om. En sådan lösning skulle begränsa kommunernas möjlighet att bidra till ett förbättrat skydd för värdefulla naturmiljöer. Det finns inte heller något bärande skäl för att begränsa förslaget på det sättet. Kommunernas beslut bör därför kunna avse även sådana typer av biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen beslutar om. Sammantaget bör kommunerna få besluta om sådana typer av biotopskyddsområden som anges i bilagorna 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Dispens från förbudet inom biotopskyddsområden

Inom ett biotopskyddsområde får enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken inte bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Regeringen får, om den förordnar att samtliga områden av ett visst slag ska vara biotopskyddsområden, i samband med beslutet meddela föreskrifter om att dispens får medges från detta förbud.

Erfarenheter visar att det kan uppkomma situationer där det kan vara motiverat att ge en dispens även beträffande områden som har bildats genom beslut i det enskilda fallet, dvs. sådana områden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Skogsstyrelsen, som tidigare har invänt mot förslaget att utöka dispensmöjligheterna, har i en skrivelse till regeringen i maj 2008 framfört att det finns ett visst behov av att kunna ge en dispens beträffande sådana biotopskyddsområden. Praxis har utvecklats i riktning mot att områden som bildas genom beslut i det enskilda fallet kan omfatta större mark- eller vattenområden än tidigare. Det blir då svårare att vid beslutet om att bilda området förutse hur markanvändningen påverkas av förbudet mot verksamheter och åtgärder som kan skada

naturmiljön. På grund av det anförda bör en dispens kunna ges i undantagsfall även beträffande biotopskyddsområden som har bildats genom beslut i det enskilda fallet. En bestämmelse om detta bör införas i miljöbalken.

Om en kommun har bildat ett biotopskyddsområde, bör kommunen även kunna besluta om dispens från förbudet inom det området. En sådan ordning stämmer överens med vad som gäller i fråga om bland annat naturreservat och vattenskyddsområden. På motsvarande sätt bör en statlig myndighet som har bildat ett biotopskyddsområde besluta om dispenser som rör det området. I fråga om biotopskyddsområden som har bildats genom generella föreskrifter prövar länsstyrelsen enligt 5 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ansökningar om dispens.

Kravet på särskilda skäl innebär att möjligheten att ge dispens bör tillämpas restriktivt. Den praxis som finns i fråga om dispenser avseende biotopskyddsområden som bildats genom generella föreskrifter bör kunna ge vägledning vid prövningen av dispenser avseende områden som har bildats genom beslut i det enskilda fallet. Även praxis i fråga om dispenser som rör naturreservat bör kunna ge vägledning. Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt har framhållit att man i samband med ett beslut i det enskilda fallet om inrättande av biotopskydd även prövar om markägare har rätt till ersättning på grund av att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Det prövas alltså hur rådgighetsinskränkningen inverkar på markanvändningen inom det avgränsade område som omfattas av biotopskydd. Behovet av att ge en dispens i ett senare skede bör i ett sådant fall normalt vara begränsat. Det kan dock finnas särskilda skäl för en dispens med hänsyn till ett angeläget allmänt intresse. I undantagsfall bör en dispens även kunna ges på grund av ett enskilt intresse. I avsnitt 9.2 behandlas frågan om i vilka situationer en fastighetsägare kan ha rätt till ersättning på grund av beslut som rör biotopskyddsområden.

Det har framförts synpunkter på behov av att koordinera de prövningar som kan behövas enligt olika skyddsregler, exempelvis när det krävs både en strandskyddsdispens och en dispens från förbudet inom ett biotopskyddsområde. Den föreslagna ändringen bedöms dock sammantaget leda till få dispensprövningar avseende biotopskyddsområden som har beslutats i det enskilda fallet. Förslaget bör inte leda till några tillämpnings-svårigheter.

Bemyndigandet om bildande av biotopskyddsområden

Det nuvarande bemyndigandet i 7 kap. 11 § om bildande av biotopskyddsområden är oprecist formulerat jämfört med de föreskrifter som regeringen har meddelat i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Av lagbestämmelserna framgår inte heller tydligt om de beslut som innebär att biotopskyddsområden bildas är normbeslut (generella föreskrifter) eller förvaltningsbeslut (beslut i det enskilda fallet). Enligt lagtexten får förklaringar av biotopskyddsområden avse enskilda områden eller samtliga områden av ett visst slag inom landet eller del av landet.

Lagbestämmelserna kompletteras av bestämmelser i 5–8 §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. I bilagorna 1–3 räknas upp vissa typer av mark- eller vattenområden som utgör eller kan utgöra biotopskyddsområden. Enligt 5 § förordningen utgör de mark- eller vattenområden som anges i bilaga 1 biotopskyddsområden enligt 7 kap. 11 § första stycket miljöbalken. Någon begränsning anges inte i 5 §, utan föreskrifterna gäller i hela landet. Regleringen kommer att avse ett mycket stort antal mark- och vattenområden i landet och beröra en obestämd krets fastighetsägare. Bestämmelserna bör därmed utformas så att beslutet om bildande av dessa biotopskyddsområden utgör normbeslut.

Enligt 6 § förordningen får Skogsstyrelsen inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429) förklara sådana särskilt skyddsvärda mark- eller vattenområden som anges i bilaga 2 till förordningen som biotopskyddsområden. På motsvarande sätt får länsstyrelsen enligt 7 § förordningen inom områden som inte omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen förklara sådana särskilt skyddsvärda mark- eller vattenområden som anges i bilaga 3 som biotopskyddsområden. I beslut enligt 6 och 7 §§ ska gränserna för biotopskyddsområdet anges. Bestämmelserna innebär att Skogsstyrelsen respektive länsstyrelsen får besluta i det enskilda fallet om att inrätta ett biotopskyddsområde, under förutsättning att det är ett mark- eller vattenområde av ett sådant slag som anges i bilaga 2 respektive bilaga 3. Biotopskyddsområdet utgör ett avgränsat geografiskt område. Beslutet berör fastighetsägare eller andra sakägare inom detta område genom förbudet att inom området bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Ett beslut att bilda ett biotopskyddsområde av ett sådant slag som anges i bilaga 2 eller 3 kan därmed få betydande rättsverkningar för den enskilde. Ett sådant beslut bör anses vara överklagbart enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Sammantaget görs bedömningen att ett beslut av en myndighet eller kommun att inrätta ett biotopskyddsområde av ett sådant slag som räknas upp i bilaga 2 eller 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. utgör ett förvaltningsbeslut.

Bemyndigandet om bildande av biotopskyddsområden bör förtydligas så att det framgår huruvida de föreskrifter regeringen får meddela avser normbeslut eller förvaltningsbeslut. En del av bemyndigandet bör avse föreskrifter av regeringen om att inrätta biotopskyddsområden i landet eller en del av landet, dvs. normbeslut. När det gäller denna del av bemyndigandet framgår det i dag av bilaga 1 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. vilka typer av mark- eller vattenområden som utgör biotopskyddsområden.

Den andra delen av bemyndigandet bör avse att ett biotopskyddsområde får bildas genom ett beslut i det enskilda fallet av en myndighet eller kommun, dvs. genom ett förvaltningsbeslut. Myndigheten eller kommunen bör, i likhet med vad som gäller i dag, inte själv få bestämma vilka typer av livsmiljöer som kan inrättas som ett biotopskyddsområde, utan det bör bestämmas av regeringen i en förordning. Vilka dessa typer av mark- eller vattenområden för närvarande är framgår av bilagorna 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

På samma sätt som i dag bör det förbud som gäller inom ett biotopskyddsområde, dvs. att man inte får bedriva en verksamhet eller vidta en

åtgärd som kan skada naturmiljön, framgå av en bestämmelse i 7 kap. miljöbalken. Att det förbud som gäller inom alla biotopskyddsområden anges i generella termer i lagen innebär att det även i fortsättningen är korrekt att tala om dispens från förbudet. Någon ändring behövs alltså inte i fråga om den terminologin.

Utöver det som nu har anförts bör bemyndigandet i 7 kap. 11 § miljöbalken om bildande av biotopskyddsområden preciseras så att det stämmer bättre överens med de föreskrifter som regeringen har meddelat i ämnet i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Bemyndigandet bör avse 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. När det gäller biotopskyddsområden som bildas genom generella föreskrifter bör det också klargöras att det ska vara fråga om lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet. Det innebär en anpassning till de gällande bestämmelserna i bilaga 1 till förordningen, där en utgångspunkt är att markägaren utan svårighet ska kunna identifiera de typer av biotoper, till exempel åkerholmar, som omfattas av föreskrifterna.

9.2 Vissa följdändringar i bestämmelserna om ersättning i 31 kap. miljöbalken

Regeringens förslag: Fastighetsägaren har i fråga om biotopskyddsområden rätt till ersättning enligt grunderna i 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken, om beslutet gäller

- en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde som har bildats genom generella föreskrifter, eller
- bildande av ett biotopskyddsområde i ett enskilt fall.

Om en kommun har beslutat om att bilda ett biotopskyddsområde, ska kommunen betala ersättning som en fastighetsägare har rätt till på grund av beslutet.

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverket har inte föreslagit några följdändringar i reglerna i 31 kap. om fastighetsägares rätt till ersättning på grund av beslut som rör biotopskyddsområden.

Skälen för regeringens förslag: I 31 kap. miljöbalken finns bestämmelser om rätt till ersättning vid beslut som rör områdesskydd enligt 7 kap. m.m. Fastighetsägaren har enligt 31 kap. 4 § första stycket 3 rätt till ersättning på grund av beslut som gäller förbud eller beslut att inte medge dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket inom ett biotopskyddsområde. I 31 kap. 5 § andra stycket anges att om regeringen förklarar att samtliga områden av ett visst slag ska vara biotopskyddsområden och regeringen i samband med beslutet meddelar föreskrifter om att dispens kan medges för verksamheter eller åtgärder som kan skada naturmiljön, betalas ersättning endast om dispens har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

I avsnitt 9.1 föreslås att dispensreglerna utvidgas till att gälla även biotopskyddsområden som har beslutats i det enskilda fallet och som gäller sådana typer av mark- eller vattenområden som anges i bilaga 2 eller 3 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Bestämmelserna i 31 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken om rätt till ersättning på grund av beslut som avser biotopskyddsområden har kopplingar till reglerna om dispens avseende sådana områden. Förslaget om ändrade dispensregler ger anledning att utforma reglerna i 31 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken på ett något annat sätt. I 31 kap. 5 § andra stycket anges i dag en begränsning i fråga om rätten till ersättning enligt 31 kap. 4 § första stycket 3 på grund av beslut som avser biotopskyddsområden. Bestämmelserna bör utformas så att grunderna för rätten till ersättning preciseras i 31 kap. 4 § på ett sådant sätt att det inte behöver anges någon begränsning om detta i 31 kap. 5 §. Det bör i en punkt i 31 kap. 4 § anges att fastighetsägaren i fråga om biotopskyddsområden har rätt till ersättning enligt grunderna i den paragrafen om beslutet gäller en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde som har bildats genom generella föreskrifter, dvs. sådana områden som anges i bilaga 1 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Det bör i en annan punkt anges att det finns en rätt till ersättning om beslutet gäller bildande av ett biotopskyddsområde i ett enskilt fall, dvs. då en myndighet eller kommun har bildat ett sådant biotopskyddsområde som avses i bilaga 2 eller 3 till förordningen.

Förslaget innebär ingen ändring i fråga om den ordning för prövning av rätten till ersättning som gäller i dag. När det gäller de biotopskyddsområden som bildas genom generella föreskrifter knyts ersättningsrätten även i fortsättningen till ett efterföljande förvaltningsbeslut om dispens från det förbud som gäller inom ett biotopskyddsområde.

För övriga biotopskyddsområden, som bildas genom ett beslut i det enskilda fallet, prövas ersättningsfrågan i samband med beslutet om att bilda biotopskyddsområdet. I dessa fall har fastighetsägaren inte rätt till ersättning på grund av eventuella efterföljande beslut om att inte ge en dispens. Att det i avsnitt 9.1 föreslås att dispensreglerna utvidgas till att avse även dessa typer av biotopskyddsområden bör inte innebära någon ändring i det avseendet.

Enligt 31 kap. 7 § första stycket är huvudregeln att staten ska betala ersättning som en fastighetsägare har rätt till enligt 4 §. Om en kommun har beslutat om bildande av ett skyddat område, ska ersättningen betalas av kommunen. Detta bör gälla även när en kommun har bildat ett biotopskyddsområde.

10 Förslag om avskaffat toleransavdrag vid beslut om områdesskydd m.m.

10.1 Toleransavdraget enligt 31 kap. 6 § miljöbalken

Regeringens förslag: Bestämmelsen i 31 kap. 6 § miljöbalken om att ett toleransavdrag ska göras vid beräkning av ersättning på grund av beslut som rör vissa typer av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken och förelägganden och förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket samma balk ska upphöra att gälla.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens förslag (rapport 5838) innebär att toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken avskaffas i vissa av de ersättningssituationer som anges i 31 kap. 4 §, huvudsakligen i fråga om beslut som rör nationalparker, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområden och vattenskyddsområden.

Statskontorets förslag innebär att toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken avskaffas i fall som rör ersättning på grund av beslut om naturreservat och biotopskyddsområden.

Remissinstansernas synpunkter på utredningens förslag: De remissinstanser som har yttrat sig särskilt över förslaget om att avskaffa toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken har med något undantag tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot förslaget. Flertalet remissinstanser har tillstyrkt utredningens ställningstagande att upphäva regler om toleransavdrag i olika delar av lagstiftningen. Några remissinstanser har invänt att antalet tvister kan öka om toleransavdraget avskaffas. *Lantbrukarnas Riksförbund* och *Fastighetsägarna Sverige* har ansett att förslaget är väl underbyggt. *Kammarkollegiet* har inte haft någon principiell invändning mot att toleransavdraget slopas. Kollegiet har dock framhållit att med hänsyn till att ersättning för intrångsskada förutsätter att skadan i det enskilda fallet passerar gränsen för vad fastighetsägaren skäligen bör tåla, kan slopandet av toleransavdraget ge upphov till en tröskeffekt. *Fortifikationsverket* har anfört att frågan om toleransgräns och toleransavdrag har betydelse också för utformningen av angränsande lagars regler om ersättning för värdeminskande användningsreglering och att det inte räcker att, som utredningen föreslår, göra ändringar i 31 kap. miljöbalken. Verket har ansett att motsvarande ersättningsregler i plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., som dessutom laborerar med dubbla kvalifikationsgränser, är av särskild betydelse.

Remissinstansernas synpunkter på Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens förslag: Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i denna del har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot förslaget. *Svenska Naturskyddsföreningen* har avstyrkt förslaget.

Kammarkollegiet har ansett att förslaget om avskaffat toleransavdrag behöver utredas vidare. Kollegiet har anfört att förslaget innebär ett av-

steg från övrig lagstiftning som reglerar intrångsersättning, att en lagstiftning som inte är enhetlig kan ge upphov till tillämpningssvårigheter och att tröskeleffekter kan uppkomma. Det kan enligt kollegiet uppstå problem med tillämpning av kvalifikationsgränsen enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. *Svenska Naturskyddsföreningen* har anfört att ett avskaffande av toleransavdraget i vissa fall möjligen skulle kunna underlätta förhandlingar om ersättning för naturreservat, men att det är oklart i vilken grad detta alls skulle få en praktisk betydelse. Enligt föreningen skulle det eventuella värdet av en sådan åtgärd klart motverkas av ökade svårigheter att kommunicera, och i förlängningen få gehör för, behovet av frivilligt bevarande av områden samt en viss grundnivå av naturhänsyn över lagnivån som är en av komponenterna i skogspolitiken.

Remissinstansernas synpunkter på Statskontorets förslag: Flertalet av de som har yttrat sig i denna del har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot förslaget. *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarkollegiet* och *Lantmäteriverket* (numera Lantmäteriet) har invänt mot förslaget.

Lantmäteriet har bedömt att det uppkommer en asymmetri i förhållande till annan lagstiftning om toleransavdraget avskaffas enbart i 31 kap. 6 § miljöbalken, varför frågan behöver analyseras närmare. *Kammarkollegiet* har delat utredningens bedömning att frågan om toleransavdraget bör utredas vidare och ansett att analysen möjligen bör utvidgas. Kollegiet har ansett att en lagstiftning om intrångsersättning som inte är enhetlig eventuellt kan bli svår att tillämpa och att den kommande utredningen därför särskilt bör belysa frågan om det i miljöbalken bör finnas en uttömmande reglering avseende förfarande och intrångsersättning och om hänvisningen till expropriationslagen (1972:719) därmed ska utgå.

Skälen för regeringens förslag

Enligt 31 kap. 4 § miljöbalken ska ersättning till följd av rådighetsinskränkningar i form av områdeskydd betalas om pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Enligt 31 kap. 6 § ska ersättningen minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning.

Det har från flera håll föreslagits att toleransavdraget i 31 kap. 6 § helt eller delvis avskaffas. Utredningen om expropriationsersättning har föreslagit att bestämmelsen i 31 kap. 6 § miljöbalken upphävs (Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m., SOU 2008:99). Förslaget innebär att något toleransavdrag inte ska göras i någon av de ersättningssituationer som anges i 31 kap. 4 §.

