

Naturvårdsavtal för områden med höga sociala värden

Innehåll

Naturvårdsavtal för områden med höga sociala värden	1
Bakgrund	1
Naturvårdsavtal med upplevelsevärde som grund	2
Ambitionsnivå	2
Upplevelsevärden	4
<i>Nyttjande</i>	4
<i>Tillgänglighet och nåbarhet</i>	5
Prioritering och urval med avseende på områdets upplevelsevärde.....	5
<i>A) Värdering av skogens sociala värde</i>	5
<i>B) Värdering av hur upplevelsen påverkas vid åtgärder</i>	6
<i>C) Värdering av områdets innehåll av prioriterade rekreativvärden</i> ...	6
<i>Summering och gruppering</i>	7
Avgränsning av området	7
<i>Dialog med kommunen</i>	8
Ersättningsprinciper	8

Bakgrund

Skogsstyrelsen fick i regleringsbrevet för 2013 i uppdrag att göra en sammanställning av kunskapsläget om skog och sociala värden¹. Som en del i detta arbete gavs Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd analysera möjligheterna och behovet av att utöka naturvårdsavtalens användning till att även omfatta områden i skogen med sociala värden.²³ Skogsstyrelsen i samråd med Naturvårdsverket bedömde att detta är möjligt och konstaterade att det fanns ett behov av utökningen. Myndigheterna avser mot bakgrund av detta att påbörja arbetet med att tillskapa naturvårdsavtal för sådana områden.

Av rapporten framgår att myndigheternas gemensamma riktlinjer för naturvårdsavtalsarbetet avses revideras först när erfarenhet av denna användning av naturvårdsavtal erhållits. Inledningsvis ska arbetet ske utifrån en enklare promemoria innehållande principer för urval och avgränsning av områden samt ersättningsprinciper.

Avsikten med denna promemoria är att ge stöd och ramar för Skogsstyrelsens, länsstyrelsernas och kommunernas personal i arbetet med handläggning av

¹ Skogsstyrelsen, Meddelande 9-2013

² Skogsstyrelsens regleringsbrev för 2013

³ Skogsstyrelsen, Meddelande 8-2013

naturvårdsavtal för områden med höga sociala värden. Promemorian är också till viss del utformad med tanke på att myndigheterna, under denna uppstartsfas av verksamheten, särskilt ska kunna erhålla erfarenheter från områden med höga sociala värden där de biologiska värdena bedöms vara ordinära. Slutsatser om framtida prioriteringar mellan objektskategorier med mera kan därför inte dras enbart med denna promemoria som underlag. Erfarenheter från de ärenden som aktualiseras under 2015-2016 kommer utvärderas och tas tillvara i syfte att utveckla arbetet.

Någon förankring av promemorian hos ideella organisationer eller markägarnas intresseorganisationer är inte aktuellt innan myndigheterna testat arbetssättet. En sådan förankring genomförs i stället när mer erfarenhet från praktisk tillämpning finns, vilken då ska införlivas i befintliga riktlinjer.

Naturvårdsavtal – Riktlinjer för tillämpning utgör myndigheternas styrande dokument. Denna promemoria utgör ett stöd i de fall handläggningen av ärenden i skogar med höga sociala värden skiljer sig från handläggningen i skogar med enbart höga biologiska värden.

Naturvårdsavtal med upplevelsevärdet som grund

Miljömålet Levande skogar har definierats på följande sätt av riksdagen "Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas." En av preciseringarna av detta miljömål har direkt bäring på rekreationsvärden. Friluftsliv - Skogens värden för friluftslivet är värnade och bibehållna.

Syftet med naturvårdsavtal med rekreationsvärden som grund är att bevara och utveckla skogar som har ett högt socialt värde. Skogsstyrelsen har i Meddelande 9-2013 definierat skogens sociala värden som ”de värden som skapas av människans upplevelser av skogen”.

Skydd av områden med höga sociala värden genom naturvårdsavtal sker på frivillig basis och myndigheten eller kommunen skriver ett tidsbestämt avtal med markägaren.

