

Bilaga 1.

Sammanställning av länsstyrelsernas svar på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog



RiR 2018:17

Skyddet av värdefull skog

Sammanställning av länsstyrelsernas svar

Riksrevisionen skickade i december 2017 ut ett frågeförmulär med nio frågor till länsstyrelserna om deras arbete med områdesskydd av skog. Samtliga 21 länsstyrelser besvarade frågorna. En sammanställning av deras svar redovisas nedan.

Prioritering och urval av områden

Fråga 1a) Utgör den nationella strategin för skydd av skog stöd i Länsstyrelsens praktiska arbete med prioritering av områden?

Samtliga länsstyrelser anger att strategin helt eller delvis utgör ett stöd i det praktiska arbetet med prioritering av vilka områden som ska få formellt skydd. En länsstyrelse framför dock att strategin inte ger stöd för i vilken turordning de prioriterade områdena ska behandlas i ett nästa steg. Även om akuta avverkningsanmälningar enligt samma länsstyrelse är den vanligaste orsaken till att ett områdes prioritet höjs, kan även andra faktorer som bl.a. förekomst av en hög andel nyckelbiotop, försäljning av ett område prioriterat för skydd eller markägarinitiativ påverka prioriteringen. En annan länsstyrelse uttrycker att de senaste åren präglats av arbetet med paketet med ersättningsmark, akuta avverkningsshot och låga anslag, medan arbetet med strategiojekt blivit lidande.

Fråga 1b) Har Länsstyrelsen tagit fram egna strategier/vägledningar etc. gällande prioritering? Om ja, beskriv kortfattat motivet till detta.

I den tidigare strategin för formellt skydd av skog från 2006 angavs att strategin bl.a. syftade till att ”ge underlag för enhetligt uppbyggda, gemensamma länsvisa strategier för skogsvårdsstyrelserna och länsstyrelserna”.¹ Regeringen uppdrog åt länsstyrelserna i regleringsbrevet 2006 att dessa särskilt skulle verka för att arbetet med skydd av värdefulla områden och hotade arter prioriteras, att genomföra den nationella strategin för formellt skydd av skog och redovisa ”hur arbetet fortlöper med fastställande av länsvisa strategier med utgångspunkt i den nationella strategin”.² I den reviderade nationella strategin för formellt skydd av skog från 2017 framhålls att de länsvisa strategierna ”är viktiga dokument som bör hållas aktuella” och att en översyn senast 2018 därför är rimlig.³ I översynen ingår bl.a. att uppdatera urval och avgränsning av värdeotrakter samt att ”tydliggöra inriktning och prioriteringar mot bakgrund av den reviderade nationella strategin”.⁴ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att det

¹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog 2005*, s. 24.

² Finansdepartementet, *Regleringsbrev avseende budgetåret 2006 för länsstyrelserna*, s. 9–10.

³ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog, 2017*, s. 17.

⁴ Ibid.

är effektivt att översynen genomförs som en integrerad arbetsinsats med regionala handlingsplaner för grön infrastruktur.⁵

Samtliga länsstyrelser uppger att de i samband med att den nationella strategin togs fram år 2006 utarbetade regionala strategier för formellt skydd av skog för sina respektive län. Exempel på hur länsstyrelserna beskriver de länsvisa strategierna är att de senare bygger på länets kunskap om värdefull natur och värdestrakter, att de fångar upp miljöer som regionen i fråga har särskilt bevarandeansvar för, samt att de syftar till att implementera den nationella strategin utifrån de förutsättningar som råder i det aktuella länet med avseende på prioriterade skogstyper, värdestrakter, arealmål och urval av områden för formellt skydd. De regionala strategierna togs ofta fram i samarbete med Skogsstyrelsen, men samarbete skedde också över länsgränser, t.ex. bildade länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län en regional arbetsgrupp för strategiarbetet.

En länsstyrelse uppger att den har en regional strategi men huvudsakligen använder nationella vägledning.

Fråga 2) Hur beaktar Länsstyrelsen markägares frivilliga avsättningar när prioritering av formellt områdesskydd görs?

Tolv länsstyrelser uttrycker tydligt att de beaktar frivilliga avsättningar i enlighet med strategin och att markägares önskan om att frivilligt avsätta skog kan påverka om ett område prioriteras för formellt skydd. Exempelvis framför en länsstyrelse att man valt att inte gå vidare med reservatsbildning om en markägare velat "ta ett långsiktigt frivilligt ansvar för befintliga värdekärnor" och man varit eniga om värdekärnornas avgränsning, framtida skötsel och det funnits ett ömsesidigt förtroende emellan parterna. En annan länsstyrelse anger att stora avsättningar på bolagsmark i regel får finnas kvar i bolagens ägo om det inte handlar om "exceptionellt höga naturvärden".

Vissa länsstyrelser uttrycker en farhåga just för långsiktigheten i de frivilliga avsättningarna. Ett exempel som ges är att frivilliga avsättningar i närheten av ett reservat upphävts till följd av att markägaren – ett skogsbolag – ändrat sin planering. Eftersom bolags planering kan ändras över tid menar en länsstyrelse att det krävs ett naturreservat eller särskilt avtal för att säkra ett långsiktigt skydd. En del länsstyrelser väljer ibland att inkludera frivilliga avsättningar i ett område som ska skyddas formellt ifall avsättningarna är insprängda i ett område med höga naturvärden eller ligger i anslutning till ett område som ska skyddas.