Statskontoret har konstaterat att riksdagens mål för hur mycket skyddsvärd skog som ska sättas av är långt ifrån nått när två tredjedelar av målperioden 1999–2010 har gått (Skyddet av Levande skogar, rapport 2007:14). En av de åtgärder som Statskontoret har föreslagit för att förbättra måluppfyllelsen är att avskaffa toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken i fall som rör ersättning på grund av beslut om naturreservat och biotopskyddsområden, dvs. i vissa av de ersättningssituationer som anges i 31 kap. 4 § miljöbalken.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har i en rapport lämnat ett liknande förslag om avskaffande av toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken (Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur, rapport 5838).

I 14 kap. plan- och bygglagen (1987:10) finns bestämmelser som har betydande likheter med bestämmelserna i 31 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken. I 14 kap. 8 § plan- och bygglagen räknas i fem punkter upp vissa beslut enligt den lagen som innebär en rätt till ersättning. I de situationer som regleras i 14 kap. 8 § första stycket 3–5 är kriteriet för rätten till ersättning att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten, dvs. samma kriterium som anges i 31 kap. 4 § miljöbalken. De situationer som avses med plan- och bygglagens bestämmelse är bland annat beslut om vissa skyddsbestämmelser som meddelas i en detaljplan och bestämmelser om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom vissa områden. I dessa fall ska något toleransavdrag inte göras. Det innebär att olika regler gäller i fråga om toleransavdrag när samma ersättningströskel tillämpas i likartade situationer enligt miljöbalken respektive plan- och bygglagen.

Plan- och byggtutredningen tog i sitt slutbetänkande upp frågan om mer enhetliga kvalifikationsgränser i plan- och bygglagen (Översyn av PBL och va-lagen, SOU 1996:168, s. 435 f.). Utredningens förslag var att kvalifikationsgränsen ”pågående markanvändning avsevärt försvåras” skulle gälla i alla fall av rådighetsinskränkningar enligt plan- och bygglagen och att det i samtliga fall skulle göras ett avdrag för den skada som låg under kvalifikationsgränsen. Utredningens förslag föranledde dock ingen lagstiftningsåtgärd.

Införandet av toleransavdrag i 31 kap. miljöbalken

Enligt den numera upphävda 26 § naturvårdslagen (1964:822) gällde samma kvalifikationsgräns som nu gäller enligt 31 kap. 4 § miljöbalken, dvs. att pågående markanvändning inte får avsevärt försvåras. Då gällde emellertid att ersättning skulle betalas utan något avdrag för den del av skadan som låg under kvalifikationsgränsen. När miljöbalken infördes ändrades bestämmelserna om områdesskydd på olika sätt. En ändring var att skyddsformen kulturresevat infördes. Den ändringen var i mångt och mycket en tydlighetsfråga, eftersom kulturintressen redan enligt tidigare gällande rätt kunde skyddas inom ramen för skyddsformen naturresevat. En annan ändring var att ett toleransavdrag infördes i 31 kap. 6 §. Som skäl för införandet av ett avdrag anfördes i propositionen följande (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 556 f.).

En förutsättning för att intrångsersättning skall utgå är som påpekats att den s.k. kvalifikationsgränsen har överskridits, dvs. att markanvändningen ”avsevärt försvåras”. Ersättning skall då betalas för hela skadan, alltså även för den del av skadan som ligger under kvalifikationsgränsen. När kvalifikationsgränsen inte har uppnåtts skall däremot ersättning inte betalas. Skillnaden i ersättning kan bli omotiverat stor mellan ett fall som ligger strax under kvalifikationsgränsen och ett fall som ligger omedelbart ovanför denna gräns.

I olika sammanhang under senare år har framförts förslag om att den del av kostnaden som motsvarar intrång upp till kvalifikationsgränsen skall avräknas vid de intrång som är ersättningsgilla, se bl.a. propositionen om en ny skogs politik (prop. 1992/93:226), propositionen om biologisk mångfald (prop. 1993/94:30) och senast Miljöbalksutredningens förslag. Ersättningen skulle alltså minskas med ett belopp som markägaren är skyldig att tåla utan ersätt-

ning. Remissyttrandena har överlag gett ett starkt stöd för en sådan förändring av ersättningsbestämmelserna. Regeringen anser nu att en sådan avräkningsregel skall införas.

En sådan ordning överensstämmer med vad som i vissa situationer gäller enligt plan- och bygglagen. Enligt 14 kap. 8 § första stycket 1 och 2 i den lagen skall ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter få ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av bl.a. att bygglov vägras till att ersätta en riven eller genom olyckshändelse förstörd byggnad med en ny byggnad. Enligt paragrafens andra stycke krävs det för att ersättning skall utgå när byggnaden har förstörts genom annat än olyckshändelse att skadan är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten. Ersättningen skall enligt 14 kap. 10 § andra stycket minska med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 14 kap. 8 § andra stycket skall tålas utan ersättning.

I propositionen argumenteras för en ändrad ordning bland annat genom att hänvisa till det toleransavdrag som enligt plan- och bygglagen gäller vid tillämpningen av ett annat kriterium, nämligen ”betydande skada”. Däremot sägs inget om att det enligt plan- och bygglagen inte görs något toleransavdrag när kriteriet ”pågående markanvändning avsevärt försvåras” tillämpas.

Det är inte lämpligt att olika regler gäller i fråga om toleransavdrag när samma ersättningströskel tillämpas i likartade ersättningssituationer enligt miljöbalken respektive plan- och bygglagen. Exempelvis kan i vissa fall en kulturhistoriskt intressant gårdsmiljö skyddas såväl genom bestämmelser om kulturreservat enligt miljöbalken som genom skyddsbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Att ersättningen i dessa båda fall ska bedömas olika kan inte rationellt försvaras. Reglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen bör därför likställas i detta avseende.

Som skäl för att införa ett toleransavdrag i miljöbalken anfördes främst att en ordning utan toleransavdrag skulle innebära att skillnaden i ersättning kan bli omotiverat stor mellan ett fall som ligger strax under kvalifikationsgränsen och ett fall som ligger omedelbart ovanför denna gräns. Det argumentet väger dock inte så tungt med hänsyn till att kvalifikationsgränsen för ersättning är förhållandevis låg. Vid beslut om bildande av naturreservat och biotopskyddsområden utgår i flertalet fall ersättning enligt 31 kap. miljöbalken.

Arbetet med områdesskydd behöver underlättas

Ett avskaffande av avdraget innebär en förbättrad ekonomisk kompensation för markägaren jämfört med i dag. Ersättning ska betalas även med ett belopp som motsvarar intrånget upp till kvalifikationsgränsen, dvs. den nivå som innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Detta skulle öka markägarnas intresse för att medverka till intrång för naturvårdsändamål, vilket i sin tur bidrar till en förbättrad uppfyllelse av miljökvalitetsmålet Levande skogar med flera miljömål. Toleransavdraget är en försvårande faktor i förhandlingarna med markägarna. Detta försenar ofta processerna, vilket i sin tur innebär högre kostnader för såväl den enskilde som staten. Samarbetsklimatet mellan myndigheterna och markägaren skulle förbättras genom att en försvårande faktor i processen elimineras.

Förslaget innebär att statens kostnader för intrång i pågående markanvändning ökar obetydligt. Statskontoret har i sin rapport beräknat att

ett slopande av toleransavdraget gällande förhållandena år 2006 skulle, när det gäller ersättningen för naturreservat och biotopskyddsområden, motsvara drygt 12 miljoner kronor i ökade kostnader. Det bör samtidigt beaktas att regeländringen kan leda till snabbare, och därmed billigare, processer.

Några remissinstanser har med anledning av utredningens ställningstagande om att avskaffa toleransavdraget i olika delar av lagstiftningen invänt att antalet tvister kan öka. De myndigheter som ansvarar för tillämpningen av toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken har tvärtom bedömt att regeländringen bör leda till enklare processer vid bildande av naturreservat och biotopskyddsområden. Av betydelse i sammanhanget är också att bestämmelserna om ersättning för rättegångskostnader vid tvister i miljödomstol enligt 31 kap. 13 § miljöbalken inte är lika förmånliga för fastighetsägaren som bestämmelserna om kostnader i expropriationsmål. Ett avskaffande av toleransavdraget i 31 kap. 6 § bedöms därför inte leda till ett ökat antal tvister.

Fortifikationsverket har ifrågasatt om inte reglerna om toleransavdrag i plan- och bygglagen och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. bör vara desamma som i 31 kap. miljöbalken. Några instanser har i yttrandena över Statskontorets rapport 2007:14, Skyddet av Levande skogar, efterfrågat ytterligare överväganden i fråga om toleransavdraget med hänvisning till att det kan uppkomma problem vid tillämpningen om inte regler i olika lagar är enhetliga. En möjlighet som skulle kunna övervägas är att avskaffa toleransavdraget även i vissa ersättningsregler i plan- och bygglagen och lagen om kulturminnen m.m. Utredningen om expropriationsersättning har dock inte föreslagit några ändringar i de reglerna. Det saknas ett beredningsunderlag för lagändringar av det slaget, bland annat när det gäller konsekvenserna för kommuner och andra som är ersättningsskyldiga. Regeringens förslag innebär att de ersättningsbestämmelser som är knutna till uttrycket ”pågående markanvändning avsevärt försvåras” blir mer enhetliga. Förslaget bör därför sammantaget minska de problem som kan finnas i tillämpningen.

Sammanfattningsvis bör något toleransavdrag inte göras i de fall som fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut om områdeskydd m.m. enligt 31 kap. 4 §. Eftersom samma ersättningströskel gäller i alla de situationer som anges i den paragrafen – pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras – är det lämpligt att avskaffa toleransavdraget beträffande alla dessa situationer, inte enbart de som rör naturvårdsändamål. Bestämmelsen i 31 kap. 6 § bör därför upphävas.

10.2 Toleransavdraget enligt skogsvårdslagen (1979:429)

Regeringens förslag: Den del av bestämmelsen i 19 § skogsvårdslagen (1979:429) som hänvisar till bestämmelsen om toleransavdrag i 31 kap. 6 § miljöbalken tas bort.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens samt Statskontorets förslag: Myndigheterna har inte lämnat något förslag till ändring i skogsvårdslagen (1979:429).

Remissinstansernas synpunkter på utredningens förslag: Få remissinstanser har haft särskilda synpunkter på förslaget att avskaffa toleransavdraget enligt 19 § skogsvårdslagen. *Egendomsnämndernas samarbetsorgan* har anfört att genom förslaget tvingas Skogsstyrelsen anpassa sin mot skogsägare stränga tillämpning av 30 § skogsvårdslagen, ifråga om vad en skogsägare utan kompensation är skyldig att tåla, som skett under senare tid med influens av den utveckling mot höga toleransavdrag som ägt rum med tillämpning av 31 kap. 6 § miljöbalken.

Remissinstansernas synpunkter på Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens förslag om ändring i 31 kap. 6 § miljöbalken: *Uppsala universitet* har ansett att ett avskaffande av toleransavdraget skulle kunna medföra bekymmer ifråga om efterlevnaden av 30 § skogsvårdslagen, som innebär en skyldighet för markägare att ”gratis” rätta sig efter naturvårdsföreskrifterna enligt bestämmelsen. Möjligen finns enligt universitetet i det särskilda fallet en sorts lösning på det problemet genom de fastighetsavtal som också omfattas av förslaget, att alltså i samband med ett områdesförordnande för del av en fastighet också bedöma och säkra naturskyddet för resten av fastigheten genom ett avtal.

Skälen för regeringens förslag

Skogsvårdslagen (1979:429) innehåller bestämmelser som ger rätt till ersättning i vissa fall som rör avverkning i fjällnära skog. Enligt 18 § får tillstånd till avverkning i fjällnära skog inte ges om avverkningsenheten är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården. När tillstånd ges ska Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, såsom i fråga om hyggets storlek och förläggning samt tillåten avverkningsform. En fastighetsägare har rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt dessa bestämmelser. I fråga om rätt till ersättning hänvisas i 19 § skogsvårdslagen till bland annat flera bestämmelser i 31 kap. miljöbalken. Regleringen innebär att fastighetsägaren har rätt till ersättning om ett beslut innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Vid bestämmande av ersättningen ska ett toleransavdrag göras enligt 31 kap. 6 § miljöbalken.

Hänvisningen i 19 § skogsvårdslagen till bestämmelserna i 31 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken innebär att samma ersättningsgrunder gäller i likartade situationer enligt skogsvårdslagen respektive miljöbalken. Det är logiskt att samtidigt avskaffa toleransavdraget i båda regleringarna. Reglerna om ersättning i 19 § skogsvårdslagen har enligt vad som framkommit i lagstiftningsärendet inte tillämpats i något fall och ändringen får därför inga ekonomiska konsekvenser. Hänvisningen i 19 § skogsvårdslagen till bestämmelsen om toleransavdrag i 31 kap. 6 § miljöbalken bör därför tas bort.

Ett par remissinstanser har haft synpunkter som rör bestämmelserna i 30 § skogsvårdslagen om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. De föreskrifter som meddelas med stöd av den paragrafen får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Formuleringen "pågående markanvändning avsevärt försvåras" härrör från bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen som bland annat handlar om vilket utrymme det finns för det allmänna att inskränka användningen av mark utan att betala ersättning. Denna så kallade intrångsbegränsning har i vissa fall betydelse för tillsynsmyndighetens beslut enligt 35 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen har i 30 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) be- myndigats att meddela föreskrifter som avses i 30 § skogsvårdslagen och är tillsynsmyndighet enligt 33 § denna lag. Vid överklagande av beslut enligt 35 § skogsvårdslagen kan frågan om hur intrångsbegränsningen ska bedömas bli föremål för prövning i allmän förvaltningsdomstol. Förslaget om att avskaffa toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken kan inte anses direkt påverka hur regleringen i skogsvårdslagen ska tillämpas när det gäller kriteriet "pågående markanvändning avsevärt försvåras". Regeringen avser emellertid att följa frågan.

11 Ett stärkt kommunalt och lokalt arbete

11.1 Kommunal naturvård breddar och förankrar

Regeringens bedömning: Kommunalt arbete med att bevara och vårda naturmiljöer ökar den lokala delaktigheten i naturvårdsarbetet, skapar förankring och bidrar till att integrera värnandet av biologisk mångfald och naturmiljöer i den kommunala planeringen.

Skydd av naturområden enligt miljöbalken är ett viktigt verktyg inom den kommunala markanvändningsplaneringen när det gäller att långsiktigt tillgodose behovet av tätortsnära natur.

Informationen om de statliga resurser som finns för stöd till kommunalt skydd av natur behöver förbättras. Statsbidrag som stärker miljö- målsuppfyllelsen ska prioriteras.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna bör stärka det kommunala naturvårdsarbetet genom bland annat utbildning och rådgivning.

Skälen för regeringens bedömning

Naturvård och biologisk mångfald – en angelägenhet för både stat och kommun

Kommunen och staten har sedan länge ett gemensamt ansvar för det all- männas arbete med naturvård och biologisk mångfald. Kommunens vik- tiga roll i markanvändningsplaneringen innebär att frågor om naturmiljö- er och biologisk mångfald vägs in i kommunens översiktsplanering och i andra kommunala planer. Det är också vanligt att kommuner tar fram kommunala naturvårdsprogram och olika inventeringar för att förbättra

kunskapsläget om naturmiljön i kommunen. Kommunernas arbete med naturvård ger förutsättningar för att öka den lokala delaktigheten genom att åtgärderna sker närmare medborgarna. Det är vidare viktigt att frågorna om biologisk mångfald och friluftsliv kan ges förutsättningar att integreras i kommunens olika verksamhetsområden.

Många kommuner arbetar aktivt med områdesskydd, främst bildande av kommunala naturreservat. Kommunerna har också möjligheter att i detaljplaner tillvarata bevarandebestånden för natur. Genom de ändringar i strandskyddsreglerna som träder i kraft den 1 juli 2009 får kommunerna ett ökat ansvar för strandskyddet. Kommunerna är inte sällan förvaltare av mark, ofta viktiga områden för rekreation och friluftsliv. Genom en aktiv markförvaltning kan kommunen bevara och utveckla värdefulla naturområden på sin egen mark. Kommunerna har i samverkan med andra lokala aktörer under de senaste åren drivit ett stort antal naturvårdsprojekt inom ramen för den lokala naturvårdssatsningen (Lona), jfr avsnitt 11.2.

Det kommunala områdesskyddet

Sedan 1987 har kommunerna vid sidan av länsstyrelsen haft befogenhet att skydda områden bland annat som naturreservat, inledningsvis efter delegation men sedan miljöbalkens ikraftträdande 1999 helt på egen hand. Många kommuner har under dessa två decennier bildat egna naturreservat och i slutet av 2008 fanns 223 kommunala naturreservat i drygt hundra kommuner. Kommunerna har enligt miljöbalken också möjlighet att bilda naturminnen och djur- och växtskyddsområden, något som emellertid inte har utnyttjats lika mycket.

