

# Naturskydd på anbud

Sverige har uppfordrande miljömål i skogen, såsom de är uttryckta i de specifika delmålen till det övergripande miljömålet ”Levande skogar”. Men som den för miljömålet ansvariga myndigheten, Skogsstyrelsen, konstaterar kommer målen inte att nås till 2020 – vilket är det avstämningsår som bestämts för de flesta av de nationella miljömålen. Dessutom konstaterar Riksrevisionen i en rapport som kom ut förra året att det finns utrymme för förbättringar i kostnadseffektiviteten i det formella skyddsarbetet (Riksrevisionen 2018). Till detta ska läggas att acceptansen för den förda skogspolitiken hos den reglerade parten, skogsägarna, är utomordentligt låg. Skogspolitiken är och har under lång tid varit en het potatis, något som politikerna känner av. En skogspolitisk utredare blev snabbt skild från sitt uppdrag efter ett vidlyftigt resonering på ett seminarium under Almedalsveckan 2016, och i samband med januariavtalet i år stoppades de ifrågasatta nyckelbiotopsinventeringarna.<sup>1</sup> Otillräcklig måluppfyllelse, bristfällig kostnadseffektivitet och låg acceptans för den förda skogspolitiken – det är kanske inte så förvånande att man som nationalekonom börjar fundera på om inte mer marknadsinspirerade styrmedel skulle kunna nå längre.

Finland visade tidigt på experimentlusta på detta område. Redan 2003 fattade regeringen i Finland ett principbeslut om att inleda ett pilotprogram för bevarande av den biologiska mångfalden i södra Finland – det s k Metso-programmet.<sup>2</sup> Inledningsvis testades programmet i landskapet Satakunta, norr om Åbo. Ett uppmärksammat inslag i Metso-programmet var inrättandet av anbudsförfaranden, där skogsägaren kunde erbjuda mark för avsättning i tidsbegränsade avtal. Tanken var att finska staten, genom att välja mellan många konkurrerande anbud, skulle kunna välja de anbud som gav mest naturvård per skattekrone. Denna typ av ”gröna auktioner” har testats på försök tidigare, men då mest med tillämpning på jordbruksmark. Metso-programmet var det första storskaliga försöket med gröna auktioner med tillämpning på skogsmark. Med gröna auktioner kan markägaren lägga ett bud på att avsätta skogsmark under en bestämd tidsperiod. Ett bud innehåller vanligtvis en beskrivning av egenskaperna hos marken som erbjuds för bevarande tillsammans med det pris som markägaren begär

<sup>1</sup> Skogsstyrelsen fick i maj 2018 i uppdrag av regeringen att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper (dvs områden i skogen som på grund av höga naturvärden har en mycket stor betydelse för växter och djur). Denna inventering har varit en politiskt mycket kontroversiell fråga, bl a därför att en nyckelbiotop innebär ett avverkningsstopp om skogsägaren är miljöcertifierad.

<sup>2</sup> Namnet på programmet kommer av det finska ordet för tjäder.

i utbyte. När ett tillräckligt antal bud har mottagits kan den naturvårdande myndigheten välja ut de bud som har den bästa kostnadskvoten och därigenom uppnå en effektiv fördelning av begränsade resurser för bevarande (Schilizzi och Latacz-Lohmann 2007). Utvärderingarna av det finska Metso-programmet (Juutinen och Ollikainen 2010) var lovande och visade att staten fick in många anbud, vilket kan ses som en förutsättning för kostnadseffektivitet, samt att programmet bemöttes positivt av de finska skogsägarna. Även om den finska staten i vissa fall betalade för skog som ändå inte skulle ha avverkats, ansågs programmet som framgångsrikt. Men sedan ska man inte glömma bort att det hävdas från flera håll att tidsbegränsade avtal inte kan räknas som ”riktiga” avsättningar.