⁵ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, 2017, s. 17.

Frånsett de stora skogsbolagens avsättningar är kännedomen hos länsstyrelserna ofta låg om var mindre markägares frivilliga avsättningar är belägna geografiskt. Enligt fyra av länsstyrelserna är detta en orsak till att de har svårt att beakta frivilliga avsättningar.

Tre länsstyrelser uppger att de i någon mån dokumenterar frivilliga avsättningar. I ett fall dokumenteras det samråd som hålls med markägaren om vilka åtgärder som krävs för att naturvärden långsiktigt ska bevaras i ett frivilligt avsatt område. En annan länsstyrelse har i ett fåtal fall skrivit en avsiktsförklaring om en frivillig avsättning med markägaren. En synpunkt som framförs är att det behövs ett nationellt GIS-skikt där det tydligt framgår att markägaren skyddar ett område frivilligt. En markägare som hellre vill avsätta ett område frivilligt och långsiktigt ska enligt strategin få göra detta, även om ett ärende för formellt skydd har inletts. Avsättningen ska i detta fall dokumenteras och markägaren informeras om miljöbalkens bestämmelser i 12 kap 6§, vilket innebär att samråd måste ske med ansvarig tillsynsmyndighet om åtgärder planeras som väsentligen kan skada naturmiljön.⁶ En länsstyrelse beskriver hur den i sådana fall diarieför markägarens begäran och skickar en bekräftelse till markägaren. Ytterligare en länsstyrelse överväger att införa en sorts rådgivningskvitton till markägare som vill avsätta bestånd frivilligt.

Fråga 3) Hur ofta frångår Länsstyrelsen sin årliga prioriteringsplan gällande områdesskydd av skog, och vad beror det i så fall på? (Exempelvis på grund av akuta hot eller initiativ av markägare (Nya Komet)?)

Knappt hälften (nio stycken) av länsstyrelserna uppger att de relativt ofta gör avsteg från sin prioriteringsplan.⁷ Nio länsstyrelser anger att de frångår sin prioriteringsplan relativt sällan. Två länsstyrelser anger att de frångått planen i åtta respektive fem fall.

Den främsta anledningen till att omprioriteringar görs är att länsstyrelserna behöver hantera akuta hot mot naturvärden som framförallt uppstår till följd av avverkningsanmälningar. Kometärenden och andra markägarinitiativ kan också vara orsaker till att planen frångås. Några länsstyrelser anger att arbetet med områdesskydd i första hand är händelsestyrt och att ärenden oftast initieras vid exempelvis avverkningsanmälningar, medan de egeninitierade ärendena är relativt få. Eftersom

⁶ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad version 2017*, s. 43–44. Strategin anger att "markägare som har önskemål om att långsiktigt och frivilligt bevara naturvärdena i områden där ett ärende för formellt skydd har inletts ska normalt kunna göra så. Den frivilliga avsättningen behöver då dokumenteras och markägaren ska informeras om miljöbalkens bestämmelser i 12 kap 6 § om skyldigheten att införa åtgärder som väsentligen kan skada naturmiljön samråda med ansvarig tillsynsmyndighet. Ett område som finns som en del av ett reservatsobjekt eller ett biotopskyddsområde kan dock behöva inkluderas i det formella skyddet även om markägaren föredrar att avsätta området frivilligt. Bedömningen av hur man ska tillämpa detta avgörs med utgångspunkt från förutsättningarna i det enskilda fallet".

⁷ Någon exakt siffra på hur vanliga avsteg från planen är anges i regel inte av länsstyrelserna utan de mått som de använder är "mycket ofta", "mycket vanligt" och "ganska ofta".

akut hotbild mot ett utpekat värdefullt område också omnämns som grund för prioritering i strategin upplever länsstyrelserna inte att arbetssättet nödvändigtvis avviker från strategins prioriteringar.

Fråga 4) Hur stora avvikelser från de av Naturvårdsverket fastställda länsramarna för områdesskydd (av skog) har i genomsnitt gjorts per år under den senaste treårsperioden? Vad beror eventuella avvikelser från länsramen på?

Under tidsperioden 2015–2017 har olika länsstyrelser olika år överskridit alternativt inte fullt ut utnyttjat de av Naturvårdsverket fastställda länsramarna. Varje enskilt år under den aktuella perioden har ungefär hälften av länsstyrelserna använt mer resurser än de medel Naturvårdsverket avsatt inom respektive länsram. Varje år under samma period har en fjärdedel av länsstyrelserna inte fullt ut utnyttjat den beslutade länsramen.

Anledningar till att länsramarna *överskrids* kan, enligt länsstyrelserna, vara att oplanerade brådskande affärer behöver prioriteras eller att långdragna förhandlingar resulterar i avtal med markägare. Orsaker till att länsramen *inte utnyttjas helt* kan bero på fördröjningar i förhandlingar med markägare, att det tar tid att få värderingar granskade och godkända av Naturvårdsverket, personalbrist, samt att det är tidskrävande att utbilda nya handläggare. Det finns också en komplexitet i att arbeta med många privata markägare med små markinnehav.