Många kommunala naturreservat bildas på kommunens egen mark, men det förekommer även att mark köps in eller att ersättningar betalas till andra markägare också för kommunala reservat. Kommunerna har möjlighet att hos Naturvårdsverket ansöka om statsbidrag för inköp av mark eller för ersättningar vid reservatsbildning.

Kommunernas arbete med skydd av naturområden inriktas ofta på tätortsnära områden för rekreation och friluftsliv. Men ofta är syftet också att bevara biologisk mångfald och att restaurera och vårda värdefulla natur- och kulturmiljöer. Regeringen föreslår att kommunerna får ytterligare möjligheter att arbeta med naturvård genom att få befogenhet att bilda biotopskyddsområden (avsnitt 9.1). Biotopskyddsområden är mindre områden, och formerna för detta områdesskydd är något enklare än motsvarande för naturreservat.

Erfarenheter i arbetet med kommunalt skydd av naturområden bör uppmärksammas. Naturvårdsverket bör följa upp hur kommunerna hittills arbetat med kommunalt skydd av naturområden i syfte att tillvarata erfarenheter för framtida arbete för såväl kommunerna som för verkets vägledningsarbete.

Områdesskyddet i den kommunala planeringen

Naturen – inte minst i närheten av tätorter – har stor betydelse för människors välbefinnande. Vistelse i naturområden ger oss möjlighet till avkoppling, aktiviteter och rörelse och är också en källa till upplevelser.

Lätt tillgänglig närnatur är viktig för alla, men kanske särskilt för personer med rörelsehinder, äldre, barnfamiljer, förskolor och skolor.

Erfarenheten visar att naturvården, friluftslivet och kulturmiljövården ibland har svårt att hävda sina intressen när trycket blir för starkt från andra intressen, till exempel anläggande av vägar, bostadsbebyggelse eller annan fysisk påverkan. Grönområden och grönstruktur naggas ofta i kanten. Områdenas kvalitet kan urholkas genom exempelvis bullerstörningar, barriäreffekter eller att delar av områdena tagits i anspråk så att de splittrats upp.

Genom att skydda naturområden med stöd av miljöbalkens bestämmelser, vanligtvis som naturreservat, kan tätortsnära grönområden långsiktigt bevaras. Det bör vara lika viktigt att bevara naturområden för människors rekreation som att avsätta mark för bebyggelse och vägar. Kommunen har här en möjlighet att genom bildande av naturreservat använda miljöbalkens bestämmelser som ett verktyg i markanvändningsplaneringen vid sidan av exempelvis detaljplaner. Det finns många exempel på kommuner som skyddar natur som en del i samhällsplaneringen. Till exempel kan nämnas Linköpings kommun, som skyddat flera tätortsnära naturområden som Vallaskogen och Tinnerö eklandskap. Ett annat exempel är Uppsala, där de tätortsnära grönområdena Hågadalen-Nåsten och Stads-skogen blivit naturreservat.

Genom regeringsuppdrag till länsstyrelserna i storstads länen 2003 togs det fram särskilda program för skydd av tätortsnära natur i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län (jfr avsnitt 7.7). Programmen togs fram i samråd mellan länsstyrelserna, berörda kommuner och andra aktörer, och innebär att viktiga tätortsnära naturområden kan få ett långsiktigt skydd och förvaltning. Också i andra tätortsområden, särskilt där konkurrensen om mark är hög, bör strategier tas fram för hur natur kan bevaras. En naturlig form för detta kan vara att behandla frågan i den kommunala översiktsplaneringen. Enligt miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*, delmål 1, ska fysisk planering och samhällsbyggande grundas på program och strategier för bland annat hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden ska bevaras, vårdas och utvecklas för såväl natur- och kulturmiljö- som friluftssändamål.

Bevarande av tätortsnära naturområden är också en aspekt inom hållbar stadsutveckling. Regeringen inrättade hösten 2008 Delegationen för hållbara städer (Miljövårdsberedningen, Jo 1968:A) som har till uppgift att verka för en hållbar utveckling av städer, tätorter och bostadsområden där hög livskvalitet går hand i hand med förbättrad miljö, ekonomisk tillväxt, social sammanhållning och minskad klimatpåverkan.

Stöd till kommunalt områdesskydd

Sedan länge har kommuner, kommunala stiftelser och landstingsstiftelser kunnat få statsbidrag från Naturvårdsverket för att delfinansiera markinköp eller markägarersättningar i samband med att områden skyddas. Informationen om dessa resurser bör dock förstärkas eftersom möjligheten till statsbidrag endast har utnyttjats i liten omfattning. Mellan åren 1999 och 2006 var drygt 2 procent av medlen för markersättningar sådana statsbidrag.

Statsbidragen kan gå till inköp av mark eller till intrångsersättningar. Bidragsandelen är normalt 50 procent. Naturvårdsverket har även bistått kommunerna med möjlighet att nyttja konsultstöd för värdering och markförhandling.

Genom tidigare Lonabidrag kunde även bidrag ges till inventeringar, framtagande av beslutshandlingar och skötselplaner, vilket gav ett ytterligare förstärkt stöd för kommunalt områdesskydd. Det föreslagna nya Lonaprogrammet bör kunna ge samma förutsättningar (jfr avsnitt 11.2).

Regeringen anser att det är viktigt att stärka det kommunala och lokala naturvårdsarbetet och att statsbidragsmöjligheten har en roll i detta. Därför bör Naturvårdsverket tydligare marknadsföra möjligheten till statsbidrag. Statsbidragen bör prioriteras till områden som bidrar till att miljö kvalitetsmålen uppfylls.

Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas roll för stöd till kommunalt områdesskydd

Naturvårdsverket och länsstyrelserna har viktiga samordnande och rådgivande uppgifter när det gäller områdesskyddet, vilket bland annat uttrycks i 2 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. När det gäller det kommunala arbetet med naturreservat och andra skyddade områden bör de statliga myndigheterna aktivt stödja kommunerna genom vägledning, rådgivning och utbildning.

Naturvårdsverket tog 2003 fram en handbok för bildande och förvaltning av naturreservat. Handboken riktar sig till såväl kommuner som länsstyrelser och behandlar hela handläggningen av ett naturreservatsärende. Naturvårdsverket har även tagit fram en processbeskrivning för områdesskydd (System för områdesskydd) som finns på verkets webbplats. Länsstyrelserna bör kunna lämna råd och stöd till kommunerna om pågående kommunala reservatsärenden. En kommun kan sällan ha samma resurser eller erfarenheter på naturvårdsområdet som en länsstyrelse och det är därför angeläget att länsstyrelsen bidrar med sin kunskap.

Också utbildningsinsatser och seminarieverksamhet för att stödja den kommunala naturvården bör vara ett statligt ansvar. Såväl Naturvårdsverket som länsstyrelsen kan ta initiativ till sådan verksamhet. Ett exempel på en uppskattad form finns i Skåne, där länsstyrelsen har återkommande workshops under benämningen Forum för reservatsbildning, där handläggare på kommunerna kan träffa representanter för länsstyrelsen.

11.2 Lokala naturvårdsprojekt skapar lokalt engagemang

Regeringens bedömning: I syfte att stärka det lokala engagemanget i naturvårdsfrågor bör ett nytt program för lokal naturvård införas. Arbetssättet och inriktningen bör i huvudsak vara desamma som under den tidigare tidsbegränsade satsningen. Åtgärder för att skydda naturen och göra den tillgänglig för människor, inte minst genom att bevara och utveckla tätortsnära natur, bör stå i fokus. Programmet bör bidra till uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen.

Lonaprogrammet – framgång för lokal naturvård

Mellan åren 2004 och 2006 fanns det möjlighet att få statsbidrag till lokalt och kommunalt naturvårdsarbete genom ett särskilt program – den lokala naturvårdssatsningen (Lona). Bidragen beviljades till lokala projekt som bidrog till att uppfylla de nationella miljökvalitetsmålen. Lokala aktörer såsom föreningar eller kommuner kunde söka statsbidrag för femtio procent av kostnaden för naturvårdsprojekt. Ansökningarna samordnades av kommunerna och lämnades in hos länsstyrelserna för bedömning.

Satsningen har på regeringens uppdrag utvärderats av Naturvårdsverket, som centralt har svarat för Lonaprogrammets genomförande. Utvärderingen visar att Lona varit ett framgångsrikt program. Under åren 2004–2006 beviljades 261 kommuner statliga bidrag till 1 525 naturvårdsprojekt, vilket innebär att 90 procent av landets kommuner utnyttjat möjligheten till naturvårdssatsningar. Eftersom stöd till projekten endast innebär en delfinansiering har kommuner och andra lokala aktörer satsat både egna pengar och arbetstid. Under de tre åren beviljades bidrag på 285 miljoner kronor till projekt som har omsatt över 700 miljoner kronor.

Exempel på konkreta insatser är nya stigar och andra anordningar för ett aktivt friluftsliv, skötsel av ängs- och hagmarker, anläggande av våtmarker, projekt med naturpedagogik som involverat skola och barnomsorg, informationsinsatser om naturen, framtagande av naturvårdsprogram och andra underlag inom naturvården samt underlag för nya kommunala naturreservat.

Bland de många projekt som har genomförts kan nämnas några exempel. I Karlskrona har man gjort en ny vandringsled längs med Lyckebyån. Mönsterås kommun har värnat om vattensalamandrarna genom inventering på försommaren då salamandern leker.

Gotlands kommun har gjort en beskrivning av Gotlands flora i bokform. Senast Gotlands samlade växtlighet presenterades i bokform var år 1897. Gnosjö kommun har genomfört ett projekt som handlar om kunskapen om kopplingarna mellan djurhållning, bete och naturvård hos kommunens hästägare.

I Eskilstuna har man byggt en grodtunnel för att hindra att paddor och grodor från sjön Skiren ska bli överkörda. I Sundsvall vill man att fler barn ska nyttja skogen för lek och fritidsaktiviteter. Det var målet i projektet Tätortsnära skog för barn, där Sundsvalls skolor och förskolor deltog liksom föreningslivet.

Utvärderingen visar att Lona har bidragit till uppfyllelsen av de miljökvalitetsmål som har anknytning till naturvård och friluftsliv: *Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Ett rikt växt- och djurliv* samt *God bebyggd miljö*.

Den lokala naturvårdssatsningen har också markant ökat omfattningen av lokalt naturvårdsarbete och lett till tydligt ökade besöksfrekvenser i restaurerade områden. Projekten i satsningen har stort fokus på den tätortsnära naturen samt på utbyggnad av en omfattande ”infrastruktur av friluftsanordningar”. Lona har också skapat positiva effekter för lärande

om naturvård och friluftsliv i svenska kommuner och lett till att naturvård kopplats ihop med andra politikområden som folkhälsa, utbildning, regional tillväxt samt natur- och kulturturism.

Ett nytt Lonaprogram

Regeringens politik innebär ett stärkt lokalt perspektiv i arbetet med biologisk mångfald och naturvård. Engagemanget hos enskilda markägare, lokalt föreningsliv, kommuner och andra lokala aktörer ska uppmuntras.

Lonaprogrammet har visat sig vara ett framgångsrikt arbetssätt för att nå dessa syften. Programmet bör därför återupptas. Tidigare arbetssätt och inriktning bör i huvudsak gälla även i fortsättningen. Åtgärder för att skydda och tillgängliggöra naturen, inte minst genom att bevara och utveckla tätortsnära natur, bör stå fokus. Programmet bör bidra till uppfyllandet av de nationella miljökvalitetsmålen.

Den lokala naturvårdssatsningen visar att det är effektivt att koppla ihop åtgärder för naturvård med åtgärder för friluftsliv samt att få kommuner och ideella organisationer att samarbeta på lokal nivå. Möjligheten att räkna eget arbete som medfinansiering har varit en förutsättning för det stora engagemanget från de ideella föreningarna.

Lonasatsningens organisatoriska uppbyggnad med Naturvårdsverket som central samordnare, länsstyrelserna som beslutande och kommunerna som samordnare av lokala aktörer har enligt utvärderingen varit lyckad och bör ligga till grund för anslaget fortsatta hantering.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket och länsstyrelserna ett uppdrag att återuppta Lonaprogrammet med en möjlighet att söka om bidrag från och med budgetåret 2010. Det nya Lonaprogrammet bör under 2010 omfatta 50 miljoner kronor och finansieras inom ramen för befintliga medel.

12 Skyddad natur – en resurs för hela Sverige

12.1 Skötsel av skyddad natur

Regeringens bedömning: De skyddade naturområdena ska skötas så att natur- och kulturmiljövärdena bibehålls eller ökar och så att områdena i stor utsträckning görs tillgängliga för besökare.

Nationalparker, naturreservat och annan skyddad natur är en resurs för hela Sverige och bidrar ofta till lokal och regional tillväxt, turism och landsbygdsutveckling. Skyddad natur är också en tillgång för rekreation, folkhälsa, integration och i pedagogisk verksamhet i bland annat skolor och förskolor.

Naturvårdsverkets program Värna–vårda–visa utgör en bra grund för skötselverksamhetens inriktning. Denna typ av program bör även tas fram av länsstyrelserna med regionala mål och åtgärder för skyddade naturområdens skötsel och tillgänglighet.

Skötseln avgörande för att bibehålla och utveckla naturvärdena

Regeringen anser att skyddade naturområden ska skötas med en hög ambitionsnivå. Som nämns i budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1, utgiftsområde 20) är en fullgod skötsel en viktig löpande åtgärd för att skapa legitimitet åt det samlade naturvårdsarbetet.

Skötseln av skyddade naturområden är viktig för att områdenas natur- och kulturvärden ska säkerställas och utvecklas. Många natur- och kulturvärden är helt beroende av återkommande skötsel, till exempel traditionella odlingslandskap med betesmarker och slätterängar. Andra naturmiljöer bevaras bäst genom att åtgärder inte vidtas alls. Det kan exempelvis röra sig om många myrar och våtmarker som påverkats föga av människan eller många naturskogar, vars naturvärden ofta tryggas genom att områdena får utvecklas fritt. Ofta finns behov av restaurering av en naturtyp, till exempel återställande av en naturlig forssträcka som rensats för timmerflottning eller röjning av en igenvuxen ekhage.

I skötseln av skyddade naturområden ingår att göra områdena tillgängliga för besökare. Det kan röra sig om att anordna parkeringsplatser, markerade stigar, rastplatser, fågeltorn samt information, vägvisning och naturtställningar, men också guidningar och andra aktiviteter.

Regeringen vill särskilt peka på den skyddade naturens betydelse som tillgång för lokal och regional tillväxt, turism och landsbygdsutveckling. De naturskyddade områdena är vidare en stor tillgång för rekreation, folkhälsa, integration och i pedagogisk verksamhet i bland annat skolor och förskolor. Dessa frågor utvecklas i avsnitt 12.3.

Länsstyrelsen är i regel förvaltare för statligt beslutade områdesskydd och kommunen förvaltare av kommunalt beslutade områdesskydd. Förvaltarens huvuduppgift är att ansvara för den skötsel som framgår av skötselplanen och att planera och upphandla olika åtgärder. Förvaltaren kan bedriva skötseln i egen regi, men vanligt är att en uppdragstagare utför det praktiska arbetet. Även andra aktörer har ansvar för skötseln av skyddade naturområden, till exempel kommuner, regionala naturvårdsstiftelser och Skogsstyrelsen.

Programmet Värna-vårda-visa – ett bra underlag för skötseln av naturskyddade områden

Naturvårdsverket tog 2004 fram programmet Värna-vårda-visa (Naturvårdsverkets rapport Värna-vårda-visa – ett program för bättre förvaltning och nyttjande av naturskyddade områden 2005–2015, rapport 5410, 2004). Programmet omfattar perioden 2005–2015 och innehåller riktlinjer och mål för skötsel, förvaltning och nyttjande av främst nationalparker och naturreservat. Värna-vårda-visa behandlar på ett heltäckande sätt hur den statliga naturvården ska inrikta skötselverksamheten och utgör en grund för länsstyrelsernas arbete som förvaltare av naturreservat och nationalparker. Programmet kan också användas av andra som förvaltar skyddade naturområden.

I programmet tas bland annat upp frågan hur naturvården ska arbeta med lokal delaktighet som ett led i att förankra naturvården runt om i landet, friluftslivets roll i skyddade naturområden samt områdenas bety-

delse för turism och regional tillväxt. Skötseln av naturmiljön i syfte att bevara och vårda naturvärdena är en central del i programmet, liksom information, marknadsföring och verksamheten med naturum (besökscentrum). En annan viktig del i Värna-vårda-visa är frågor om uppföljning och utvärdering av arbetsinsatser och naturvärden i syfte att ta reda på om målen uppnås. Det är viktigt att goda exempel sprids och att erfarenhetsutbytet förbättras. För att åstadkomma allt detta har Naturvårdsverket angett mål och åtgärder samt en tidsplan för genomförandet.

Regeringen anser att programmet Värna-vårda-visa är en god grund för Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas arbete med skötsel och förvaltning av de skyddade områdena.

Regionala Värna-vårda-visa-program

Den största delen av skötseln av skyddade naturområden planeras på regional nivå genom länsstyrelserna. Även andra aktörer förvaltar skyddade områden, såsom naturvårdsstiftelser, kommuner och Skogsstyrelsen.