De områden som kan komma ifråga utgörs av områden med skog som har så höga rekreationsvärden att skötseln ska inriktas mot att bevara och utveckla dessa värden. Om det är flera bestånd av olika skoglig karaktär men där rekreationsvärdet bedöms vara så högt att det ska ligga i fokus för skötseln bör samtliga dessa omfattas av avtalet. Naturvårdsavtalet ska utformas så att åtgärder som förstör eller försämrar rekreationsvärden och biologiska värden är otillåtna. Syftet med skydd av områden genom naturvårdsavtal är inte att ersätta markägaren för den hänsyn som skogsvårdslagen kräver.

Ambitionsnivå

Då avsikten är att myndigheterna ska påbörja arbetet med att teckna naturvårdsavtal för områden med höga sociala värden, samtidigt som anslaget för skydd av skog genom naturvårdsavtal är begränsat, klargör promemorian i vilken omfattning som myndigheterna ska arbeta med denna kategori under

2015 och 2016. Som utgångspunkt kan konstateras att Skogsstyrelsen under 2013 tecknade cirka 200 stycken naturvårdsavtal med de biologiska värdena som utgångspunkt. Därtill kommer länsstyrelserna som tillsammans tecknade cirka 25 stycken. Hur många som tecknats vid kommuner saknas uppgift om, men sannolikt handlar det endast om enstaka naturvårdsavtal.

Ambitionsnivån för omfattningen av naturvårdsavtal med utgångspunkt i de höga sociala värdena utgår från att områden klassificeras i tre olika huvudkategorier:

1. Områden med höga sociala värden och med triviala/ordinära biologiska värden.
2. Områden med höga sociala värden kombinerat med höga biologiska värden, men där de biologiska värdena i sig inte är tillräckliga för att området ska prioriteras inom ramarna för strategi för formellt skydd av skog. I praktiken kan det här handla om nyckelbiotoper eller naturvärdesobjekt utanför värdestrakter och som inte heller utgör någon prioriterad skogstyp men där de sociala värdena är höga.
3. Områden med både höga sociala värden och höga biologiska värden, där de biologiska värdena är så höga att de är prioriterade för formellt skydd inom ramarna för den Nationella strategin för formellt skydd av skog.

En rimlig ambitionsnivå för Skogsstyrelsen bedöms vara att myndigheten tecknar ca 20 stycken normalstora naturvårdsavtal med höga sociala värden som grund under 2015. Dessa naturvårdsavtal bör fördelas så att minst 5 stycken tecknas för objekt inom kategori 1 och 15 stycken för objekt inom kategori 2, se tabell 1. Om möjligt kan en förskjutning ske från kategori 2 till kategori 1, då myndigheterna särskilt behöver erfarenhet från den senare objektskategorin. Avstämning ska regelmässigt ske med nationella stödfunktioner för att säkerställa att prioritering och utformning av avtal sker på ett enhetligt och korrekt sätt. Naturvårdsverket har ingen specificerad ambitionsnivå för de kommande åren men ser gärna att Länsstyrelser och kommuner använder sig av naturvårdsavtal för skydd av områden med höga sociala värden.

Tabell 1. Redovisning av ambitionsnivå för Skogsstyrelsens arbete med naturvårdsavtal för områden med sociala värden, tabellen visar antal avtal inom respektive kategori för åren 2015 och 2016

	Kategori 1 – Sociala värden, endast triviala naturvärden	Kategori 2 – Sociala värden kombinerat med vissa naturvärden
2015	5	15
2016	10	10

Den uttryckta ambitionsnivån avser privatägda fastigheter inom småskogsbruket. Myndigheterna bör således ha en låg aktivitet med tecknandet av naturvårdsavtal för områden med höga sociala värden på mark ägd av kommuner och skogsbolag, då dessa aktörer torde kunna göra frivilliga åtaganden som säkerställer bevarandet av aktuella områden.

Objekt inom kategori 3 omfattas inte av denna ambitionsnivå då de objekten ändå skulle prioriterats. Det är emellertid önskvärt att vid upprättade av naturvårdsavtal inom denna kategori tydliggöra förekomsten av de sociala värdena i avtalet.

I de fall ett område hyser såväl höga naturvärden som sociala värden bör det även framgå av naturvårdsavtalets målbild vilka värden som prioriteras under avtalstiden. Om de sociala och biologiska värdena är motstridiga ska normalt de biologiska värdena ges företräde, i förekommande fall förs en dialog med nationella stödfunktioner vid utformning av avtalet.