Det upplevs också som svårt att avgöra vilka förhandlingar som kommer att slutföras under året. Enligt länsstyrelserna hinner förhandlingar ibland inte bli klara enligt prognos, innan Naturvårdsverket omfördelar länsramens resterande medel till andra länsstyrelser vilket sker mot slutet av året. En länsstyrelse uppger att den de senaste åren fått del av medel från andra läns länsramar, eftersom dessa län inte kommit till avslut i sina förhandlingar. Andra faktorer som kan påverka utnyttjandet av länsramen är exempelvis om större skogsbränder inträffar. Enligt en länsstyrelse kan även markägarnas egna skatteplanering och att dessa själva väljer att skjuta upp affärer till kommande år påverka utnyttjandet av länsramen.⁸

En synpunkt som framförs är att det finns en ryckighet i tillgången till markåtkomstmedel. Enligt en länsstyrelse som även behöver ta hänsyn till markåtkomst inom ramen för regeringsuppdraget om skydd av tätortsnära natur är den fastställda länsramen i underkant. Det finns också exempel på hur länsstyrelser strävar efter att arbeta långsiktigt, exempelvis genom att ta fram femåriga handlingsplaner med fokus på vissa typer av områden eller genom att ha en bank av färdigutredda

⁸ Synpunkter på utkast av bilaga 1 för faktagranskning. E-post från Länsstyrelsen i Värmland, 2018-05-03.

reservatsförslag så att det går att snabbt öka takten i arbetet när det finns utrymme i budgeten.

Fråga 5a) På nationell nivå har naturvårdsavtal använts i begränsad omfattning. Vad är enligt Länsstyrelsens erfarenhet den huvudsakliga anledningen till detta?

Länsstyrelserna framhåller genomgående att markägarnas intresse för att teckna naturvårdsavtal är litet. Den primära orsaken till att avtalsformen inte ses som tillräckligt intressant beror enligt länsstyrelserna på att den aktuella ersättningen är betydligt lägre än intrångsersättningen för naturreservat. Om markägare ges möjlighet att välja mellan att teckna ett naturvårdsavtal eller att få intrångsersättning för ett naturreservat, så väljer de i slutändan det senare. Det finns även exempel på att markägare i sina ansökningar inom ramen för Nya Komet föredrar naturreservat.

En synpunkt är att det kan finnas en nytta med samtalen kring naturvårdsavtal, eftersom det finns ett värde i att kunna diskutera alternativa lösningar med markägarna. Bristande erfarenhet av naturvårdsavtal såväl hos handläggare på länsstyrelser som hos markägare uppges också kunna påverka användningen av skyddsformen. Fyra länsstyrelser menar att naturvårdsavtal inte är en långsiktig och ändamålsenlig lösning.

Dock framhålls att naturvårdsavtal kan vara ett bra alternativ för framförallt skötselkrävande naturområden, t.ex. kan kalkbarrskog och lövträdsrika områden gynnas av ett fortsatt brukande. En länsstyrelse framhåller att naturvårdsavtal lämpar sig väl för länets ”mosaikförekomst av trädbärande betesmarker” och andra värdefulla lövträdområden i anslutning till kulturmark. En annan synpunkt är att naturvårdsavtal är en bra metod för att skydda sandlevande arter i täktområden. En länsstyrelse för diskussioner med skogsbolag och stiftet om att använda naturvårdsavtal för kantzoner vid naturreservat, bl.a. för stormsäkring.

Fråga 5b) Hur ser den ungefärliga fördelningen ut mellan antalet ingångna naturvårdsavtal respektive antalet bildade naturreservat i länet under den senaste femårsperioden?

Antalet beslut om naturreservat under den senaste femårsperioden är genomgående hos länsstyrelserna flera gånger så många som antalet ingångna naturvårdsavtal. Av länsstyrelserna redovisar 18 stycken antalsmässigt hur många naturvårdsavtal de tecknat under perioden och av dessa har 13 länsstyrelser tecknat färre än 10 naturvårdsavtal under perioden, i ett fall handlade det om en förlängning av ett naturvårdsavtal. Det finns inget geografiskt mönster, utan antalet tecknade naturvårdsavtal är generellt relativt lågt.

Dock finns en tydlig skillnad i att samtliga länsstyrelser i försökslänen för Kometprogrammet har tecknat fler naturvårdsavtal än övriga län. Länsstyrelserna i

försökslänerna tecknade mellan 12–20 naturvårdsavtal var under den aktuella försöksperioden 2010–2014. I ett fall har en länsstyrelse tecknat fler naturvårdsavtal under försöksperioden, 56 stycken, än antalet beslutade naturreservat som motsvarade 16 stycken, varav 7 var utökade reservat.

Förvaltning av skyddade områden

Fråga 6 a) Utgör Naturvårdsverkets vägledning för förvaltning av skyddade områden ett stöd för Länsstyrelsen i det praktiska arbetet med förvaltning av skyddade områden?

En generell synpunkt är att det i dagsläget inte finns någon uppdaterad beslutad vägledning, endast en remissversion från 2016.⁹ Ungefär hälften (11 stycken) av länsstyrelserna anger ändå att den befintliga tidigare vägledningen helt eller delvis är ett stöd, exempelvis vid planering och prioritering av åtgärder inom skyddade områden. Fyra länsstyrelser anser inte att vägledningen är ett stöd i arbetet med förvaltning.