Skötselverksamheten bör bedrivas med en tydlig inriktning också på regional nivå. Det nationella programmet Värna-vårda-visa bör kompletteras med ett regionalt, mer konkret program som är anpassat till de förutsättningar som finns i varje län. Regeringen anser därför att det i varje län bör tas fram ett Värna-vårda-visa-program för skyddade områden med mål och åtgärder för naturvårdsskötseln. Programmen bör innehålla bland annat:

- prioriteringar och riktlinjer för naturvårdande åtgärder,
- tillgänglighet för besökare oavsett funktionsnedsättning,
- information, naturvägledning och marknadsföring,
- gynnande av natur- och kulturturism samt landsbygdsutveckling,
- insatser för särskilda grupper,
- lokal delaktighet och samverkan i skötsel och förvaltning,
- dokumentation, uppföljning och utvärdering.

Programmen bör i första hand avse verksamheten inom den statliga naturvården, men kan också omfatta kommunernas och till exempel naturvårdsstiftelsernas verksamhet och kan gärna tas fram i samverkan med andra förvaltare av skyddad natur. Det bör vidare vara lämpligt att behandla programmen i de samrådsgrupper för naturvård som avses bildas i varje län (jfr avsnitt 8.4).

Regeringen avser att ge ett uppdrag till varje länsstyrelse att ta fram sådana program i samverkan med kommuner och andra berörda aktörer. Samverkan bör också ske med andra län och med berörda centrala myndigheter.

Skötselstrategier och kunskapsförsörjning

Strategier, kunskapsunderlag och utbildningar som rör naturvårdsskötseln tas fram av bland andra Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Fiskeriverket och Riksantikvarieämbetet.

Exempel på åtgärder är Naturvårdsverkets arbete med en nationell strategi för skötsel av skog i nationalparker och naturreservat. Avsikten är att strategin ska säkerställa att man bevarar och utvecklar de värden som skyddas samt klargöra viktiga principer för förvaltning samt visa vilka

prioriteringar som gäller. Skötselinsatserna ska på ett effektivt sätt bidra till att uppfylla miljökvalitetsmålen *Levande skogar*, *Ett rikt växt- och djurliv* och *Ett rikt odlingslandskap*.

Ett annat exempel är Nationell strategi för restaurering av skyddsvärda vattendrag som tagits fram av Naturvårdsverket, Fiskeriverket och Riksantikvarieämbetet. Strategin behandlar restaureringsbehov och åtgärder för att få igång restaureringsarbetet. Arbetet med restaurering av vattendrag ska förstärka landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion, naturliga produktionsförmåga, biologiska mångfald samt värden för kulturmiljö och friluftsliv.

Skötselkostnader

Naturvårdsverket har i september 2008 efter uppdrag från regeringen redovisat en bedömning av den framtida kostnaden för skötseln av naturskyddade områden. Skötseln av nationalparker, naturreservat, Natura 2000-områden med flera skyddade naturområden finansieras i huvudsak genom anslaget för biologisk mångfald (anslag 1:3, utgiftsområde 20). Medel för skötseln fördelas av Naturvårdsverket till länsstyrelserna, som ansvarar för den operativa skötseln i områdena. Till detta kommer åtgärder som finansieras genom landsbygdsprogrammets miljöersättningar och som direkt går till brukare i områdena. Det rör sig till exempel om ersättning för merkostnader vid skötsel av naturbetesmarker och slåtterängar.

Vid sidan av den statliga finansieringen bidrar andra aktörer i hög grad till skötseln av skyddad natur, bland annat många kommuner och naturvårdsstiftelser som Skärgårdsstiftelsen, Väst kuststiftelsen och Upplandsstiftelsen. Kommuner och naturvårdsstiftelser svarar för förvaltningen för vissa statligt skyddade naturområden som då vanligtvis också ägs av respektive kommun eller stiftelse. Kommunerna svarar helt för skötseln av kommunalt bildade områdesskydd.

Medel tillkommer också genom annan finansiering, till exempel EU:s Life+-program och strukturfonder. Skötselåtgärder i de biotopskyddsområden och naturvårdsavtal som Skogsstyrelsen ansvarar för finansieras genom anslaget 1:2, insatser för skogsbruket (utgiftsområde 23).

År 2007 var statens kostnader för skötseln av de skyddade områdena 418 miljoner kronor med finansiering från anslaget för biologisk mångfald. Naturvårdsverket bedömer att miljöersättningar inom jordbruket som under 2008 gick till naturskyddade områden uppgick till 300 miljoner kronor utöver detta.

Genom den stora satsning på skydd av naturområden som följt av miljökvalitetsmålen, ökar antalet skyddade naturområden i relativt snabb takt. Sedan 1999 har antalet naturreservat ökat från cirka 2 200 till 3 200. De senaste åren har också naturvårdsskötsel i många Natura 2000-områden inletts, bland annat genom att skötselbehovet för dessa har klarlagts i takt med att bevarandeplaner tagits fram för områdena. Den senaste tioårsperioden har medlen för skötseln ökat påtagligt genom att anslaget för biologisk mångfald successivt har höjts och att delar av anslagsökningen fördelats till skötselåtgärder.

Naturvårdsverket har bedömt att behovet av medel för skötsel kommer att öka under de närmaste åren, för att successivt planas ut när många

restaureringsåtgärder har genomförts. Verket redovisar i sitt uppdrag om framtida skötselkostnader ett skötselbehov på 550 miljoner kronor för år 2009 och 560 miljoner kronor för år 2010 vad avser åtgärder finansierade från anslaget för biologisk mångfald.

Fullgod skötsel av de naturskyddade områdena är en viktig åtgärd för att skapa legitimitet åt det samlade naturvårdsarbetet. Områden som skyddas ska också skötas på ett riktigt sätt. Medlen som Naturvårdsverket anvisat för skötsel har ökat under de senaste åren. Inom ramen för de medel som anslås måste emellertid en balans eftersträvas mellan skydd och skötsel. De senaste årens öknings har varit avgörande för att möta de utökade behov som tillkommit med anledning av bland annat Natura 2000-områdena. Det är nu avgörande att skötseln utformas effektivt i förhållande till de områden som skyddas.

Flertalet nya tillkommande reservat är skogar och våtmarker med ett relativt litet skötselbehov. Det finns dock ett uppdämt behov av restaurering av många naturmiljöer. Denna typ av åtgärder måste rimligen få ta en viss tid att genomföra, vilket också innebär att kostnaderna kan fördelas under en längre period.

Möjligheterna till extern finansiering genom till exempel EU:s Life+-program bör också i fortsättningen tillvaratas. Samverkan när det gäller finansiering bör i större omfattning ske med andra aktörer, till exempel kommunerna. Naturvårdsstiftelserna och kommunerna gör som förvaltare av vissa statliga områdesskydd viktiga insatser.

Förvaltningen av de skyddade naturområdena ska självfallet ske på ett kostnadseffektivt sätt. De satsade medlen ska också kunna bidra till landsbygdsutveckling genom att lokalt näringsliv kan få utföra åtgärder och uppdrag (jfr avsnitt 12.2).

Inom skötselverksamheten bör åtgärder för att behålla och förstärka områdenas naturvärden prioriteras. En fortsatt hög ambitionsnivå för friluftsliv och besökare till områdena ska också gälla.

Dokumentation, uppföljning och utvärdering av skötsel och naturvärden

Naturvårdsverket har mellan 2004 och 2008 drivit projektet Basinventering av Natura 2000 och skyddade områden. Syftet var att samla in data om samtliga Natura 2000-områden och skyddade naturområden. Uppgifterna har använts i länsstyrelsernas arbete med bevarandeplaner för Natura 2000-områden och utgör ett underlag för uppföljningen av bevarandevärden i dessa områden. Även för andra skyddade områden är det av stor vikt att ha kunskap om områdets naturtyper och djur- och växtarter, till exempel vid utarbetande av skötselplaner och genomförande av skötselåtgärder.

Basinventeringen har omfattat alla Natura 2000-områden och andra skyddade områden som bildats före 2004. De data som samlats in inom projektet avser

- geografiska data som beskriver utbredningen av naturtyper och andra fysiska företeelser inom området som byggnader, stigar och diken,
- data som beskriver strukturer, funktioner och typiska arter kopplade till en viss naturtyp, och
- inventeringar av vissa arter som ingår i art- och habitatdirektivet.

De områden som har skyddats sedan 2004 och de som kommer att skyddas i framtiden ska också inventeras, dels inom ramen för ett fortsättningsprojekt men framför allt som en del av den löpande verksamheten.

Naturvårdsverket driver också ett uppföljningsprojekt. Syftet är att säkerställa att nationalparker, naturreservat och Natura 2000-områden sköts på bästa sätt och att kontinuerligt följa så att områdenas naturvärden består. Målet är att projektet ska skapa en väl fungerande och fortlöpande uppföljning i de naturskyddade områdena.

Naturvårdsverket har även ett pågående arbete med utvärdering av hur skötselverksamheten i länen bedrivs. Syftet är bland annat att nå en kostnadseffektiv förvaltning av skyddade områden inom ramen för de resurser som satsas. Utvärderingen ska ta tillvara och sprida kunskap om det som är bra och ge underlag till att genomföra förbättringar.

12.2 Regional tillväxt och lokalt engagemang

Regeringens bedömning: Skyddade naturområden som nationalparker och naturreservat är en tillgång för regional tillväxt och landsbygdsutveckling. Uppdrag till lokala företag och markägare avseende skötseln av naturskyddade områden kan bidra till det lokala näringslivet. Många skyddade naturområden är viktiga besöksmål och bidrar till turism och besöksnäringar, inte minst på landsbygderna.

Lokalt deltagande bör stärkas genom att andra aktörer än staten – kommuner, naturvårdsstiftelser, markägare, föreningar, byalag, företag och enskilda – uppmuntras att delta i och ta ansvar för skötsel av skyddad natur.

Skälen för regeringens bedömning

Skyddad natur som resurs för landsbygderna

Regeringen presenterade nyligen skrivelsen En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder (Skr. 2008/09:167). I skrivelsen anförts bland annat att de särskilda och attraktiva natur- och kulturmiljöer samt kulturresurser som finns i många landsbygder utgör en stor utvecklingspotential och en värdefull resurs för hela landet. Dessa miljöer ger bland annat möjligheter till ett rikt friluftsliv, en utvecklad turism, utveckling av befintliga företag, exempelvis inom upplevelseindustrin och tjänstenäringarna. De tätortsnära landsbygderna är många gånger särskilt viktiga för växande stads- och storstadsregioners attraktivitet genom att de ger möjligheter till boende och rekreation i tätorternas närområden.

En ökad trängsel i de tätbebyggda delarna av Europa och världen kan också leda till en ökad internationell efterfrågan på det som Sveriges landsbygdsmiljöer har att erbjuda, till exempel genom friluftsliv och naturnära upplevelser. På lång sikt kan klimatförändringen komma att förstärka denna utveckling bland annat genom att antalet turister från andra delar av världen ökar.

Regeringen vill framhålla att nationalparker och naturreservat kan bidra till landsbygdsutvecklingen i såväl glesbygd som i tätortsnära landsbygder. Naturvården kan gynna det lokala näringslivet och värdefulla och intressanta natur- och kulturmiljöer är attraktioner för turism och besöksnäring.

Uppdrag till lokala aktörer

Som tidigare nämnts ansvarar länsstyrelserna för naturvårdsskötseln av flertalet naturreservat och nationalparker och planerar och upphandlar olika åtgärder. Även andra aktörer upphandlar skötselåtgärder i skyddad natur, till exempel kommuner och Skogsstyrelsen.

Som anges i skrivelsen En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder (Skr. 2008/09:167) är lokal förvaltning av värdefulla natur- och kulturmiljöer samt förbättrade tillväxtpotentialer för företag inom naturvårdsentreprenad och andra miljörelaterade verksamheter grundbultar i regeringens miljöarbete.

Skötseln av skyddade områden kan således bidra till och vara en tillgång för det lokala näringslivet, särskilt i landsbygderna. Vid upphandling av naturvårdstjänster kan markägare eller lokala näringsidkare vara aktuella för olika typer av arbetsuppdrag som förvaltaren vill utföra inom de naturskyddade områdena. Skötseluppdrag kan innebära allt från kontinuerliga uppdrag som naturbevakning och tillsyn av olika anläggningar, årlig skötsel som till exempel ängsslätter eller åtgärder av engångskaraktär som anläggande av stigar, parkeringsplatser eller restaurering av olika naturtyper. Det kan också röra sig om guideverksamhet eller liknande. Naturvårdsverkets fastigheter kan också i många fall vara en tillgång för lokal turistverksamhet.

Vid förvaltningen bör också uppmuntras till olika former av samarbete vid sidan av de upphandlade tjänsterna. Exempelvis kan staten och en kommun samverka om skötseln av ett naturreservat och bidra med olika insatser, praktiskt arbete eller finansiering. I högre grad än nu bör också andra aktörer såsom föreningar och byalag kunna engageras för skötseluppdrag. Många ideella krafter gör redan i dag stora insatser för naturvården i det praktiska skötselarbetet. Skogsbolagen och många mindre enskilda markägare bedriver naturvårdsinriktad skötsel på delar av sitt innehav, också inom vissa skyddade områden. Genom de certifieringsystem för hållbart skogsbruk som alla de stora skogsbolagen och stora delar av familjeskogsbruket är anslutet till, ställs krav på att viss areal ska skötas för att bevara och utveckla biologisk mångfald.

Naturturism och besöksnäringar

Skyddade naturområdena som nationalparker och naturreservat är ofta tillgångar för turism och besöksnäringar. Många välkända naturområden är besöksmål i sig, som till exempel Abisko nationalpark i Lapplandsfjällen, Ottenby naturreservat vid Ölands södra udde eller Fårös naturskyddade raukområden. Men också ett mindre naturreservat kan vara betydelsefullt som ett lokalt besöksmål. Attraktiva och välskötta naturområden bidrar positivt till olika besöksnäringar i bygden, allt från naturguidningar till kaféer och boende.

För att stärka turism och besöksnäringar är det därmed viktigt att skyddade naturområden görs tillgängliga och attraktiva för besökare där så är lämpligt. Åtgärder i detta avseende utvecklas i avsnitt 12.3. Information och vägvisning har här stor betydelse. Naturvårdsverket skriver i programmet Värna–vårda–visa att verket ämnar ta fram nationella riktlinjer för hållbar turism i skyddade områden. Arbetet ska ske i samråd med berörda aktörer.

Fem länsstyrelser har på regeringens uppdrag utarbetat och redovisat program för natur- och kulturturism. Avsikten med programmen är bland annat att visa hur skyddade områden och andra natur- och kulturvärden kan nyttjas för hållbar natur- och kulturturism, men också som ett led i regional tillväxt. Programmen bör ligga till grund för praktiska åtgärder och insatser. Utveckling av natur- och kulturturism för övriga län bör behandlas i de regionala Värna–vårda–visa-program som tas upp i avsnitt 12.1.

I flertalet nationalparker i Sverige har Naturvårdsverket utformat föreskrifter med ett förbud mot att utan tillstånd bedriva kommersiell verksamhet i parkerna. Bakgrunden till bestämmelsen torde främst ha varit att man har velat undvika en oplanerad etablering av olika typer av försäljningsverksamhet och liknande som skulle kunna störa naturupplevelsen i nationalparkerna. Enligt regeringen mening är syftet med reglerna motiverade men reglerna har fått effekten att de försvårar all näringsverksamhet inom nationalparkerna, oavsett om den påverkar miljön eller upplevelsevärdena eller inte. Naturvårdsverket bör göra en översyn av nationalparksföreskrifterna i dessa avseenden.

12.3 Naturen ska vara tillgänglig för alla

Regeringens bedömning: Sveriges natur är en tillgång för alla medborgare och är tillgänglig enligt allemansrätten. Nationalparker, naturreservat och andra skyddade naturområden bör där det är lämpligt göras tillgängliga för besökare. Det är viktigt att allemansrätten värnas och att den inte begränsas i onödan i skyddade naturområden.

Skyddade naturområden är viktiga för folkhälsan genom att erbjuda möjlighet till fysisk aktivitet, avkoppling och återhämtning.

Skolor och förskolor bör i högre grad kunna nyttja skyddad natur i undervisningen. Ambitionen ska höjas när det gäller att göra skyddade naturområden tillgängliga för alla oavsett funktionsnedsättning. Personer med invandrabakgrund ska ges bättre möjligheter att lära känna naturen i Sverige.

Skälen för regeringens bedömning

Allemansrätten i skyddade områden

Allemansrätten utgör grunden för allas vistelse i naturen. Det är viktigt att allemansrätten värnas också inom naturskyddade områden. Allemansrätten gäller i skyddade naturområden, men är till exempel inom naturreservat reglerad genom ordningsföreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken. Det är viktigt att inte i onödan besluta om regler som hindrar fri-

luftslivet. Inskränkningar i allemansrätten bör vara väl motiverade utifrån syftet med områdeskyddet. Allemansrätten säkrar en kostnadsfri tillgång till naturen i Sverige och är en viktig grund i regeringens miljöpolitik.