I Sverige inspirerades Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket av det finska experimentet och redovisade 2008 en gemensam rapport som föreslog kompletterande arbetsmetoder för skydd av värdefull natur, där ett anbudsförfarande liknande det som användes i Metso-programmet var ett av förslagen. Regeringen gav dessa myndigheter i uppdrag, i samarbete med länsstyrelsen i Skåne, att påbörja ett pilotprojekt med ett sådant anbudsförfarande under perioden 2010–14, det s k Komet-programmet (från en förkortning av *KOMpletterande METoder vid skydd av värdefull natur*). När Naturvårdsverket själva utvärderade programmet 2014 visade det sig dock att Kometarbetet hade varit dyrare än ordinarie skyddsarbete och att Komet-initierade områden i genomsnitt hade lägre naturvärden än områden skyddade på traditionellt sätt. Vidare konstaterades att arbetssättet medförde högre administrativa kostnader än ordinarie skyddsarbete och att intresset från skogsägarna varit lågt. På den positiva sidan hade dock acceptansen bland skogsägarna varit hög, precis som i Finland. Trots utvärderingens resultat infördes 2015 Komet över hela landet under namnet Nya Komet. I Riksrevisionen utvärdering från 2018 konstateras dock att Nya Komet inte utformats så att det ges förutsättningar att bidra till kostnadseffektivitet, trots att det var ett av de uttalade syftena med metoden (Riksrevisionen 2018).

Varför fungerade det svenska försöket så dåligt? Varför var intresset så lågt? Är det något speciellt med svenska skogsägare? Troligen är inte svenska skogsägare så annorlunda jämfört med sina motsvarigheter i exempelvis Finland. Läser man vidare i Riksrevisionens rapport visar det sig att förklaringen snarare ligger i genomförandet av Nya Komet. Det nationella programmet implementerades parallellt med tidigare konventionella bevarandeinstrument. Den resulterande policyblandningen skapade en incitamentsstruktur som inte uppmuntrade skogsägare att proaktivt lämna in bud till Komet-programmet. Till skillnad från den finska motsvarigheten Metso innebär Nya Komet heller inte några nya avtalsformer än de skyddsinstrument som används i det traditionella skyddsarbetet. En viktig faktor är även att en ändring i expropriationslagen från 2010 höjde intrångersättningen till 125 procent av marknadsvärdet vid bildande av naturreservat eller biotopskyddsområde. Det hade naturligtvis en förödande effekt på intresset från skogsägarnas sida att delta i Komet. En skogsägare med

skyddsvärd mark på sin fastighet kommer knappast att erbjuda denna mark inom Komet med ett bud lägre än 125 procent av marknadsvärdet – för det är vad denne skulle få om staten med stöd av miljöbalken gjorde anspråk på marken för att bilda naturreservat eller biotopskydd. Så Komet hade svaga framtidsutsikter från början, med tanke på felaktigheterna i designen.

Att Komet misslyckats ska däremot inte tas som intäkt för att gröna auktioner inte fungerar. Djävulen bor som alltid i detaljerna. Försöket illustrerar snarare att en stor begränsning för det bredare genomförandet av gröna auktioner är komplexiteten i att utforma ett incitamentskorrekt program när det finns parallella regleringar, och den kompetensnivå som krävs för att slutligen identifiera den optimala uppsättningen bud att acceptera inom en viss given budget (Whitten m fl 2017). Gröna auktioner har potential – vilket Metso visade – och det finns ett stigande intresse – Schweiz har nyligen lanserat ett anbudssystem för naturskydd i skogsmiljö i kantonen Bern – men det behövs vidare forskning för att utveckla naturskydd på anbud.

*Göran Bostedt*

Juutinen, A och M Ollikainen (2010), "Conservation Contracts for Forest Biodiversity: Theory and Experience from Finland", *Forest Science*, vol 56, s 201–211.

Riksrevisionen (2018), "Skyddet av värdefull skog", rapport 2018:17, Riksrevisionen, Stockholm.

Schilizzi, S och U Latacz-Lohmann (2007),

"Assessing the Performance of Conservation Auctions: An Experimental Study", *Land Economics*, vol 83, s 497–515.

Whitten, S M, T Wünscher och J F Shogren (2017), "Conservation Tenders in Developed and Developing Countries: Status Quo, Challenges and Prospects", *Land Use Policy*, vol 63, s 552–560.

## REFERENSER