En tydligare och mer konkret vägledning efterfrågas i några fall. En synpunkt är att checklistor saknas i den remissversion man i dag arbetar efter. I ett fall efterfrågas en samlad vägledning för förvaltningen. Den befintliga vägledningen används ibland tillsammans med andra handböcker och egna styrdokument. En länsstyrelse uppger att man utarbetat en mer detaljerad prioriteringsmodell som utgår från skogstyper och naturvårdsproblem som är specifika för det egna länet.

Fråga 6 b) Beskriv kortfattat hur Länsstyrelsen arbetar med förvaltning av skyddade områden.

Länsstyrelserna arbetar primärt med naturvårdande skötsel och med att göra områden tillgängliga för friluftsliv. Vissa länsstyrelser har också i uppdrag att förvalta Naturvårdsverkets fastigheter och utför t.ex. underhållsåtgärder på byggnader och upprustning av vägar.

Den *naturvårdande skötseln* består exempelvis i att sköta prioriterade naturtyper som trädklädda betesmarker eller att hålla undan inväxande gran i ädellövskogar. Andra skötselåtgärder som länsstyrelserna genomför är slätter, gräs- och skogsbränning, röjning och limnisk skötsel.

Åtgärder för att *öka tillgängligheten* för allmänheten är bl.a. informationsåtgärder, skyltning, gränsmarkeringar, underhåll av friluftsanordningar, röjningar av stigar och anläggande av leder.

⁹ Eftersom Naturvårdsverkets vägledning Värna Vårda Visa endast skickats i remissversion till länsstyrelserna (2016) går det inte avgöra av länsstyrelsernas svar vilken version de avser i sina svar, dvs. den tidigare versionen av vägledningen eller remissversionen.

Antalet anställda som arbetar med förvaltning varierar mellan olika länsstyrelser. Majoriteten av länsstyrelserna (13 stycken) beskriver att de både har egen personal och upphandlar olika skötseltjänster.

Några länsstyrelser beskriver att de utifrån tillgängliga medel gör en prioritering av de mest angelägna åtgärderna i skötselplanen, eftersom man inte kan genomföra allt i planerna. En länsstyrelse anger att det är betydligt fler uppgifter att hantera än vad det finns personal och resurser. En annan synpunkt som framförs är att förvaltningen av skyddade områden nästan alltid varit underfinansierad. Det krävs därför enligt länsstyrelsen ständiga prioriteringar där åtgärder för besökarnas säkerhet kommer i första hand, medan naturvårdsåtgärder får komma i andra hand. Fyra länsstyrelser beskriver också att de söker olika projekt- och miljöstöd för att finansiera sin förvaltning.

En länsstyrelse framhåller att det är svårt att starta eller skala ned projekt i och med att det slutliga beslutet om medel från Naturvårdsverket ofta kommer först i april/maj. Framförallt är det svårt att rekrytera personal inför sommaren med så kort varsel.

En länsstyrelse anser dock att anslaget för förvaltning numera är tillräckligt.

Arbetsprocesser

Enligt ett uppdrag i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2016 och 2017 ska länsstyrelserna arbeta med att slutföra ärenden och fatta beslut om naturreservat i syfte att minska länsstyrelsernas ärendebalanser.

Fråga 7 a) Hur lång är Länsstyrelsens genomsnittliga ärendetid för bildande av ett nytt naturreservat (tid mellan att Länsstyrelsen inleder ärendet till dess att formellt beslut är fattat)?

Den genomsnittliga ärendetid som länsstyrelserna anger är starkt varierande beroende på ärendets komplexitet och hur många markägare som omfattas. Om ett reservatsärende omfattar få markägare och det inte finns andra komplicerande faktorer kan det beslutas inom 1–2 år, men en så kort ärendetid beskrivs som ovanlig. Ett ärende som omfattar många markägare och där flera problem behöver lösas kan ta betydligt längre tid, omkring 10 år. Även ärenden som omfattar stora markägare, t.ex. bolag, kan dra ut på tiden. I dessa fall sköts förhandlingar på nationell nivå av Naturvårdsverket och man kan behöva avvakta tills det finns utrymme i budgeten eller tills att en paketuppgörelse kommer till stånd. Majoriteten av länsstyrelserna skattar den genomsnittliga ärendetiden för bildande av naturreservat till mellan 3 och 6 år. En länsstyrelse uppger att den för att undvika utdragna processer i nya ärenden informerar markägaren i brev eller vid möte om att man avser att slutföra förhandlingarna om ersättning inom två år. Länsstyrelsen kan därefter komma att ta beslut även om en

överenskommelse om ersättning inte är klar. Enligt länsstyrelsen har den tydliga ambitionen hos myndigheten mottagits positivt av markägare.

Fråga 7 b) Har Länsstyrelsen lyckats förbättra sin ärendebalans under de senaste två åren? Hur?

De flesta länsstyrelserna använde, i enlighet med uppdraget i regleringsbrevet för 2016 och 2017, de tilldelade extra handläggningsresurserna till att prioritera beslutsskrivande och att avsluta gamla ärenden. Detta möjliggjordes bl.a. genom nyrekrytering av handläggare som fick i uppdrag att skriva beslut. Handläggningstiden för bildande av naturreservat kunde också kortas genom att rutinbeskrivningar och mallar togs fram, genom att delmoment tidsattes, samt genom ett ökat fokus på att slutföra ärenden.

En tredjedel av länsstyrelserna uppger att de extra resurserna har lett till ett ökat antal beslut om naturreservat. En lika stor andel anser däremot att det har skett en marginell förändring eller ingen förändring alls av ärendebalansen. Övriga uppger att effekten är oklar.