Bättre förutsättningar för friluftsliv, nyttjande och tillgänglighet

Friluftsliv och vistelse i naturen och friluftsliv har många positiva effekter. Skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (Skr. 2001/02:173) innebar ett större fokus än tidigare på naturen som tillgång för medborgarna och en resurs för bland annat folkhälsoarbetet. De senaste åren har stora insatser gjorts för att tillgängliggöra naturen inte minst i skyddade områden. Det gäller till exempel åtgärder som finansierats genom den lokala naturvårdssatsningen, men också i länsstyrelsernas arbete med skötsel och förvaltning av skyddade områden. Skogsstyrelsen har bedrivit samverkansprojekt som rör tätortsnära skogar. I år görs en stor satsning på information och aktiviteter i skyddade naturområden genom det breda samarbetet kring Naturens år, som uppmärksammas med anledning av 100-årsjubileet av de första nationalparkerna i Sverige.

Regeringen vill ta frågorna ett steg längre genom att ytterligare utveckla arbetet med skötsel och förvaltning av de skyddade naturområdena. Tillgängligheten för besökare ska förbättras. Den skyddade naturen ska kunna nyttjas av fler medborgare och arbetet ska bidra till målen inom folkhälsopolitiken, handikappolitiken och integrationspolitiken samt vara en tillgång för barn och ungdomar, inte minst genom ökat nyttjande av skolor och förskolor. Naturområdenas potential för turism och aktiviteter ska utvecklas, vilket också berörs i föregående avsnitt.

Alla skyddade områden har självfallet inte potential för att göras bättre tillgängliga. Exempelvis kan områden vara störningskänsliga eller vara så belägna att de är svåra att nå. Åtgärderna bör prioriteras till naturområden med goda förutsättningar för besökare. Åtgärder för att göra skyddade naturområden tillgängliga bör alltid involvera markägare och andra berörda. Med tillgänglighet för besökare avses att de skyddade naturområdena ska vara platser där människor ges möjlighet att vistas, röra på sig och koppla av.

I forskningsprogrammet Friluftsliv i förändring studeras friluftsliv och naturbaserad turism i Sverige. Programmet finansieras av Naturvårdsverket. Avsikten är att fånga friluftslivets bredd och dynamik i ett föränderligt samhälle. Resultaten från forskningen blir ett viktigt underlag för olika intressenter: statliga myndigheter, kommuner, friluftorganisationer samt företag verksamma inom friluftsliv och naturturism.

Folkhälsa och friluftsliv

Friluftsliv är en viktig faktor för att förbättra folkhälsan. Som regeringen konstaterar i propositionen En förnyad folkhälsopolitik (prop. 2007/08:110) bidrar utvecklingen mot mer inaktiva livsstilar starkt till välfärdssjukdomar och ohälsa, samtidigt som regelbunden fysisk aktivitet främjar hälsa och välbefinnande samt har en sjukdomsförebyggande effekt. Riksdagen har antagit elva folkhälsomål, av vilka ett av målen rör fysisk aktivitet.

Friluftsliv är en av de vanligaste formerna för fysisk aktivitet i Sverige. Många aktiviteter i naturen kan utövas av de flesta och utan nämnvärd kostnad. Enkla former av friluftsliv som att ströva i skog och mark, promenader i allmänhet, cykling, fritidsfiske, skidåkning och skridskoåkning har många utövare. Många ägnar sig också åt aktiviteter som fjällvandring, klättring, paddling och orientering.

Friluftsliv har betydelse inte bara för vårt fysiska välbefinnande utan också för vår mentala hälsa. Vistelse i naturen skänker avkoppling och bidrar till att förebygga stress och utbrändhet. I skriften *Naturen som kraftkälla* redogörs för forskning kring naturvistelsers positiva hälsoeffekter (Mats och Åsa Ottosson, *Naturen som kraftkälla*, Naturvårdsverket, 2006).

Skyddade naturområden är således viktiga för folkhälsan genom att vara platser där människor kan vistas, röra på sig och koppla av. Naturreservat och nationalparker är i många fall intressanta besöksmål där man erbjuds fina upplevelser samtidigt som man rör på sig.

Skyddade naturområden – en tillgång för skolor och förskolor

Vikten av naturen som pedagogisk resurs för skolor och förskolor utvecklas i skrivelsen *En samlad naturvårdspolitik* (skr. 2001/2002:173). Där anges bland annat att friluftsverksamhet och vistelse i skog och mark ger eleverna upplevelser, kunskaper och erfarenheter som kan stimulera ett fortsatt intresse för friluftsliv, natur och miljöfrågor, vilket bidrar till att väcka engagemang för betydelsen av att skydda och vårda natur och miljö. Naturen är en plats för upplevelser, sport och lek men självklart också av stor betydelse för lärandet. Undervisning ute i naturen ger inte bara möjligheter i biologi och naturkunskap, utan också i många andra ämnen.

Regeringen anser att de skyddade naturområdena bör vara en särskild resurs för pedagogisk verksamhet på alla nivåer. Inte minst de tätortsnära naturreservaten är viktiga i detta avseende. Samarbetet mellan naturvårdsmyndigheterna och skolor och förskolor bör öka. Skyddade naturområden som har särskild betydelse för förskolor och skolor bör identifieras. Insatser för att förbättra möjligheten att använda områdena i såväl undervisning som friluftslivsaktiviteter bör göras. Det kan röra sig om framtagande av lärarhandledningar för olika aktiviteter men också anpassning av till exempel rastplatser till skolors eller förskolors behov. Det nya Lonabidraget bör kunna användas för att finansiera lokala initiativ.

Höjd ambitionsnivå för tillgänglighet oavsett funktionsnedsättning

Bristande tillgänglighet är ett avgörande hinder för att personer med funktionsnedsättning ska kunna delta i samhället som andra. Regeringen tog därför 2008 i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting fram strategin *Enkelt avhjälpt* om hur målen för tillgänglighet ska nås fram till 2010. Alla samhällssektorer har ett ansvar för genomförandet av handikappolitiken och staten har ett särskilt ansvar för att vara föregångare i utvecklingen mot ett tillgängligt samhälle. I strategin för tillgänglighet pekas på en rad åtgärder som ska genomföras för att målen ska nås.

Det handlar om enkelt avhjälpna hinder, en tillgänglig kollektivtrafik och en tillgänglig statsförvaltning.

Naturen ska vara tillgänglig för alla oavsett funktionsnedsättning. Det har gjorts insatser för att öka tillgängligheten till en del naturområden. Det har handlat om anläggande av hårdgjorda stigar, anpassning av fågeltorn och toaletter för personer som är rullstolsburna. Regeringen bedömer emellertid att det finns en stor potential för ytterligare åtgärder. Inom många skyddade områden, såväl statliga som kommunala, bör möjligheterna förbättras att med enkla medel ordna så att också personer med funktionsnedsättning ges möjlig heter till givande besök i naturen. Enkelt avhjälpna hinder ska åtgärdas enligt strategin för tillgänglighet. Självklart kan naturområden inte vara tillgängliga på samma sätt som anlagda miljöer i byggnader och tätorter men det finns ändå stora möjligheter att med förhållandevis små medel förbättra situationen och tillgängliggöra delar av områdena. Tätortsnära områden bör särskilt prioriteras, liksom särskilt besöksvärda områden som många nationalparker. När det gäller kommunala och lokala insatser kan det föreslagna Lonabidraget även här ge möjligheter till statlig delfinansiering.

Naturen och integrationsfrågorna

Regeringens strategi för integration redovisas i skrivelsen Egenmakt mot utanförskap (skr. 2008/09:24). Målet för strategin är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Strategin har sju inriktningar som ska förverkligas inom ramen för de generella insatserna, vilket innebär att strategins mål ska uppnås genom insatser inom flera politikområden och av många olika myndigheter. Också inom naturvården finns skäl att uppmärksamma integrationsfrågorna. Regeringen anser att naturupplevelser och friluftsliv i Sverige är en tillgång och möjlighet för alla. Eftersom en majoritet av landets befolkning i dag bor i tätorter är det viktigt att skapa bra metoder som kan locka och vägleda olika målgrupper ut i våra naturmiljöer. Syftet är att skapa en känsla för och kunskap om naturen och miljön, men också att bidra till folkhälsa och livskvalitet.

Bland personer med invandrarbakgrund kan kännedomen om svensk natur och de möjligheter den har att erbjuda vara bristfällig. En egen relation till naturen kan på många sätt vara givande och förbättra förutsättningarna för att lära känna och skapa en relation till sin nya omgivning och miljö. Det är dock viktigt att understryka att personer med invandrarbakgrund i Sverige långt ifrån är en homogen grupp. Intresse och förutsättningar för vistelse i naturen varierar liksom det gör bland infödda svenskar. Det handlar om att visa på de möjligheter som finns i Sverige och öka kunskapen och valmöjligheterna. Inte minst viktigt är att se till att alla oavsett bakgrund får en grundkunskap om allemansrättens möjligheter och skyldigheter.

Det finns många exempel på friluftsverksamheter med integrationsinriktning som drivits runt om i Sverige. Ett exempel är metodutveckling som skett inom Naturvårdsverkets projekt Med andra ögon – naturmöten med invandrare. I projektets rapport med samma namn beskrivs erfarenheter från många håll runt om i Sverige (Yusra Moshtat, Med andra ögon

– naturmöten med invandrare, Naturvårdsverket rapport 5808, 2008). Prop. 2008/09:214
Regeringen anser således att det inom naturvårdens folkbildande och pedagogiska verksamhet också ska finnas ett självklart ansvar för arbete med integrationsfrågor.

Marknadsföring, information och naturvägledning

Skyddade områden bör göras kända och marknadsföras för att öka kunskapen om områdena och vad de kan erbjuda. Länsstyrelserna har huvudansvaret för skötseln av flertalet skyddade områden inom respektive län och ansvarar följaktligen också för marknadsföring och information om skyddad natur.

Det finns flera goda exempel på insatser de senaste åren för att göra naturskyddade områden mera kända. Aktuellt just nu är samarbetet kring Naturens år 2009, som involverar en mängd organisationer och myndigheter med anledning av den svenska naturvårdens 100-åriga historia.

Naturum finns för närvarande på 27 platser runt om i landet och är viktiga besökscentrum för information om angränsande naturområden, vanligtvis nationalparker eller naturreservat. Varje år besöks landets naturum av omkring en miljon besökare.

Naturguidning och annan naturvägledning bedrivs aktivt på många håll. Ett par framgångsrika exempel är de guideverksamheter som bedrivs regionalt i Östergötlands län och lokalt i Huddinge kommun. Centrum för naturvägledning vid Sveriges lantbruksuniversitet inledde nyligen sin verksamhet inom ramen för ett samarbete mellan Naturvårdsverket och universitetet. Centrum för naturvägledning har som syfte att utveckla naturvägledningens metoder och förhållningssätt och att ta tillvara de erfarenheter av naturvägledning som finns i föreningar, företag och vid myndigheter.

Regeringen anser att ytterligare åtgärder bör genomföras för att förbättra informationen om skyddad natur. Målgrupper bör vara såväl närboende som turister. Skyddade naturområden är en del av vårt naturarv och naturvårdsmyndigheterna och förvaltarna av naturområdena har ett särskilt ansvar för att tillgängliggöra detta.

Information bör finnas lätt tillgänglig, till exempel via webben. Åtgärder som tydlig vägvisning är betydelsefulla för att besökare lätt ska hitta till områdena. Informationsskytning och andra åtgärder inom områdena ökar utbytet för besökarna. Naturum, guideverksamhet och annan naturvägledning är angelägna och uppskattade verksamheter. Också när det gäller frågor om information är samarbete mellan olika aktörer angeläget, som länsstyrelsen, kommuner, naturvårdsstiftelser och turistsektorn.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i miljöbalken och skogsvårdslagen (1979:429) träder i kraft den 1 januari 2010.

Äldre bestämmelser gäller dels i mål enligt 31 kap. 13 § miljöbalken om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010, dels i mål enligt 31 kap. 14 § samma balk om fastställelse av villkor för ersättning, om talan har väckts före den 1 januari 2010.

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen har dock föreslagit att lagen ska träda i kraft den 1 juli 2010 och en annan formulering av övergångsbestämmelsen.

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens samt Statskontorets förslag: Myndigheterna har inte lämnat något förslag till ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt* har föreslagit en annan lydelse av övergångsbestämmelsen med hänvisning till att möjligheten finns att flera markägare väcker talan i samma mål före och efter tidpunkten för ikraftträdandet och att samma regler måste gälla i ett sådant fall. *Skogsstyrelsen* har anfört att förslaget om ikraftträdande och övergångsbestämmelser kan skapa avsevärda svårigheter för Skogsstyrelsen i det löpande arbetet med formellt skydd och att markägare kan vilja avvakta för att få bättre villkor efter den 1 juli 2010 (eller det datum som bestäms). Skogsstyrelsen har vidare ansett att det är oklart uttryckt när och hur övergången till det nya regelsystemet ska ske och att oklarheten består i att man genom författningskommentaren skulle kunna förstå bestämmelsen som att de gamla bestämmelserna ska tillämpas även om ett ärende påbörjats vid en myndighet. Några remissinstanser, bland annat *Egendomsnämndernas samarbetsorgan*, har framhållit att det förslag om ikraftträdande och övergångsbestämmelser som generellt har föreslagits av utredningen kan komma att leda till ett kraftigt ökat antal ersättningsärenden som leder till process inför ikraftträdandet av reformerade ersättningsbestämmelser, eftersom det inte framstår som någon djärv gissning att det kan finnas exploatörer som hellre ser att de nuvarande ersättningsreglerna tillämpas i så många som möjligt av deras projekt.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2010.

En övergångsbestämmelse behövs när det gäller rätten till ersättning vid beslut som rör avverkning i fjällnära skog enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429). Det bör anges att äldre bestämmelser gäller i mål om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010. Övergångsbestämmelsen innebär att ett toleransavdrag ska göras i mål om ersättning i miljödomstolen exempelvis då en myndighet har beslutat om bildande av ett biotopskyddsområde före den 1 januari 2010. Motsvarande övergångsbestämmelse bör gälla i fråga om ändringen i skogsvårdslagen.

I 31 kap. 14 § miljöbalken finns bestämmelser som innebär att den myndighet eller kommun som är ersättningsskyldig vid beslut om vissa områdesskydd kan väcka talan mot en sakägare för att i förväg få fastställt villkoren för ersättning, dvs. innan det beslutas om bildande av områdesskyddet. För att en sådan dom ska vara bindande för parterna behöver myndigheten eller kommunen inrätta områdesskyddet inom ett år från det att domen vann laga kraft.

Denna reglering tillämpas mycket sällan, men det behövs en övergångsbestämmelse för det fall ett mål enligt 31 kap. 14 § pågår vid ikraftträdandet den 1 januari 2010, dvs. när bestämmelsen om att ett toleransavdrag ska göras enligt 31 kap. 6 § upphör att gälla. I övergångsbestämmelsen bör anges att äldre bestämmelser gäller i mål enligt 31 kap. 14 § om fastställelse av villkor för ersättning, om talan har väckts före den 1 januari 2010.

14 Konsekvenser

14.1 Statliga myndigheter

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket kommer som central förvaltningsmyndighet på miljöområdet att ha en viktig roll när propositionens förslag utvecklas, preciseras och genomförs. I flertalet fall rör uppgifterna pågående verksamhet inom naturvårdsområdet, som kompetensutvecklingen för främst länsstyrelserna i samverkansfrågor genom utbildningsprogrammet Dialog för naturvården och ansvaret för att fortlöpande utveckla processerna kring arbetet med formellt skydd av naturområden och följa upp och utvärdera hur arbetet sker. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har redan påbörjat en översyn av tillämpningen av naturvårdsavtal. De båda myndigheterna får här ett tydligare uppdrag. Naturvårdsverkets övergripande ansvar att stötta kommunerna i naturvårdsarbetet tydliggörs också.

Verksamheten berörs även av nya uppdrag. Kometprogrammet avses att initieras i samverkan mellan Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, berörda länsstyrelser med flera. Det innebär inledningsvis arbete med att utveckla programmet, därefter fortlöpande samordning och stöd till länsstyrelserna och i ett senare skede utvärdering av programmet tillsammans med Skogsstyrelsen. Programmet för lokal naturvård (Lona) avses att koordineras nationellt av Naturvårdsverket, på samma sätt som tidigare programsatsning. Naturvårdsverket får också särskilda uppdrag, bland annat när det gäller frågan om hur åtgärder i naturvården och sektorerna svarar upp mot kraven på en grön infrastruktur samt när det gäller att initiera ett arbete med att engagera näringslivet i frågor kring biologisk mångfald.

En ökad användning av ersättningsmark, vilket föreslås i avsnitt 8.8, kan innebära en viss ökad belastning på Naturvårdsverket.

De föreslagna uppgifterna och uppdragen ska rymmas inom ramen för Naturvårdsverkets befintliga anslag.