Upplevelsevärden

En skogs upplevelsevärde kan bedömas utifrån tre kriterier:

- Nyttjande
- Kvalitet
- Tillgänglighet

Nyttjande

En skog som visar tydliga spår av att människor besöker den har ett rekreativvärde. Ju tydligare spåren är, desto högre nyttjande. Ett exempel: en lång slingrande knappt tydlig stig visar på ett lågt nyttjande, en likadan stig som är väl hävdad och som har flera förgreningar i olika riktningar tyder på att människor söker sig dit från olika håll och att nyttjandet är högre.

Människor söker sig till och nyttjar skogen i olika syften som ger ett välbefinnande av vistelsen. Välbefinnandet kan grupperas i fyra olika relationer till skogen. Att man befinner sig i skogen, aktiverar sig i skogen,

kopplar av och hittar ett lugn samt känner igen sig skogen. Individens olika behov avgör vilken aspekt som är viktigast.

Kvalitet

Det finns sju upplevelsekvaliteter som är identifierade i skogen⁴ och dessa är:

- Orördhet och mystik
- Skogskänsla
- Frihet och rymd
- Naturpedagogik
- Kulturhistoria
- Aktivitet och utmaning
- Service och samvaro.

Vissa av dessa kräver inte ett formellt skydd genom t ex ett naturvårdsavtal utan kan bevaras med normal miljöhänsyn vid skogliga åtgärder, medan andra förstörs vid minsta ingrepp.

Ett områdes kvalitet kan beskrivas genom att ange vilka eller vilken av de sju upplevelsekvaliteter som hittas inom området. Upplevelsekvaliteten påverkar också den skötsel som bör genomföras.

Tillgänglighet och nåbarhet

Tillgängligheten beskriver hur lätt det är att komma till området, hur man kan ta sig in i skogen samt hur information kan presenteras på ett sådant sätt att det möjliggör för alla att ta del av utevistelser i skogsmiljö. Det handlar om såväl avstånd, mentala och fysiska barriärer som hur skogen ser ut. Barriärer kan vara avsaknad av kunskap om att skogen finns, rädsla för att gå vilse, eller att stora motorvägar omger skogen.

Områden som är lätt tillgängliga kan ofta ha ett högt nyttjande oavsett vilka kvaliteter skogen innehåller. Närheten ger en tillgänglighet som gör att människor söker sig dit.

Prioritering och urval med avseende på områdets upplevelsevärde

A) Värdering av skogens sociala värde

Nyttjande av ett område är ett kvitto på vilken kvalitet upplevelsevärdet har, hur tillgängligt området är och därmed hur höga sociala värden skogen har.

Denna bedömning kan inte göras bara genom att titta på skogen utan måste göras i dialog med kommunen. Kommunen bör veta vilka områden som har höga sociala värden och kunna uttala sig om vilka som hör till de högst, respektive de lägst nyttjade. Skogar nära människors bostäder räknas ofta till de som har högst sociala värden.

⁴ Lundh-Malmros B. Upplevelsevärden. Rapport 4:2001. Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting

Ju fler upplevelsevärden som kan hittas inom ett område och ju fler olika typer av nyttjande som kan spåras där desto högre sociala värden har området. Ofta syns nyttjandet genom att området korsas av stigar mellan huvudstråken. Spår av kojor och motionsaktiviteter i samma område är andra tecken på högt nyttjande. Gläntor och uppehållsplatser är viktiga delar i ett område som anses ha höga sociala värden.

1 = Området tillhör de mest använda i länet/kommunen, t.ex är utpekade inom programmet för tätortsnära områden.

0 = Området tillhör inte de mest använda i länet/kommunen

B) Värdering av hur upplevelsen påverkas vid åtgärder

En fullvuxen skog som redan har höga upplevelsevärden har haft det en lång tid och kommer att ha det en lång tid framöver. Upplevelsevärdet är i dessa fall beroende av att skogen får stå kvar i stort sett orörd. En röjnings- eller gallringsskog å andra sidan kan genom att röjas eller gallras öka sina upplevelsevärden utan att markägarens normala skogsbruk påverkas nämnvärt.

1 = Ett område där nästa åtgärd skulle vara förnygringsavverkning och vars värden bevaras genom att lämna skogen i huvudsak i nuvarande skick.