En länsstyrelse använde de extra resurserna till att förstärka sin bemanning för att kunna initiera nya reservatsärenden.

Fråga 7 c) Vilka är huvudorsakerna till att det kan ta lång tid innan ärenden slutförs?

Länsstyrelserna beskriver att reservatsbildningsprocessen är tidskrävande och komplex eftersom det är många delmoment och aktörer inblandade, vilket medför väntetider. Processen omfattar fastighetsägare, värderare, förhandlare och flera myndigheter. Omfattande utredningar kan behöva göras innan beslut kan tas, t.ex. om biologiska värden, gränsdragningar, och inskrivna rättigheter. Formalia ska hanteras i handläggningssystemet Vic Natur.¹⁰ En länsstyrelse anser att det tar tid att få in objekten i fördelningsplanen i Vic Natur. En dryg tredjedel av länsstyrelserna framhåller att de själva inte rör över stora delar av processen och att det ofta kan ta lång tid att få värderingar granskade och godkända av Naturvårdsverket och fastighetsutredningar gjorda av Lantmäteriet. En länsstyrelse påpekar dock att det blivit en markant förbättring under det senaste året vad gäller värderingar hos Naturvårdsverket. En synpunkt som framförs är att det tar lång tid att få reservatsgränsen inmätt eftersom Skogsstyrelsen, som övertagit denna uppgift från Lantmäteriet, inte har tillräcklig bemanning för att täcka behoven.

Ett annat tidskrävande moment i reservatbildningsprocessen är förhandlingarna med markägarna. Länsstyrelserna beskriver att de har ett stort fokus på dialog och samverkan med markägarna och en ambition att komma överens om ersättning med

¹⁰ VIC Natur är ett gemensamt handläggningsstöd för länsstyrelserna, Lantmäteriet, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

alla eller så många som möjligt innan beslut fattas. En länsstyrelse beskriver att den i det längsta försöker undvika tvångsåtgärder. Andra synpunkter som framförs är att det är viktigt att ta till vara markägarnas rättigheter samt att förutsättningarna för formellt skydd utreds grundligt och att det därför ligger i sakens natur att ärenden som innebär intrång i grundlagsstadgade rättigheter måste få ta tid. Om ett reservatsärende omfattar en eller flera markägare som är negativt inställda till formellt skydd kan detta ytterligare förlänga processen. Markägare vill ibland avvakta länsstyrelsens formella beslut för att kunna överklaga innan de är beredda att teckna avtal. Detta förlänger också processen. En länsstyrelse menar att vissa markägarembud tar lång tid på sig och att ombuden borde ha en tidsbegränsning i sitt stöd till markägarna.

En länsstyrelse skriver att ett arbetssätt som innebär att man går till beslut i reservatsärenden även om markfrågorna inte är lösta med alla markägare kräver att länsledningen är beredd att ta sådana obekväma beslut.

Länsstyrelser i södra Sverige menar att reservatsärenden i den delen av landet är mer komplicerade än i norr eftersom markägarstrukturen i söder är mer splittrad och uppdelad på många privata markägare med mindre brukningsenheter, där även ett mindre område kan ägas av flera olika markägare. Detta medför att förhandlings- och handläggningstiden blir längre per objekt och därmed mer resurskrävande.

Förhandlingar om den ekonomiska ersättningens storlek kan också bli utdragna. Det finns hos markägare och deras ombud ofta förväntningar om ett högre markvärde än vad som kan godkännas.

Andra utmaningar som länsstyrelserna beskriver handlar om kompetensförsörjningen inom områdesskydd av skog, både i form av personalbrist och -omsättning. Det är svårt att hitta ny kompetent personal och det tar tid och är kostsamt att lära upp ny personal.

Andra orsaker till att det tar tid att avsluta ärenden är nya områdesskyddsinitiativ från ideell naturvård och kommuner, ny kunskap om länets naturvärden och ett kontinuerligt inflöde av avverkningsanmälningar.

Enligt länsstyrelserna kan begränsade resurser för markåtkomst vissa år i sig vara en orsak till att ärenden tar lång tid att slutföra. Det händer att Naturvårdsverkets fastställda länsram med medel för markåtkomst tar slut, vilket gör att objekt ibland inte kan lösas in innevarande år, särskilt då det handlar om stora objekt, t.ex. hos bolag. I sådana fall får man skjuta på avtalen tills medel finns tillgängliga för utbetalning. Stora variationer i budgeten för intrångsersättning kan även påverka dialogen med berörda markägare.

Ett par länsstyrelser menar att det är ett problem att resurser fastställs på årlig basis, eftersom detta leder till svårigheter att behålla kompetent personal. Enligt en länsstyrelse är en stor del av personalkostnaderna beroende av årligen beslutade

projektmedel, vilket leder till kortsiktiga anställningar samtidigt som inlärningstiden är lång.

Fråga 8) Hur arbetar Länsstyrelsen med Nya Komet? Hur stort är intresset i länet från markägare för att på eget initiativ föreslå områdesskydd?