Skogsstyrelsen har ett likartat ansvar som Naturvårdsverket för övergripande arbete med formellt skydd av naturområden i skog genom biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. Samtidigt arbetar Skogsstyrelsen med genomförande av formellt skydd av naturområden, främst genom sin regionala organisation.

Skogsstyrelsen ska tillsammans med Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser utveckla och initiera genomförandet av Kometprogrammet. Skogsstyrelsen ska också på regional nivå arbeta tillsammans med länsstyrelserna för att genomföra programmet.

Naturvårdsverket ska tillsammans med Skogsstyrelsen se över tillämpningen av naturvårdsavtal och verka för en ökad användning. De båda myndigheterna får ett tydligare uppdrag avseende det arbete med en översyn av formerna för naturvårdsavtal som de själva tagit initiativ till.

På regional nivå ingår Skogsstyrelsen i de samverkansgrupper för naturvård som avses startas och i arbetet med regionala landskapsstrategier. Skogsstyrelsen får tillsammans med Naturvårdsverket med flera myndigheter ett uppdrag om grön infrastruktur.

De föreslagna uppgifterna och uppdragen ska rymmas inom ramen för Skogsstyrelsens befintliga anslag.

Fortifikationsverket

Större delen av den mark som Fortifikationsverket förvaltar används som militära övningsfält och skjutfält. Att försvarsmaktens behov är överordnat skogsbruket innebär att det skiljer sig från normal skogsbruksverksamhet. Medan Fortifikationsverket har ett avkastningskrav på det genomsnittliga myndighetskapitalet har regeringen inte lagt fast några specifika mål eller uppdrag som gäller verkets förvaltning av skogsmark. Inventeringen av skyddsvärda statliga skogar ledde till att Naturvårdsverket pekade ut cirka 16 100 hektar produktiv skogsmark på Fortifikationsverkets marker som skogar med höga naturvärden. Fortifikationsverket är ålagt ett avkastningskrav. Förslaget om att uppdra åt Naturvårdsverket att i ett fördjupat samråd med Fortifikationsverket klarlägga hur man långsiktigt ska kunna undanta inventerade områden från skogsbruk bedöms bidra till att möjliggöra uppfyllelsen av delmålet om långsiktigt skydd av levande skogar. Det bör i första hand vara en fråga för myndigheterna själva att pröva hur man kan säkerställa ett långsiktigt skydd av områdenas höga naturvärden.

Statens fastighetsverk

Regeringen anser att det är viktigt att skapa klarhet kring framtiden för samtliga 114 skogsområden om cirka 110 000 hektar produktiv skogsmark med höga bevarandevärden som identifierats på Fastighetsverkets marker. Fastighetsverket har klassificerat delar av områdena som produktionsskog, cirka 42 500 hektar produktiv skogsmark ovanför och nedanför gränsen för fjällnära skog. På resten av de 110 000 hektaren produktiv skogsmark avstår man frivilligt från skogsbruk. Samtliga dessa skogar garanteras nu ett långsiktigt skydd genom att de cirka 42 000 hektar som är klassade som produktionsskog överförs till Naturvårdsverket mot en

ersättning baserad på en kommande oberoende värdering. Övriga cirka 68 000 hektar överförs till Naturvårdsverket utan ersättning. Samtliga områden kan successivt erhålla skydd som naturreservat. Ersättningen för Fastighetsverkets mark ska finansieras från de medel som anvisats för skydd av naturområden, anslaget för biologisk mångfald (anslag 1:3, utgiftsområde 20).

Övriga myndigheter

Jordbruksverket och Fiskeriverket får tillsammans med Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ett uppdrag om grön infrastruktur. Uppdraget ska rymmas inom ramen för befintliga anslag.

Statskontoret får ett uppdrag om en översyn av formerna för intrångsvärdering. Uppdraget ska rymmas inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

14.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har ett ansvar för formellt skydd av naturområden på regional nivå, bland annat när det gäller naturreservat, flera andra områdeskydd och naturvårdsavtal. Det innebär ett ansvar för att med stöd av de centrala myndigheterna genomföra många av förslagen i propositionen och att verka för ett genomslag i arbetet för de förhållningssätt som redovisas. Flera förslag rör inriktningen på pågående verksamhet, exempelvis det förstärkta arbetet med naturvårdsavtal. Detta bör dock kompenseras av att antalet naturreservatsärenden väntas minska något, samtidigt som avtalen är administrativt mindre resurskrävande. Arbetet med regionala landskapsstrategier är ett befintligt uppdrag från regleringsbrevet för länsstyrelserna 2009. Storstadslänens uppdrag om tätortsnära natur är också ett befintligt uppdrag. Länsstyrelsernas ansvar för att på regional nivå stötta kommunerna i naturvårdsarbetet tydliggörs, vilket inte bedöms leda till något betydande merarbete. Ökad användning av ersättningsmark, som föreslås i avsnitt 8.8, kan innebära ett visst merarbete för länsstyrelserna.

När det gäller nya uppdrag ska länsstyrelserna tillsammans med Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen påbörja arbetet med att initiera och genomföra Kometprogrammet. Tillsammans med de centrala myndigheterna och andra aktörer ska riktlinjer tas fram för arbetet och därefter ska det praktiska genomförandet påbörjas.

Det nya Lonaprogrammet avses att koordineras nationellt av Naturvårdsverket och handläggas regionalt av länsstyrelserna på samma sätt som gjordes beträffande tidigare programsatsning.

Några förslag innebär ökade arbetsinsatser på länsstyrelserna. Andra förslag bedöms mera påverka formerna för arbetet och därmed kunna ske inom ramen för befintliga anslag. När det gäller Kometprogrammet ska 5 miljoner kronor utgå för 2010 för de aktuella länsstyrelserna från anslaget för biologisk mångfald. För det administrativa arbetet med Lonaprogrammet ska medel utgå till länsstyrelserna omfattande högst 5 procent av de anslagna medlen till Lona eller 2,5 miljoner kronor för 2010. De regionala Värna-vårda-visa-programmen ska finansieras inom ramen för

de medel för skötsel av skyddade naturområden som länsstyrelserna årligen erhåller från Naturvårdsverket från anslaget för biologisk mångfald.

14.3 Statsfinansiella konsekvenser

En ökad användning av naturvårdsavtal innebär att kostnaderna för dessa kommer att öka. Det uppvägs av att motsvarande kostnader för ersättningar vid bildande av naturreservat och biotopskyddsområden minskar, eftersom naturvårdsavtalen i högre utsträckning än i dag avses användas i stället för sådana skydd.

En översyn av ersättningsnivåerna för naturvårdsavtal avses att göras av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Eventuella höjda ersättningar finansieras inom ramen för befintliga anslag. Trots höjda ersättningsnivåer bedöms naturvårdsavtal vara kostnadseffektivare för staten, eftersom ersättningsnivån för avtalen ska vara lägre än den som gäller för intrångsersättning vid bildande av naturreservat och biotopskyddsområden.

Det föreslås att formerna för värdering av intrångsersättning vid bildande av naturreservat och biotopskydd ses över så att tillämpningen sker på samma sätt hos Skogsstyrelsen respektive Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Förslaget bedöms inte påverka statens kostnader.

Förslaget om användning av ersättningsmark som kompensation vid naturreservat som bildas med intrångsersättning bedöms inte påverka ersättningsnivåerna. Vissa ökade administrativa kostnader kan förväntas eftersom överenskommelser som inbegriper ersättningsmark är mera komplicerade än sådana med enbart ekonomiska ersättningar. Föreslagen förändring ska finansieras inom ramen för berörda myndigheters befintliga anslag.

När det gäller Kometprogrammet ska högst 5 miljoner kronor utgå för 2010 för de aktuella länsstyrelserna från Naturvårdsverkets anslag för biologisk mångfald (anslag 1:3, utgiftsområde 20). Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens arbete ska ske inom ramen för myndigheternas anslag.

Det införs ett nytt bidrag till lokala naturvårdssatsningar (Lona), som omfattar 50 miljoner kronor för 2010. Finansiering ska ske inom ramen för anslaget för biologisk mångfald.

Medel till länsstyrelsernas administration av bidragen får utgå med högst 5 procent av Lonamedlen eller högst 2,5 miljoner kronor för 2010. Medlen som anslås inom ramen för anslaget för biologisk mångfald för nämnda åtgärder innebär att en omfördelning från andra åtgärder inom anslaget måste göras. Vid denna omfördelning ska medel för skydd av natur fortsatt vara prioriterade.

Ersättningen för Fastighetsverkets mark som avses långsiktigt skyddas ska finansieras från de medel som anvisats för skydd av naturområden, anslaget för biologisk mångfald (anslag 1:3, utgiftsområde 20).

Flera av de övriga förslagen innebär vissa begränsade uppgifter för olika myndigheter. Dessa uppgifter ska rymmas inom ramen för respektive myndighets befintliga anslag.

14.4 Kommunerna

I propositionen lämnas inga förslag som innebär nya krav på kommunerna. Däremot lämnas flera förslag som innebär att kommunerna ges möjligheter att arbeta med naturvårdsfrågor, bland annat förslagen om nya bidrag till lokala naturvårdssatsningar (Lona) och möjligheten att bilda kommunala biotopskyddsområden.

Lonabidragen innebär att kommuner eller andra lokala aktörer kan ansöka om statsbidrag för naturvårdsprojekt. Bidragen innebär en möjlighet för kommunerna att få delfinansiering för vissa naturvårdsåtgärder.

14.5 Enskilda och företag

Flera av propositionens förslag syftar till att skapa en bättre samverkan mellan naturvårdsmyndigheterna och markägare samt verka för större delaktighet från markägarna i naturvården. Utbildningsinsatserna inom ramen för Dialog för naturvården är en sådan insats.

Det föreslagna Kometprogrammet innebär bland annat att markägarna i högre utsträckning kan ta initiativ till bevarandeåtgärder på sin mark. Genom informationsinsatser bedöms markägarens kunskap om naturvärdena öka. Genom att markägaren själv får möjlighet att lämna förslag till bevarande av natur förväntas intresset för naturvårdsåtgärder kunna öka.

I de föreslagna samrådsgrupperna för naturvård bör representanter för olika aktörer medverka. Det kan röra markägare, företrädare för skogsbruket och olika intresseorganisationer.

En ökad användning av naturvårdsavtal och en översyn av formerna för sådana avtal bör ge större möjligheter att finna lösningar som passar den enskilde markägaren bättre. Det bör därmed finnas flera valmöjligheter mellan olika skyddsformer.

En högre kvalitet i processer och arbetssätt från myndigheterna liksom ett mera enhetligt arbete över landet bör nås genom de processbeskrivningar och den kontinuerliga uppföljning som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen utför. En mera likartad handläggning och en kontinuerlig förbättring av naturvårdsarbetet bedöms vara positiv för markägaren. Detsamma gäller den föreslagna översynen av formerna för värdering av intrångsersättning.

Ökade möjligheter att erhålla ersättningsmark bedöms vara positivt för markägarna.

14.6 Miljön och miljömålen

Förslagen har som helhet avsikten att de miljökvalitetsmål som rör skydd av naturområden ska uppnås. Vissa förslag syftar till att öka takten i genomförandet. Andra förslag syftar till att förbättra processerna och arbetsformerna vid genomförande av skydd av naturområden och bedöms inte påverka hur snabbt miljökvalitetsmålen nås. Dock bedöms bättre former för samverkan mellan myndigheterna, markägarna och

andra aktörer på naturvårdsområdet generellt vara positivt för ett förbättrat naturvårdsarbete på sikt, vilket bedöms vara positivt också för miljö kvalitetsmålen.

14.7 Förslaget om ändringar i reglerna om biotopskyddsområden

Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Enligt gällande bestämmelser har kommuner ingen möjlighet att bilda biotopskyddsområden. Endast Skogsstyrelsen och länsstyrelsen har rätt att besluta om bildande av sådana biotopskyddsområden som avses i bilaga 2 respektive 3 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Biotopskyddsområde har som skyddsform betydande likheter med naturreservat. Det handlar många gånger om områden som behöver ett särskilt skydd i syfte att bevara och vårda värdefulla naturmiljöer.

Kommunerna har redan i dag betydande befogenheter i fråga om områdesskydd av olika slag. De får exempelvis besluta om bildande av naturreservat och vattenskyddsområden, vilket många gånger kräver ganska omfattande och komplicerade utredningar.

Det är inte längre motiverat att ha den begränsning som finns i reglerna om bildande av biotopskyddsområden. Kommunerna bör också ha en möjlighet att bidra i arbetet med att skydda värdefulla naturmiljöer.

Gällande rätt innebär vidare att det inte finns någon möjlighet att ge dispens från det förbud som gäller inom biotopskyddsområden som har bildats genom ett beslut i det enskilda fallet av Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen, dvs. sådana områden som i dag anges i bilagorna 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Däremot finns det en möjlighet att ge en dispens beträffande de biotopskyddsområden som anges i bilaga 1 till förordningen. Erfarenheter visar att det kan uppkomma situationer där det kan vara motiverat att ge en dispens även beträffande områden enligt bilagorna 2 och 3 till förordningen. Praxis har utvecklats i riktning mot att sådana biotopskyddsområden kan omfatta större mark- eller vattenområden än tidigare. Det blir då svårare att vid beslutet om att bilda området förutse hur markanvändningen påverkas av förbudet mot verksamheter och åtgärder som kan skada naturmiljön. Det finns därför ett behov av att i undantagsfall kunna ge en dispens även beträffande områden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen.

Alternativa lösningar

En alternativ lösning i fråga om kommunernas rätt att bilda biotopskyddsområden är att begränsa rätten till de områden som får beslutas av länsstyrelsen. Kommunerna skulle då inte få besluta i fråga om de biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen beslutar om. En sådan lösning skulle begränsa kommunernas möjlighet att bidra till ett förbättrat skydd för värdefulla naturmiljöer.

När det gäller möjligheten att bilda biotopskyddsområden innebär nollalternativet att kommunerna även i fortsättningen inte kan använda denna skyddsform för att bidra till ett förbättrat skydd för värdefulla naturmiljöer.

När det gäller möjligheten att ge dispens inom sådana biotopskyddsområden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. innebär nollalternativet att det kan uppkomma situationer då det inte är möjligt att ge en dispens trots att det kan vara motiverat med hänsyn till angelägna allmänna eller enskilda intressen. De omständigheter som enligt praxis kan utgöra särskilda skäl för en dispens inom områden som i dag anges i bilaga 1 till förordningen skulle kunna finnas även i fråga om biotopskyddsområden enligt bilagorna 2 och 3. Trots det skulle det utan en lagändring inte vara möjligt att ge en dispens i det senare fallet.

Vilka som berörs av regleringen

Förslaget om ändring i reglerna om biotopskyddsområden berör i första hand Skogsstyrelsen, länsstyrelserna, kommunerna och markägare inom biotopskyddsområden.

Kommunerna får ökade befogenheter på biotopskyddsområdet. De får en möjlighet att bilda sådana biotopskyddsområden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. De kommer i fråga om sådana områden att pröva ansökningar om dispens från det förbud som anges i 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken.

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna påverkas främst av förslaget att införa regler om dispens beträffande sådana biotopskyddsområden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Ansökningar om dispens ska prövas av den myndighet som har beslutat om inrättande av biotopskydd.

Fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter påverkas av förslaget, om kommunerna utnyttjar möjligheten att besluta om bildande av biotopskyddsområden. De berörs också av förslaget att det ska vara möjligt att få dispens beträffande sådana biotopskyddsområden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Kostnadsmissiga och andra konsekvenser

Förslaget bedöms ha små kostnadsmissiga eller andra konsekvenser för Skogsstyrelsen, länsstyrelserna, kommunerna. Detsamma gäller fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter inom biotopskyddsområden. Det föreslås inga regler som innebär någon skyldighet för kommunerna att besluta i frågor som rör biotopskyddsområden. Om kommunerna utnyttjar möjligheten att bilda biotopskyddsområden, kommer det att medföra vissa kostnader för kommunen. Ett beslut om bildande av ett biotopskyddsområde behöver föregås av en utredning om det är lämpligt att skydda ett visst mark- eller vattenområde och vilka konsekvenser detta kan få för berörda fastigheter. Ibland kommer det att väck-

as frågor om ersättning enligt 31 kap. miljöbalken för det intrång som biotopskyddet kan innebära. Sådan ersättning ska enligt förslaget betalas av kommunen. Om en kommun bildar ett biotopskyddsområde kan det uppkomma en fråga om dispens från förbudet enligt 7 kap. 11 § andra stycket. Kommunen prövar en ansökan om dispens. Kommunen har en möjlighet att besluta om avgift för sådana dispensprövningar.

Skogsstyrelsen och länsstyrelserna påverkas av förslaget om nya regler om dispens beträffande sådana biotopskyddsområden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Med hänsyn till att det vid beslut om att bilda biotopskyddsområden i det enskilda fallet görs en noggrann bedömning av vilka konsekvenser beslutet får inom området, bedöms behovet av att ansöka om dispens i ett senare skede bli litet. Kostnadsökningen hos Skogsstyrelsen och länsstyrelserna bör därför bli marginell.

Fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter påverkas av förslaget i den mån kommunerna utnyttjar möjligheten att bilda biotopskyddsområden. Om så sker kan de i ökad utsträckning bidra till att mark avsätts för att skydda värdefulla naturmiljöer. Förslaget att avskaffa toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken innebär att de i dessa fall får ökad ersättning om pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter får en möjlighet att ansöka om dispens beträffande sådana biotopskyddsområden som avses i bilagorna 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Om det finns särskilda skäl för en dispens, kan de få bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som annars inte är tillåten inom ett biotopskyddsområde.

Med hänsyn till vad som anförts i avsnitt 9.1 om en restriktiv tillämpning och till att antalet dispensprövningar bedöms bli begränsat, är risken liten att skyddet för biotopskyddsområden urholkas på grund av den ökade dispensmöjligheten.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget påverkar inte Sveriges gemenskapsrättsliga åtaganden.

Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Särskilda hänsyn behöver inte tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet, som föreslås bli den 1 januari 2010. Det finns inget behov av speciella informationsinsatser.

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt?

Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

14.8 Förslaget om avskaffat toleransavdrag vid beslut om områdesskydd m.m.

Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Av 31 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken framgår att den ersättning som en fastighetsägare har rätt till på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras ska minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning. Detta avdrag benämns vanligen toleransavdrag och har i praxis bestämts till mellan cirka 4 och 10 procent av ersättningen.

Nuvarande ersättningsnivåer vid avsättning av mark för naturvårdsändamål upplevs av många markägare som alltför låga. Regleringen leder till en ovilja hos markägaren att avstå mark i bevarandesyfte. Den leder också till utdragna och dyra förhandlingar om markavsättning.

Bestämmelsen om toleransavdrag innebär därmed att statens arbete med att skydda värdefull natur försvåras. Följden är att färre naturreservat och biotopskyddsområden kan skyddas och att det blir svårare att nå miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2009 uttalat att metoder och instrument inom arbetet med skydd av värdefull natur måste utvecklas och att markägarens medverkan i naturvårdsarbetet ska stärkas. Av propositionen framgår att arbetet tillsammans med markägare ska stärkas, att markägarens kunskap och engagemang ska tas till vara, att flexibla skyddsformer ska utvecklas och att delaktigheten i att förvalta naturvärden för framtiden ska stimuleras. Åtgärder i syfte att förbättra de ekonomiska villkoren vid skydd av naturområden är en viktig del i arbetet med att stimulera markägarens medverkan i naturvårdsarbetet.

Alternativa lösningar

I arbetet med regeringens planerade proposition om områdesskydd behandlas förslag till andra åtgärder som syftar till att utöka skyddet för värdefull natur. De föreslagna åtgärderna innebär dock inte att man kommer till rätta med de problem som toleransavdraget enligt 31 kap. 6 § miljöbalken ger upphov till.

Nollalternativet

Om toleransavdraget i 31 kap. 6 § miljöbalken inte avskaffas förbättras inte de ekonomiska drivkrafterna för markägare att medverka vid avsättning av mark för naturvårdsändamål. Därmed uteblir den positiva effekt på naturvårdsarbetet som förslaget bedöms medföra.

Vilka som berörs av regleringen

Förslaget berör de markägare, både enskilda och juridiska personer, som får höjd ersättning vid beslut som rör områdesskydd m.m. enligt miljöbalken.

Förslaget berör Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, länsstyrelserna och kommunerna. Deras arbete med avsättning av mark bör underlättas som en följd av att markägaren ges bättre ekonomiska drivkrafter att medverka till att skydda mark- eller vattenområden för naturvårdsändamål. De administrativa kostnaderna bedöms minska något. Samtidigt medför förslaget en viss kostnadsökning för de ersättningar som betalas ut.

Kostnadsmässiga och andra konsekvenser av föreslagen ändring

Den föreslagna ändringen får statsfinansiella konsekvenser och innebär en ökning med mellan cirka 4 och 10 procent av de ersättningar som betalas ut med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken. Sammantaget beräknas ett slopande av toleransavdraget innebära en ökning med 12 miljoner kronor, beräknat på 2006 års ersättningsnivåer. Denna ökning finansieras inom ramen för de befintliga anslagen 1:3 inom utgiftsområde 20 och 1:2 inom utgiftsområde 23. När det gäller vattenskyddsområden är det mycket ovanligt att intrånget i markanvändningen är så ingripande att det uppkommer en ersättningsskyldighet enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Ett avskaffande av toleransavdraget beräknas därför endast ha försumbara effekter på ersättningarna som rör vattenskyddsområden.

Ändringen bedöms inte ha någon avgörande betydelse för förutsättningarna att bilda kulturreservat.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget påverkar inte Sveriges gemenskapsrättsliga åtaganden.

Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Särskilda hänsyn behöver inte tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet, som föreslås bli den 1 januari 2010. När det gäller avskaffandet av toleransavdraget föreslås en övergångsbestämmelse för mål i miljödomstolen om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före ikraftträdandet. Det finns inget behov av speciella informationsinsatser.

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt

Ett avskaffande av toleransavdraget innebär högre ersättning till markägaren, vilket bör gynna de företag som påverkas av att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller vars mark tas i anspråk vid beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken m.m. Förändringen bedöms främst påverka skogs- och jordbruksföretag. Beräknat på de ersättningar som betalades ut under 2006 väntas förändringen medföra en ökning av dagens ersättningsnivåer med 12 miljoner kronor.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap. 11 §

Paragrafen ändras i flera avseenden. Ändringarna innebär ökade möjligheter för kommunerna att besluta i frågor som rör biotopskyddsområden, ökade möjligheter att besluta om dispens från det förbud som gäller inom biotopskyddsområden och ett förtydligande av om beslut om bildande av biotopskyddsområden utgör normbeslut eller förvaltningsbeslut.

I *första stycket* finns som tidigare ett bemyndigande om bildande av biotopskyddsområden. Bemyndigandet avser 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. Att ordet ”mindre” ersätts med ”små” är endast en språklig justering och innebär ingen ändring när det gäller hur stort ett biotopskyddsområde kan vara. Det bör i enlighet med den praxis som har utvecklats i frågan inte finnas något hinder mot att bilda biotopskyddsområden som omfattar upp till cirka 20 hektar (jfr prop. 2004/05:150, s. 158).

Bemyndigandet om bildande av biotopskyddsområden delas in i två punkter och preciseras i syfte att tydliggöra att sådana områden kan tillkomma genom både normbeslut och förvaltningsbeslut. Enligt *första punkten* får regeringen meddela föreskrifter om att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden. Detta motsvarar det bemyndigande som har utnyttjats av regeringen genom bestämmelser i 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Bestämmelserna innebär att de typer av mark- eller vattenområden som anges i bilaga 1 till förordningen utgör biotopskyddsområden i hela landet. Regeringens beslut om dessa biotopskyddsområden utgör generella föreskrifter. En utgångspunkt är att markägaren utan svårighet ska kunna identifiera de typer av biotoper, till exempel åkerholmar, som omfattas av föreskrifterna.

Enligt *andra punkten* får regeringen meddela föreskrifter om att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde. Av första ledet i bestämmelsen följer att ett sådant beslut endast kan fattas i fråga om små mark- eller vattenområden. Gränserna för området ska anges i beslutet. Regeringen har sedan tidigare meddelat föreskrifter om vissa typer av mark- eller vattenområden som sedan ligger till grund för en myndighets beslut om att bilda ett biotopskyddsområde i ett särskilt fall. Enligt 6 och 7 §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. får Skogsstyrelsen och länsstyrelsen inrätta biotopskyddsområden avseende sådana typer av mark- eller vattenområden som anges i bilaga 2 respektive 3 till förordningen. I den nya andra punkten klargörs att sådana beslut utgör förvaltningsbeslut. Avsikten är inte att regeringen ska peka ut enskilda kommuner som får besluta om bildande av biotopskyddsområden, utan att kommunerna generellt ska kunna få den möjligheten.

Enligt *andra stycket första meningen* får man, enligt vad som gällt även tidigare, inom ett biotopskyddsområde inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Enligt *andra meningen* får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet, om det finns särskilda skäl. I *tredje meningen* anges vilken myndighet eller kommun som prövar en fråga om dispens. Om dispensen avser ett område enligt första stycket 1, prövas frågan av den myndighet som regeringen bestämmer. Det gäller biotopskyddsområden som har bildats genom generella föreskrifter, dvs. de områden som för närvarande anges i bilaga 1 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. I andra fall prövas frågan om dispens av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet. Det gäller områden som har bildats genom ett beslut i det enskilda fallet och som avser sådana typer av områden som för närvarande anges i bilagorna 2 och 3 till förordningen.

Ändringen innebär att möjligheten att besluta om dispens utvidgas till att avse samtliga biotopskyddsområden, dvs. även sådana områden som bildas genom ett förvaltningsbeslut som rör sådana typer av mark- eller vattenområden som anges i bilagorna 2 och 3 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Förutsättningen för att ge en dispens är som tidigare att det finns särskilda skäl. Kravet på särskilda skäl innebär att möjligheten att ge dispenser bör tillämpas restriktivt. Den praxis som finns i fråga om dispenser avseende biotopskyddsområden som bildats genom generella föreskrifter bör kunna ge vägledning även vid prövningen av dispenser från det förbud som gäller inom ett biotopskyddsområde som bildats genom ett beslut i det enskilda fallet. Den praxis som finns i fråga om dispenser som rör naturreservat bör också kunna ge vägledning. I samband med ett beslut i det enskilda fallet om att bilda ett biotopskyddsområde prövas även om fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten har rätt till ersättning på grund av att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Med hänsyn till att det då prövas hur rådighetsinskränkningen inverkar på markanvändningen inom det avgränsade område som omfattas av biotopskydd, bör behovet av att ge en dispens i ett senare skede normalt vara begränsat i ett sådant fall. Det kan dock finnas särskilda skäl för en dispens med hänsyn till ett angeläget allmänt intresse. I undantagsfall bör en dispens även kunna ges på grund av ett enskilt intresse.

I *tredje stycket* anges att 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. Bestämmelsen har utformats i enlighet med vad *Lagrådet* har anfört. Ändringen innebär att en kommun får vidta åtgärder för att vårda ett biotopskyddsområde som den har bildat. Enligt bemyndigandet får den myndighet som regeringen bestämmer inte vidta åtgärder för ett biotopskyddsområde som kommunen har bildat. Innan en åtgärd vidtas ska den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Bestämmelsen i *fjärde stycket* ändras så att den enbart gäller beslut enligt andra punkten i första stycket. Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Beslut enligt andra punkten i första stycket utgör förvaltningsbeslut och bör därför, till skillnad mot normbeslut en-

ligt första punkten, omfattas av bestämmelsen om att ett beslut gäller omedelbart även om det överklagas. Prop. 2008/09:214

19 kap. 1 §

Enligt bestämmelserna i *andra stycket* får vissa kommunala beslut överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. I *första meningen* finns en uppräkningslista som avser kommunala beslut om bildande, ändring eller upphävande av olika slags områdesskydd enligt 7 kap. Bestämmelsen ändras så att även beslut om biotopskyddsområden omfattas av bestämmelsen. Ändringen är en följd av att kommuner får en möjlighet att besluta om bildande av biotopskyddsområden.

31 kap. 4 §

I första stycket räknas upp vissa beslut enligt miljöbalken som kan innebära en rätt till ersättning. Den tidigare tredje punkten delas in i två punkter. Den nya *tredje punkten* gäller ersättning på grund av beslut som avser biotopskyddsområden enligt 7 kap. 11 § första stycket 1, dvs. de biotopskyddsområden som har bildats genom generella föreskrifter. Dessa områden anges i bilaga 1 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Rätten till ersättning enligt paragrafen gäller beslut om dels dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor, dels en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket. Bestämmelsen innebär som tidigare att det inte finns en rätt till ersättning redan på grund av ett beslut om att meddela generella föreskrifter om biotopskyddsområden.

Enligt den nya *fjärde punkten* kan det finnas en rätt till ersättning på grund av ett beslut om bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2. Ett sådant beslut innebär att förbudet i 7 kap. 11 § andra stycket mot verksamheter och åtgärder som kan skada naturmiljön gäller inom det bildade biotopskyddsområdet. Denna punkt gäller sådana biotopskyddsområden som bildas av en myndighet eller kommun genom ett beslut i det enskilda fallet. Bestämmelsen innebär inte att det finns en rätt till ersättning på grund av ett efterföljande beslut om att vägra en dispens avseende ett sådant biotopskyddsområde. Rätten till ersättning prövas i samband med bildandet av området.

Vissa redaktionella ändringar görs också i första stycket.

31 kap. 5 §

Ändringen i *första stycket* innebär ett förtydligande av att bestämmelsen endast gäller vissa av de beslut som avses i 4 § första stycket. Bestämmelsen rör vissa tillståndsfrågor och är inte relevant för biotopskyddsområden. I bestämmelsen hänvisas därför inte längre till beslut som rör sådana områden.

Det tidigare andra stycket utgår. Den tidigare bestämmelsen behövs inte längre, eftersom det i 4 § första stycket 3 och 4 har preciserats vilka beslut avseende biotopskyddsområden som kan innebära en rätt till ersättning enligt den paragrafen.

Vissa språkliga ändringar görs också i paragrafen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som är skyldig att betala ersättning enligt 4 §. Huvudregeln är att sådan ersättning betalas av staten. Om det är en kommun som har meddelat det beslut som avses i 4 §, ska ersättningen i stället betalas av kommunen. Ändringen innebär att kommunen är betalningsskyldig om den till exempel har beslutat i det enskilda fallet om att bilda ett biotopskyddsområde och det finns en rätt till ersättning enligt 4 §.

31 kap. 31 §

Bestämmelsen i *andra stycket första meningen* ändras till följd av ändringen i 5 §. Hänvisningen är numera till fall som avses i 5 § andra stycket. Vissa språkliga ändringar görs också i paragrafen.

Övergångsbestämmelsen i punkten 2

Övergångsbestämmelsen har betydelse för i vilka fall bestämmelsen om toleransavdrag i 31 kap. 6 § fortfarande gäller. Talan om ersättning på grund av sådana beslut som avses i 31 kap. 4 § kan väckas vid miljödomstolen enligt 31 kap. 13 och 14 §§. Enligt 31 kap. 13 § är det den som vill göra anspråk på ersättning som ska väcka talan hos miljödomstolen. Talan ska väckas inom ett år från det att beslutet som anspråket grundas på har vunnit laga kraft. Bestämmelserna i 31 kap. 14 § innebär att den myndighet eller kommun som är ersättningsskyldig vid beslut om vissa områdesskydd kan väcka talan mot en sakägare för att i förväg få fastställt villkoren för ersättning, dvs. innan myndigheten eller kommunen beslutar om att inrätta områdesskyddet. Övergångsbestämmelsen klargör vad som gäller övergångsvis om mål enligt dessa paragrafer pågår när lagen träder i kraft.

Enligt *punkten a*) gäller äldre bestämmelser i mål enligt 31 kap. 13 § om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010. Avgörande enligt bestämmelsen är när en myndighet har beslutat om exempelvis bildande av ett naturreservat. Om ett sådant beslut har meddelats före den 1 januari 2010, gäller 31 kap. 6 § även efter lagens ikraftträdande i mål om ersättning vid miljödomstolen. Ett toleransavdrag ska alltså göras som tidigare i dessa fall. Det gäller även om myndighetens beslut vinner laga kraft först efter den 31 december 2009.

Det spelar ingen roll när markägaren väcker talan om ersättning vid miljödomstolen. Äldre bestämmelser gäller även om talan väcks efter ikraftträdandet den 1 januari 2010, förutsatt att anspråket grundas på ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010.

Äldre bestämmelser gäller även om miljödomstolens avgörande i ersättningsfrågan överklagas till högre instans.

Enligt *punkten b*) gäller äldre bestämmelser också i mål enligt 31 kap. 14 § om fastställelse av villkor för ersättning, om talan har väckts före den 1 januari 2010. Om talan väcks i miljödomstolen före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser, vilket innebär att ett toleransavdrag ska göras enligt 31 kap. 6 §. För att detta slutligt ska gälla mellan parterna krävs, enligt vad som följer av 31 kap. 14 § andra meningen, att myndigheten eller kommunen beslutar det planerade områdesskyddet med det innehåll

som förutsatts vid miljödomstolen inom ett år från det att målet har avgjorts genom en dom som har vunnit laga kraft. Prop. 2008/09:214

15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

10 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att strandskydd inträder i vissa fall som rör äldre kommunala planer.

Paragrafen har tillkommit genom att riksdagen har godkänt regeringens förslag i propositionen Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden (prop. 2008/09:119, bet. 2008/09:MJU13, rskr. 2008/09:227). Genom ett förbiseende har innehållit i *andra meningen* inte fått den lydelse som har varit avsedd. Av författningskommentaren i propositionen framgår det att andra meningen ska reglera inträde av strandskydd även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan. I propositionens förslag till lagtext saknades orden ”stadsplan eller byggnadsplan”. Genom denna ändring korrigeras detta.