0 = Ett område där skogen är ung och där nästa skogliga åtgärd höjer upplevelsevärdet förutsatt att man vid genomförandet följer målbilderna för god miljöhänsyn.

C) Värdering av områdets innehåll av prioriterade rekreativvärden

Området kan i detta fall inte ses som ett skogsbestånd utan bör snarare behandlas utifrån hur den kan ses av besökare. En skog för samma typ av rekreation består ofta av flera bestånd eftersom variationen i sig är en egenskap som lockar människor.

Närskogar, friluftsskogar, stigar/leder och uppehållsplatser angavs vid dialogen kring god miljöhänsyn som de element som bör prioriteras för hänsyn till friluftsliv och rekreation. I prioriteringen av rekreativområden som kan komma i fråga för naturvårdsavtal utgår vi också från dessa. Definitioner och målbilder för god miljöhänsyn till dessa finns beskrivna på www.skogsstyrelsen.se/miljohansyn.

Närskogar – har så många värden att de bara genom sin närhet blir prioriterade. En dialog med kommunen är viktig för att få klart för sig vilka planer kommunen har för skogen.

Friluftsskogar – är områden som utövaren besöker mindre frekvent än närskogen men där vistelsen sker under en längre tid, exempel på aktiviteter är bärplockning och vandring. Här är dialogen med kommunen viktig. Observera att om dessa skogar kan tåla ett skogsbruk som anpassas till

upplevelsevärdena, t ex genom att lämna en skärm, ses de inte som prioriterade för naturvårdsavtal.

Stigar/leder – kan vara en indikation på att det finns andra sociala värden i området och ett mått på att skogen nyttjas. I sig är dessa inte prioriterade för skydd genom naturvårdsavtal. Med målbilderna för god miljöhänsyn i åtanke bör det vara möjligt att bevara stigens värde inom ramen för SVL och det förväntade sektorsansvaret.

Uppehållsplatser – skogen runt en uppehållsplats påverkar upplevelsen och kan därför många gånger jämföras med närskogar och bör prioriteras som rekreationsområde.

1 = området består av ett eller flera prioriterade rekreationsvärden

0 = området saknar prioriterat rekreationsvärde

Summering och gruppering

3 poäng = prioritering 1

1 poäng = prioritering 3

2 poäng = prioritering 2

0 poäng = prioritering 4

De objekt som kan komma ifråga för naturvårdsavtal ska ha fått prioritering 1 utifrån sina sociala värden, d.v.s. ha fått poäng inom både A, B och C. Detta innebär således att de områden som aktualiseras företrädevis ska utgöras av äldre skogar som är bland de mest nyttjade i kommunen/länet och där nästa skogliga åtgärd är föryngringsavverkning. Områdena ska dessutom utgöras av en närskog, friluftsskog eller en uppehållsplats.

Avgränsning av området

Som nämnt tidigare omfattar ett rekreationsområde sällan bara ett bestånd utan snarare flera bestånd som har olika värden att bevara och utveckla. Exempelvis kan delar av rekreationsområdet utgöras av en yngre skog vars upplevelsevärden kan öka om de planerade skogsbruksåtgärderna anpassas och utförs på rätt sätt, utan att detta behöver påverka markägarens normala brukande nämnvärt. Naturvårdsavtalet ska emellertid endast omfatta den äldre skogen och det är även endast detta område som ska märkas ut på den karta som biläggs avtalet.

Vidare är det önskvärt att hela området skyddas även om flera fastigheter berörs. I förekommande fall får då ett avtal per fastighet upprättas. Eftersom naturvårdsavtalet är frivilligt kan man dock hamna i situationen att bara en del av området kan skyddas på detta sätt. Normalt bör minst 75 % av det prioriterade området skyddas för att det ska prioriteras för naturvårdsavtal.

För att inte den administrativa kostnaden för det skyddade området ska bli för högt bör området vara minst 2 ha.

I de fall hela rekreationsområdet omfattar ett större område än det som blir skyddat genom naturvårdsavtal, vare sig detta beror på att området t ex sträcker sig över flera fastigheter eller för att det delvis utgörs av yngre bestånd, är det önskvärt att hela rekreationsområdet avgränsas på en karta som läggs i ärendeakten i samband med handläggning av ärendet.