Arbetet med Nya Komet

Länsstyrelserna uppger generellt att de använder sina hemsidor för att informera om Nya Komet och att de samarbetar med Skogsstyrelsen i frågan. I vissa fall har riktade utskick gjorts till markägare inom områden som bedömts som intressanta för utvidgat formellt skydd. Informationsmöten om Nya Komet hålls också för markägare, ofta i samarbete med Skogsstyrelsen. Vissa länsstyrelser har arbetsgrupper där de samarbetar med markägarorganisationer och andra intressenter och har i det sammanhanget marknadsfört Nya Komet. Andra exempel är att ha en särskild kometsamordnare eller utsedda kontaktpersoner för Nya Komet.

De fem län som var försöksområden för arbetssättet Nya Komet under 2010–2014 var Gävleborg, Kronoberg, Skåne, Västerbotten och Västra Götalands län. En av de berörda länsstyrelserna framhåller att Nya Komet fungerade bra för att marknadsföra skydd av skog. Länsstyrelserna har i regel ett nära samarbete med Skogsstyrelsen, bl.a. kring urval och prioritering av inkomna intresseanmälningar.

Enligt en länsstyrelse utgör Nya Komet en ”kompletterande metod för att få in lämpliga objekt som grund för att uppnå arealmålen beträffande skydd av skog”. De objekt som kommer in vägs naturvärdesmässigt gentemot alla andra objekt i den långsiktiga planeringen för områdesskydd. En annan länsstyrelse beskriver hur en prioritering av inkomna anmälningar görs utifrån strategin och i jämförelse med andra pågående ärenden. En länsstyrelse påpekar att Komet numera är ordinarie verksamhet.

Intresset för Nya Komet

Majoriteten av länsstyrelserna beskriver intresset för Nya Komet hos markägarna som relativt lågt. Anledningar som tas upp är bl.a. att arbetssättet är ganska nytt och ännu okänt och att alla länsstyrelser inte har arbetat så aktivt med marknadsföring av Komet, bl.a. eftersom de redan haft många pågående reservatsärenden där markägare väntat på utbetalning.

Även länsstyrelser i försökslänen för Nya Komet uppger att intresset hos markägare är begränsat, bl.a. anger en av dessa att markägarnas intresse avmattats och att det i första hand är intrångsersättning som kommer i fråga. En annan länsstyrelse uppger att den får in en handfull förfrågningar per år ”oftast i form av mindre områden som normalt inte skulle prioriterats som reservatsobjekt” och att något enstaka objekt blir reservat, medan vissa hanteras vidare av Skogsstyrelsen som biotopskyddsområden eller naturvårdsavtal.

Några länsstyrelser uppger dock att de noterar ett ökat eller ganska stort intresse för Nya Komet i sina län och att intresseanmälningar av tillräcklig kvalitet kommit in för att resultera i bildande av mindre naturreservat eller i annat fall tecknande av naturvårdsavtal. En synpunkt är att reservatsbildningar på markägarinitiativ förekom redan före Komet.

Övriga synpunkter

Fråga 9) Har Länsstyrelsen några övriga synpunkter eller andra medskick som kan vara av intresse för granskningen angående arbetet med områdesskydd av skog?

Majoriteten av länsstyrelserna (17 av 21) har lämnat medskick inom olika områden.

Naturvårdsverkets hantering

- Sex av länsstyrelserna efterlyser en snabbare hantering av Naturvårdsverket när det handlar om att släppa igenom förslag till fördelningsplanen och att granska och godkänna värderingar, eftersom de anser att bl.a. granskningen av värderingar dragit ut på tiden och därmed försenat områdesskyddsprocessen.
- En länsstyrelse efterfrågar en mer långtgående vägledning, bl.a. i form av nationella mallar, för hur beslut om områdesskydd ska formuleras.
- En synpunkt som framförs är att Naturvårdsverket övertolkat sin roll i reservatsbildningsprocessen och detaljstyr länsstyrelsens uppdrag.
- Två länsstyrelser lyfter fram samarbetet med Naturvårdsverket inom områdesskydd som snabbt och effektivt. Exempelvis framförs att handläggargrödet Vic Natur underlättar den gemensamma hanteringen. Naturvårdsverkets upphandling av konsulter för värdering som länsstyrelserna kan avropa bidrar till en effektiv hantering enligt en länsstyrelse. En annan länsstyrelse framhåller att Naturvårdsverkets processbeskrivning är ett stort stöd och att verkets ansvariga länsbiolog är väl insatt i länets naturvärden.

Reservatsbildningsprocessen

- Synpunkter som framförs rörande reservatsbildningsprocessen är bl.a. att länsstyrelserna inte får tillräckligt stöd av andra myndigheter som ansvarar för olika delmoment, t.ex. godkännande av värderingar, inmätningar av reservatsgränser och leverans av fastighetsutredningar.
- Processen försenas också av att bolag som anlitas för värderings- och förhandlingstjänster ibland inte hinner utföra sina uppdrag.
- Strategins fokus på att markägaren ska vara i centrum och delaktig i bevarandeprocessen medför att arbetet dras ut i tid.
- Handläggningsarbetet påverkas negativt av att det är svårt att rekrytera tillfälliga områdesskyddshandläggare med tillräcklig kompetens.

Ökad långsiktighet vad gäller resurser efterfrågas

- Sju länsstyrelser framhåller antingen att medel för markåtkomst fluktuerar kraftigt från år till år eller att medlen är otillräckliga, vilket påverkar effektiviteten

och gör det svårt att planera verksamheten. En större långsiktighet i Naturvårdsverkets årliga länsramar efterlyses, liksom en fortsatt satsning på områdesskydd för att nå miljökvalitets- och etappmål.