15.3 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

19 §

Paragrafen innehåller regler om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § första eller andra stycket i en fråga som rör avverkning i fjällnära skog. Paragrafen ändras endast på så sätt att hänvisningen till bestämmelsen i 31 kap. 6 § miljöbalken tas bort. Det innebär att man vid bestämmande av ersättning på grund av ett beslut enligt 18 § första eller andra stycket skogsvårdslagen inte längre ska göra ett avdrag för vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning, ett så kallat toleransavdrag.

Övergångsbestämmelsen i punkten 2

I punkten 2 anges att äldre bestämmelser gäller i mål om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010. Bestämmelsen har övergångsvis betydelse för i vilka fall bestämmelsen om toleransavdrag i 31 kap. 6 § fortfarande gäller. Det som anförs i kommentaren till motsvarande övergångsbestämmelse i lagen om ändring i miljöbalken är relevant även här, dock att det som anförs i fråga om miljödomstolen i stället gäller fastighetsdomstolen.

Lagförslag i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport 5838, Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 31 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 kap.

6 §

Ersättning som avses i 4 § skall minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning.

Ersättning som avses i 4 § skall minskas med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning om *beslutet gäller*

1. beslut att inte medge dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket andra meningen inom biotop-skyddsområde,

2. beslut att inte medge tillstånd enligt 7 kap. 28 a – 29 b §§ inom särskilda skyddade områden,

3. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

Remissinstanser Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport 5838, Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur

Riksrevisionen, Svea hovrätt, Vänersborgs tingsrätt (miljödomstolen), Kammarrätten i Stockholm, Försvarsmakten, Statens räddningsverk, Kustbevakningen, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Stockholms universitet (Naturgeografiska institutionen), Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden och Växteknologiska institutionen), Göteborgs universitet, Umeå universitet, Mittuniversitetet, Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges lantbruksuniversitet (Institutionen för skogens ekologi och skötsel i Umeå), Sveriges lantbruksuniversitet (Institutionen för skogsekonomi i Umeå), ArtDatabanken, Centrum för biologisk mångfald, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Glesbygdsverket, Verket för näringslivsutveckling (numera Tillväxtverket), Energimyndigheten, Sveaskog Förvaltnings AB, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Kalmar läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Svenska kyrkan, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Samernas Riksförbund, Svenska Naturskyddsföreningen, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Turistföreningen, Svenskt Näringsliv, Bergvik Skog AB, Egendomsnämndernas samarbetsorgan, Friluftsrämjandet, Fältbiologerna, Greenpeace, Holmen Skog AB, LRF Skogsägarna, Miljöförbundet Jordens vänner, Norrlandsförbundet, Riksorganisationen Hela Sverige ska leva, SCA, Skogsentreprenörerna, Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län, Stiftelsen Tyresta Nationalpark, Svenskt Friluftsliv, Sveriges Fiskevattenägareförbund, Sveriges Jordägarförbund, Sveriges Ornitologiska Förening, Södra Skogsägarna, Upplandsstiftelsen, Världsnaturfonden

Lagförslag i betänkandet Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m., SOU 2008:99

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 31 kap. 6 § ska upphävas.¹

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. För talan om ersättning eller inlösen som väckts före ikraftträdandet och för överklagande av beslut eller dom som gjorts före samma tidpunkt, gäller 31 kap. 6 § i sin äldre lydelse.

¹ Därutöver föreslogs ytterligare ändringar i miljöbalken, som inte behandlas i propositionen.

Remissinstanser SOU 2008:99, Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Svea hovrätt, Eskilstuna tingsrätt, Falu tingsrätt, Gotlands tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Jönköpings tingsrätt, Linköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Nacka tingsrätt, Vänersborgs tingsrätt, Växjö tingsrätt, Ångermanlands tingsrätt, Affärsverket Svenska Kraftnät, Banverket, Bergsstaten, Boverket, Domstolsverket, Energimarknadsinspektionen, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Glesbygdverket, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Krisberedskapsmyndigheten, Lantmäteriet, Luftfartsstyrelsen, Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Regelrådet, Riksantikvarieämbetet, Post- och telestyrelsen, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Statens bostadskreditnämnd, Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Statens institut för kommunikationsanalys, Statens jordbruksverk, Sveriges geologiska undersökning, Verket för näringslivsutveckling, Vägverket, Avdelningen för fastighetsvetenskap vid Kungliga Tekniska Högskolan, Fakulteten för naturresurser och lantbruksvetenskap vid Sveriges lantbruksuniversitet, Institutet för fastighetsrättslig forskning vid Uppsala Universitet, Institutionen för teknik och samhälle vid Lunds Tekniska Högskola (Lunds Universitet), Gävle kommun, Göteborgs kommun, Jönköpings kommun, Malmö kommun, Lantmäterimyndigheten i Helsingborgs kommun, Lantmäterimyndigheten i Skellefteå kommun, Lantmäterimyndigheten i Stockholms kommun, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Egendomsnämndernas samarbetsorgan, Fastighetsmäklarförbundet, Fastighetsrådets och Miljörådets Förening, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen för gruvor, mineral och metallproducenter i Sverige, Företagarförbundet, Företagarna, Hi3G Access AB, Hyresgästföreningen, Institutet för Näringslivsforskning, IT & Telekommunikationsföretagen, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Lantbrukarnas Riksförbund, MobilTeleBranschen, Näringslivets Regelnämnd, Näringslivets Telekommunikationsförening, Samfundet för fastighetsekonomi, SBC ekonomisk förening, Skogsindustrierna, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gasföreningen, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Sveriges Byggindustrier, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Lantmätareförening, Södra Skogsägarna, Tele2 Sverige AB, Telenor AB, TeliaSonera AB, Villaägarnas Riksförbund

Lagförslag i Naturvårdsverkets rapport 5262, Biotopskydd för vattenanknutna biotoper

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 7 kap. 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

11 §

Mindre mark- eller vattenområden som *utgör* livsmiljö för hotade djur eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda får *av* regeringen eller *den myndighet som regeringen bestämmer förklaras som* biotopskyddsområde. Sådana *förklaringar* får *avse enskilda områden eller* samtliga områden av ett visst slag inom landet eller del av landet.

Inom biotopskyddsområde får inte bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Om regeringen förordnar att samtliga områden av visst slag skall vara biotopskyddsområden, får den i samband med beslutet meddela föreskrifter om att dispens kan medges för sådan verksamhet eller sådana åtgärder. Dispens får endast medges om det finns särskilda skäl.

Inom biotopskyddsområde får inte bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Om regeringen förordnar att samtliga områden av visst slag skall vara biotopskyddsområden, får den i samband med beslutet meddela föreskrifter om att dispens kan medges för sådan verksamhet eller sådana åtgärder. *Om regeringen förordnar att annan myndighet får förklara mark- eller vattenområde som biotopskyddsområde får den föreskriva att dispens får medges av den myndigheten.* Dispens får endast medges om det finns särskilda skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidta de åtgärder som behövs för att vårda biotopskyddsområde. Innan det vidtas någon åtgärd *skall* den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Ett beslut *om biotopskyddsområde skall* gälla omedelbart även om det överklagas.

Remissinstanser Naturvårdsverket rapport 5262, Biotopskydd för vattenanknutna biotoper

Riksrevisionen, Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), Växjö tingsrätt (miljödomstolen), Umeå tingsrätt (miljödomstolen), Domstolsverket, Forsvarsmakten, Statens fastighetsverk, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Västmanlands, Dalarnas, Gävleborgs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, ArtData-banken, Centrum för biologisk mångfald, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut, Lantmäteriverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Banverket, Vägverket, Sveriges geologiska undersökning, Skogsstyrelsen, Energimyndigheten, Sveaskog Förvaltnings AB, Falköpings, Hagfors, Haparanda, Helsingborgs, Hudiksvalls, Jokkmokks, Karlstads, Kristianstads, Krokoms, Landskrona, Leksands, Ljusdals, Lunds, Norrtälje, Skellefteå, Stockholms, Ulricehamns, Varbergs, Växjö, Ånge, Örebro och Örnsköldsviks kommuner, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Svenska Kommunförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting), Svenska Naturskyddsföreningen, Lantbrukarnas Riksförbund, Svensk Energi, Elforsk AB, Skogs- och Lantarbetsgivareförbundet, Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län, De små kommunernas samverkan (SmåKom), Svenska Insjöfiskarnas Centralförbund, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges fiskevattenägareförbund, Sveriges Kust- och Insjöfiskares organisation, Sveriges Ornitologiska Förening, Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund, Sveriges Yrkesfiskares Ekonomiska Förening, Upplandsstiftelsen, Vattenbrukarnas Riksförbund, Vattenregleringsföretagen, Världsnaturfonden

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 31 kap. 6 § ska upphöra att gälla,

dels att 7 kap. 11 §, 19 kap. 1 §, samt 31 kap. 4, 5, 7 och 31 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

11 §

Mindre mark- eller vattenområden som *utgör livsmiljö* för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda får av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *förklaras* som biotopskyddsområde. Sådana *förklaringar* får avse *enskilda områden* eller samtliga områden av ett visst slag inom landet eller del av landet.

Inom biotopskyddsområde får inte *bedrivas* verksamhet eller *vidtas åtgärder* som kan skada naturmiljön. Om regeringen förordnar att samtliga områden av visst slag skall vara biotopskyddsområden, får den i samband med beslutet meddela föreskrifter om att *dispens* kan medges för sådan verksamhet eller sådana åtgärder. *Dispens* får endast medges om det finns särskilda skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidta de åtgärder som behövs för att vårda biotopskyddsområde. Innan det vidtas någon åtgärd skall den

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.

Den myndighet som regeringen bestämmer får vidta de åtgärder som behövs för att vårda ett biotopskyddsområde. *Kommunen* får vidta sådana åtgärder för ett bio-

som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

topskyddsområde som den har bildat. Innan en åtgärd vidtas ska den som äger eller har särskild rätt till området underrättas särskilt.

Ett beslut om *biotopskyddsområde* skall gälla omedelbart även om det överklagas.

Ett beslut enligt *första stycket 2* ska gälla omedelbart även om det överklagas.

19 kap.

1 §¹⁰

Förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar ärenden enligt vad som är föreskrivet i balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen, *biotopskyddsområden*, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas hos miljödomstol enligt 20 kap. 2 § andra stycket. Det samma gäller beslut av en annan myndighet än regeringen om att bilda, ändra eller upphäva ett biotopskyddsområde.

31 kap.

4 §¹¹

Fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,

2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturresevat,

3. *förbud eller beslut att inte* 3. *en dispens enligt 7 kap. 11 §*
medge dispens enligt 7 kap. 11 § *andra stycket som har förenats*

¹⁰ Senaste lydelse 2002:175.

¹¹ Senaste lydelse 2001:437.

andra stycket inom biotopskyddsområde,

4. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

5. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§,

6. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om *dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,*

4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,

5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,

6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§, *eller*

7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

5 §¹²

Innebär ett beslut som avses i 4 § första stycket 1–5 att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd betalas ersättning endast om tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Om regeringen förklarar att samtliga områden av ett visst slag skall vara biotopskyddsområden och regeringen i samband med beslutet meddelar föreskrifter om att dispens kan medges för verksamheter eller åtgärder som kan skada naturmiljön, betalas ersättning endast om dispens vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Har förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd meddelats enligt 7 kap. 24 § och vägras tillstånd, gäller 4 § första stycket.

Om ett beslut som avses i 4 § första stycket 1, 2, 5 eller 6 innebär att det krävs tillstånd för en viss verksamhet eller åtgärd, betalas ersättning endast om tillstånd har vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Om det enligt 7 kap. 24 § har meddelats ett förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd och tillstånd vägras, gäller 4 § första stycket.

7 §¹³

Ersättning enligt 4 § betalas av sta-

Ersättning enligt 4 § betalas av sta-

¹² Senaste lydelse 2002:175.

¹³ Senaste lydelse 2002:175.

ten. *Har föreskrifter, förelägganden eller förbud som avses i 4 § beslutats av en kommun, skall ersättningen i stället betalas av kommunen.*

Har föreskrifter som avses i 4 § första stycket 4 beslutats av länsstyrelsen efter ansökan av en kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet fastställts, *skall ersättningen betalas av den sökanden.* Detsamma gäller om sådana föreskrifter har beslutats av en kommun efter ansökan av den i vars intresse föreskrifterna meddelats.

ten. *Om det är en kommun som har meddelat det beslut som avses i 4 §, ska ersättningen i stället betalas av kommunen.*

Om föreskrifter som avses i 4 § första stycket 5 har beslutats av länsstyrelsen efter ansökan av en kommun eller den i vars intresse vattenskyddsområdet har fastställts, ska ersättningen betalas av sökanden. Detsamma gäller om sådana föreskrifter har beslutats av en kommun efter ansökan av den i vars intresse föreskrifterna har meddelats.

31 §¹⁴

Ersättning enligt detta kapitel *skall* bestämmas i pengar som *skall* betalas vid ett tillfälle.

Ersättning i fall som avses i 5 § tredje stycket *skall* dock betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att *lämnas* enligt 4 § första stycket eller 8 §.

Om det finns särskilda skäl, *kan* det på begäran av den ersättningskyldige eller den ersättningsberättigade *fastställas* att också ersättning enligt 4 § första stycket eller 11 § *skall* betalas med ett visst årligt belopp med rätt att få omprövning vid ändrade förhållanden.

I fråga om ersättning enligt 4 § till följd av skada eller olägenhet för renkötseln gäller 28 § andra stycket rennäringslagen (1971:437).

Ersättning enligt detta kapitel *ska* bestämmas i pengar som *ska* betalas vid ett tillfälle.

Ersättning i fall som avses i 5 § andra stycket *ska* dock betalas med ett visst årligt belopp. Om det finns särskilda skäl, får ersättningen räknas av mot ersättning som kan komma att *betalas* enligt 4 § första stycket eller 8 §.

Om det finns särskilda skäl, *får* det på begäran av den ersättningskyldige eller den ersättningsberättigade *bestämmas* att också ersättning enligt 4 § första stycket eller 11 § *ska* betalas med ett visst årligt belopp med rätt att få omprövning vid ändrade förhållanden.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

2. Äldre bestämmelser gäller

a) i mål enligt 31 kap. 13 § om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010, och

b) i mål enligt 31 kap. 14 § om fastställelse av villkor för ersättning, om talan har väckts före den 1 januari 2010.

¹⁴ Senaste lydelse 2002:175.

Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs att 19 § skogsvårdslagen (1979:429)¹⁵ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §¹⁶

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § första eller andra stycket gäller bestämmelserna i 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 4 § första stycket, 6 §, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12 och 13 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket, 31 § tredje stycket samt 32 och 33 §§ miljöbalken. *Vad* som i dessa bestämmelser sägs om miljödomstol *skall* i stället gälla fastighetsdomstol.

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § första eller andra stycket gäller bestämmelserna i 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 4 § första stycket, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12 och 13 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket, 31 § tredje stycket samt 32 och 33 §§ miljöbalken. *Det* som sägs i dessa bestämmelser om miljödomstol *ska* i stället gälla fastighetsdomstol.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.
 2. Äldre bestämmelser gäller i mål om ersättning på grund av ett beslut som har meddelats före den 1 januari 2010.

¹⁵ Lagen omtryckt 1993:553.

¹⁶ Senaste lydelse 1998:821.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-05-12

Närvarande: F.d. regeringsrådet Rune Lavin, justitierådet Marianne Lundius och f.d. justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren.

Ändringar i reglerna om biotopskyddsområden och ersättning vid beslut om områdesskydd

Enligt en lagrådsremiss den 29 april 2009 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Anders Lillienau.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

De i remissen föreslagna ändringarna berör reglerna om biotopskyddsområden och innebär att inte endast regeringen, länsstyrelser eller skogsstyrelsen utan också kommuner ska få besluta om bildande av vissa typer av biotopskyddsområden. Vidare utökas möjligheterna att besluta om dispens från förbudet mot vissa åtgärder inom dessa områden. Vid bestämmandet av ersättning på grund av beslut om bl.a. bildande av biotopskyddsområden ska inte längre göras s.k. toleransavdrag.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap. 11 §

Enligt förslaget till paragrafens tredje stycke får den myndighet som regeringen bestämmer vidta de åtgärder som behövs för att vårda ett biotopskyddsområde. Vidare får kommunen vidta sådana åtgärder för ett biotopskyddsområde som den har bildat. Styckets utformning i dessa delar ger, när det gäller biotopskyddsområden bildade av kommuner, utrymme för den tolkningen att de av regeringen utsedda myndigheterna har befogenhet att vidta de aktuella åtgärderna inom de av kommunerna bildade områdena. Enligt vad som upplysts under föredragningen inför Lagrådet ska regleringen inte ges denna innebörd. Lagtexten bör därför enligt Lagrådets mening förtydligas i detta hänseende.

Enligt den föreslagna paragrafens sista stycke ska ett beslut enligt första stycket 2 gälla omedelbart även om det överklagas. Enligt Lagrådets mening bör bestämmelsen i tydlighetens intresse ges förslagsvis följande lydelse:

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

Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 maj 2009

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors.

Föredragande: Carlgren

Regeringen beslutar proposition 2008/09:214 Hållbart skydd av naturområden

Rättsdatablad

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
--------------------	--	---

Lag om ändring i miljöbalken	7 kap. 11 §
------------------------------	-------------