Dialog med kommunen

Denna dialog är grunden för att säkerställa att naturvårdsavtalet ger det värde som myndigheten bör förvänta sig, innan det prioriteras för skydd genom naturvårdsavtal för höga sociala värden. I dialogen, som bör ske tidigt i ärendeprocessen, bör såväl översiktsplan som detaljplan och riksintresse för friluftsliv beaktas. Detta för att det ska bli klart om området riskerar att tas i anspråk för annan verksamhet än friluftsliv och rekreation och om naturvårdsavtal är det bästa sättet att skydda området. Myndigheten (Skogsstyrelsen/Länsstyrelsen) bör i dialogen presentera vilka grunder vi ser för att området är viktigt för friluftsliv och rekreation. Grunderna bör omfatta såväl skogens kvaliteter, som tillgängligheten och nyttjandet. Myndigheten bör också förklara varför ärendet har initierats. Är det ett akut hot mot skogen i form av en avverkningsanmälan, eller ett led i ett långsiktigt arbete att säkerställa att det finns skogar med höga värden för rekreation och friluftsliv kvar.

Ersättningsprinciper

Tecknandet av ett naturvårdsavtal där syftet är att skydda höga sociala värden innebär att området ges ett formellt skydd och att det därigenom är områdets sociala och biologiska värden som ska bevaras och värnas under avtalstiden. Markägaren förbinder sig i avtalet att inte utföra åtgärder och verksamheter som medför att de sociala värdena skadas eller reduceras.

Utifrån vad som redovisas kring urval och prioritering av objekt torde den absoluta merparten av områdena som kan komma ifråga vara äldre skogar där de flesta skogsskötselåtgärder, t ex föryngringsavverkning, inte är förenligt med avtalets syfte. Mot bakgrund av ovanstående tillämpas i normalfallet samma ersättningsprinciper, vid tecknande av naturvårdsavtal för områden med höga sociala värden, som för de som utgår i från områden med höga naturvärden. Detta innebär att ersättningen beräknas enligt den modell som finns beskriven under avsnitt 6.6.2. i Naturvårdsavtal – riktlinjer för tillämpning. Ersättning utgår från bedömd avkastning från det område som omfattas av avtalet, som det ser ut när avtalet tecknas. Ersättningen baseras på den avkastning som man kan räkna med att fastighetsägaren skulle tillgodogöra sig utifrån dennes normala brukningsförfarande om naturvårdsavtalet inte hade träffats. I de fall ärenden aktualiseras där det av något skäl är svårt att applicera befintlig beräkningsmodell ska stöd inhämtas från respektive kontaktperson i frågor rörande ersättning för naturvårdsavtal.

Virkesvolym som faller ut initialt eller under de första 10 åren, vid rekreationsinriktade skogsskötselåtgärder eller vid en utglesning av trädskiktet som bedöms kunna ske utan att skada de sociala värdena eller stå i strid med avtalet i övrigt, ska inte inräknas i det ersättningsgrundande beloppet. Här råder alltså samma betraktelsesätt som för naturvårdande skötselåtgärder.

Ersättning ska inte betalas för sådant som omfattas av lagstadgade krav eller är tillståndspliktigt. I skogsmark ska därför miljöhänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen beaktas vid beräkning av ersättning samt tillämpbara delar av miljöbalken, se vidare Naturvårdsavtal – riktlinjer för tillämpning.

Avkastning, t.ex. virkesintäkter, från rekreativsinriktade skötselåtgärder i samband med tecknande av naturvårdsavtal eller under avtalstiden tillfaller fastighetsägaren.

Vidare utfaller inte ersättning för att ett område potentiellt kommer att nyttjas mer av allmänheten under avtalstiden, även om det kan leda till mer slitage eller att viss skada uppstår till följd av aktiviteter i objektet. Det är dock viktigt att det i avtalet finns med en avtalspunkt som tydliggör att myndigheten har möjlighet att skylta och informera om att området finns, för att öka tillgängligheten, vilket i sin tur också kan leda till att området blir mer frekventerat under avtalstiden.

Promemoria är framtagen gemensamt med Naturvårdsverket och godkänd för publicering av enhetschef Mikael Norén.