- Sex länsstyrelser framhåller behovet av tillräckliga och långsiktiga handläggningsresurser för att kunna bedriva ett effektivt arbete med områdesskydd. En länsstyrelse menar att bristen på handläggare utgör en större flaskhals i beslutsprocessen i södra Sverige än tillgången till markåtkomstmedel. En annan menar att återstående skyddsvärda skogar omfattar en liten och snabbt minskande areal och att antalet handläggare på länsstyrelsen bör öka för att områdena inte ska förloras. Mer förebyggande arbete i form av samarbeten med skogsägare skulle också kunna bedrivas om resurser fanns.
- Andra faktorer som lyfts fram är den kraftiga prisutvecklingen på skog, som medför att ersättningsnivåerna höjs och länsramen förbrukas snabbare. Intrångsersättningen med 25 procents påslag på marknadspriset innebär att nästan enbart avtal med intrångsersättning tecknas istället för köpeavtal.¹¹ En länsstyrelse framhåller att statligt ägande ofta är att föredra vid förvaltning och att det därför vore önskvärt att kunna erbjuda 25 procents påslag vid köp.

Nya paket med ersättningsmark efterfrågas

- Fyra länsstyrelser efterfrågar nya paket med ersättningsmark och efterlyser att statlig mark, t.ex. Sveaskogs, i ökad utsträckning kan användas som bytesmark när naturreservat ska bildas. En synpunkt som framförs är att det s.k. ESAB-paketet uppskattades av både myndigheter och skogssektorn, och sågs som ett effektivt sätt att skydda skog.
- En länsstyrelse framhåller att ersättningsmark framförallt kan snabba på processen med reservatsbildning när större markägare berörs, medan sådan mark för mindre områden snarare kan innebära att processen drar ut på tiden.

Underlätta bildandet av naturreservat på statlig mark

- En länsstyrelse anser att de många skyddsvärda områdena på statlig mark borde ges reservatsskydd utan ordinarie förfarande med värdering, förhandling, avtalsskrivande och utbetalning av ersättning. Statliga myndigheter och bolag som äger skog skulle kunna få i uppdrag att avstå från skogsbruksåtgärder i skogar med höga naturvärden, så att dessa på längre sikt kunde ges formellt skydd. Länsstyrelserna skulle då på kort sikt kunna fokusera på formellt skydd av skog utanför det statliga innehavet. Ett alternativ vore att de statliga skogsägarna fick ett direktiv att själva identifiera värdekärnor enligt skogsstrategin och att ytorna därefter undantogs för avverkning.

¹¹ Intrångsersättningen uppgår sedan 2010 till 125 procent av marknadsvärderingen av de användarrestriktioner som intrånget medför.

Ökad kunskap behövs

- Behovet av ökad kunskap och inventering framhålls av vissa länsstyrelser, eftersom värdefulla miljöer med tidigare oregistrerade nyckelbiotoper inte fångats upp vid Skogsstyrelsens tidigare inventeringar och nu anmäls för avverkning.

Övriga synpunkter

- En länsstyrelse framhåller att man i statistiska sammanhang snarare bör tala om areal och andel skyddad produktiv skogsmark per län än antal skyddade områden och antal fattade beslut.
- Enligt en annan länsstyrelse är vissa skogstyper, som t.ex. granskogar, mer utsatta för avverkningshot än andra och också mindre prioriterade enligt strategin. Att återfå dessa naturvärden om skogen avverkas tar mycket lång tid. Skydd av skog kommer enligt länsstyrelsen därför troligen alltid delvis styras av hotbild och inte bara strategi.

Uppföljningsfrågor

Riksrevisionen skickade i mars 2018 fyra uppföljningsfrågor till länsstyrelserna.¹² Av 21 länsstyrelser besvarade 20 stycken uppföljningsfrågorna.¹³ En sammanställning av deras svar redovisas här.

Fråga 1a) Hur fungerar samarbetet mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen angående arbetet med områdesskydd?

Enligt 19 av 20 länsstyrelser som besvarade uppföljningsfrågorna fungerar samarbetet mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bra eller mycket bra. I ett fall är länsstyrelsens uppfattning oklar.

Samtliga länsstyrelser anger att de har regelbundna formella och informella kontakter med Skogsstyrelsen, dels en rutin med möten av mer strategisk karaktär, dels löpande avstämningar via telefon och e-post. Under de strategiska mötena diskuteras exempelvis den övergripande planeringen för områdesskydd och ett informationsutbyte sker rörande nya uppdrag. Myndigheterna försöker även att ses ute i fält vid något tillfälle. De löpande kontakterna handlar bl.a. om enskilda ärenden, avverknings- och intresseanmälningar, samt om överlämning av ärenden mellan myndigheterna.

En länsstyrelse framför att Skogsstyrelsen delvis saknar kunskap om oregistrerade och icke upptäckta värdekärnor, vilket kan medföra att stora biologiska värden ofta upptäcks i samband med en avverkningsanmälan. Enligt länsstyrelsen använder sig inte Skogsstyrelsen av möjligheten att förelägga fastighetsägare om förbud mot avverkning tills naturvärdena utretts närmare med stöd av 26 kap. 9§ MB.

¹² Uppföljningsfrågor till samtliga länsstyrelser, 2018-03-14.

¹³ Länsstyrelsen i Västerbottens län besvarade inte uppföljningsfrågorna.

Fråga 1b) Både Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen kan teckna naturvårdsavtal – hur delas ansvaret för detta upp mellan myndigheterna? Uppfattar Länsstyrelsen att myndigheterna har en samsyn kring vilka områden som kan vara mer lämpliga för naturvårdsavtal jämfört med områdesskydd enligt miljöbalken?

En samlad bild är att Skogsstyrelsen tecknar den största delen av de nya naturvårdsavtalen i mån av resurser och att detta sker på skogsmark. Om det handlar om större och dyrare områden så tecknar länsstyrelsen ofta avtal i de fall Skogsstyrelsens medel inte räcker till. Vissa länsstyrelser uppger dock att det inte finns någon formell ansvarsfördelning. En länsstyrelse uppger att Skogsstyrelsen inom det aktuella länet svarar för mindre nyckelbiotoper, medan länsstyrelsen ansvarar för större eller konglomerat av nyckelbiotoper. En del länsstyrelser framhåller att de primärt arbetar med naturreservat och att de ser denna skyddsform som mer långsiktig.

Enligt drygt hälften av länsstyrelserna finns det en samsyn kring val av skyddsform mellan de båda myndigheterna.

Fråga 2) I samband med ärenden som initieras till följd av avverkningsanmälningar; genomför Länsstyrelsen alltid en egen naturvärdesinventering av området eller kan inventeringar genomförda av exempelvis Skogsstyrelsen eller andra aktörer användas som underlag för beslut?

Den största delen (15 stycken) av länsstyrelserna anger att de alltid gör en egen inventering av naturvärdena vid avverkningsanmälningar, även i de fall där det finns ett befintligt underlag och en inventering från Skogsstyrelsen. Några länsstyrelser framhåller att de har ett högt förtroende för Skogsstyrelsens bedömningar, men att de ändå inför att beslut tas om formellt skydd besöker det aktuella området. Ett par länsstyrelser uppger att de normalt gör en egen inventering i fält, men att de också använder befintliga kunskapsunderlag. En annan länsstyrelse har stort förtroende för Skogsstyrelsens naturvärdesinventeringar och besöker i undantagsfall det avverkningsanmälda området. En länsstyrelse anser att både Skogsstyrelsens och andra aktörers inventeringar absolut kan användas. I några fall anlitas också konsulter, bl.a. för inventering av artgrupper. En länsstyrelse efterlyser ett bättre kunskapsunderlag. Ibland utgörs det enda befintliga underlaget av en inventering från bolaget som vill avverka. Enligt en länsstyrelse är det ett problem när de enda befintliga inventeringarna utförts av icke-oberoende aktörer.

Fråga 3) Samarbetar Länsstyrelsen med angränsande län vid framtagandet av de regionala strategierna för formellt skydd?

Enligt länsstyrelserna samarbetade de flesta med angränsande län i samband med att den tidigare regionala strategin togs fram 2006. Arbetet med översynen av den regionala strategin har enligt en länsstyrelse inte påbörjats än. En synpunkt som

framförs är att det inte finns samma behov av att samarbeta kring en uppdatering av strategin, men samarbete har i några fall inletts i samband med den översyn som nu pågår. Knappt hälften av länsstyrelserna lyfter fram det pågående samarbetet inom regeringsuppdraget för grön infrastruktur. En annan samarbetsfråga som förs fram handlar om avstämningar kring värdetraktens avgränsningar. En länsstyrelse har inga planer på särskilda samarbeten men deltar i ett erfarenhetsutbyte med andra län i regionen.

Fråga 4) Hur vanligt är det att ett naturreservat direkt angränsar till ett annat län och hur samarbetar länen kring skyddsvärda områden som sträcker sig över länsgränser?

Enligt majoriteten av länsstyrelserna finns det naturreservat som direkt angränsar till annat län, men reservatsområden kan även sträcka sig över både läns- och landsgränser. Inför bildande av reservat som sträcker sig över en länsgräns uppger en länsstyrelse att avstämningar eller samråd hålls med länsstyrelsen i det angränsande länet. En annan länsstyrelse uppger att sådana situationer inträffar vart tredje till femte år och att kontakt i dessa fall tas med grannlänet. Ibland startas processer för bildande av naturreservat samtidigt i de båda berörda länen. I enstaka fall kan en gemensam process startas med samordning av möten med markägare. Enligt en länsstyrelse måste dock två beslut tas i sådana fall, eftersom ett beslut om naturreservat endast får meddelas av länsstyrelsen i det egna länet. Enligt länsstyrelsen försöker man också samordna föreskrifter och skötselriktning. Dock menar en annan länsstyrelse att det kan vara svårt att synkronisera föreskrifter mellan länen och ett exempel som ges är ett gränsöverskridande naturreservat där det ena länet sköter hela reservatets förvaltning i praktiken. En länsstyrelse framhåller dock att delat förvaltarskap inte är ett problem. En annan synpunkt som förs fram är att det ibland inte går att samarbeta p.g.a. olika prioriteringar. De samarbetsformer som beskrivs av olika länsstyrelser är samråd, arbetsgrupper och planer för området som skickas på remiss till angränsande län.

För några länsstyrelser är dock fall med naturreservat som sträcker sig längs med eller över länsgränser ovanliga.