

RAPPORT 2020/2

Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar

Syntes och rekommendationer



© Skogsstyrelsen, mars 2020

FÖRFATTARE

Tove Thomasson
Johan Wester
Thomas Mårtensson
Magnus Pettersson

OMSLAGSFOTO

Mattias Sparf

PROJEKTLEDARE

Tove Thomasson

GRAFISK PRODUKTION

Bo Persson

UPPLAGA

Finns endast som pdf-fil för egen utskrift

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
1 Inledning	9
2 Uppdrag och genomförande	11
3 Underlag från delrapporter	14
3.1 Rättsutredning	14
3.2 Beskrivning av tillämpningen i praktiken	15
3.3 Tillsynsutredning	15
3.4 Policyutredning	17
4 Handlingsalternativ	19
4.1 Skogsstyrelsen fortsätter registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan	19
4.1.1 Vad behöver utvecklas eller förändras för att förbättra dagens situation?	19
4.2 Skogsstyrelsen upphör att registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan	20
4.2.1 Vad behöver utvecklas eller förändras för att möta de svårigheter som kan uppstå vid detta handlingsalternativ?	20
5 Konsekvenser	22
5.1 Skogsstyrelsen fortsätter registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan	22
5.1.1 Konsekvenser för Skogsstyrelsens verksamhet	22
5.1.2 Konsekvenser för skogsägare och andra verksamhetsutövare	24
5.1.3 Övriga konsekvenser	25
5.2 Skogsstyrelsen upphör att registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan	26
5.2.1 Konsekvenser för Skogsstyrelsens verksamhet	26
5.2.2 Konsekvenser för skogsägare och andra verksamhetsutövare	29
5.2.3 Övriga konsekvenser	31
6 Slutsatser	32
7 Rekommendationer	37

Bilaga 1: Rättsutredning om inventering och dokumentation av nyckelbiotoper	40
Bilaga 2: Registrering av nyckelbiotoper vid avverkningsanmälningar och ansökningar – tillämpning i praktiken	65
Bilaga 3: Utredning av identifiering och registrering av nyckelbiotoper inom ramen för handläggning och tillsyn av avverkningsärenden och andra lagärenden	110
Bilaga 4: Policyfrågor vid registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar	131

Förord

Skogsstyrelsen har under en längre tid utrett frågan om registrering av nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan eller tillståndsansökan. Utredningen påbörjades 2018 och en första version skickades på remiss i november 2018. Därefter delades utredningen upp i olika delar och vidgades.

De fyra underlagsrapporterna och syntesrapporten med slutsatser men inga rekommendationer, skickades ut för synpunkter till externa samverkansprocessen samt till Skogsstyrelsens regioner och processförvaltningar i september 2019. Efter justeringar skickades underlagsrapporterna, inklusive syntes och rekommendationer, ut på bred remiss under oktober-november 2019. De yttranden som inkom vid remissen har beaktats och ändringar har, där det har bedömts relevant, införts i underlagsrapporterna.

Utredningen i sin helhet har legat till grund för Skogsstyrelsens styrelsebeslut i december 2019 att ge generaldirektören i uppdrag att ta fram ett utvecklat arbetssätt för en allsidig utredning vid handläggning av avverkningsanmälningar/ansökningar så att Skogsstyrelsen kan upphöra med att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan senast den 31/12 2020.

Utredningen har löpande presenterat arbetet för samverkansprocessen för nyckelbiotoper och där gett möjligheter till frågor och att lämna synpunkter. Dessa synpunkter har utgjort en del av underlaget för slutförandet av rapporten, men det innebär inte att samverkansgruppens deltagare står bakom innehållet. Eftersom det rör Skogsstyrelsens tillsyn så har det inte funnits någon arbetsgrupp inom samverkansprocessen, utan det är Skogsstyrelsen som svarar för utredningen.

För att genomföra skogs- och miljöpolitiken behövs kunskapsunderlag om naturvärden. Det är vår förhoppning att utredningen kommer att ligga till grund för det framtida arbetet med att ta fram ett arbetssätt för en allsidig utredning av avverkningsärenden. Vi kan även se detta utredningsarbete som startskottet för andra åtgärder, som exempelvis att ta fram ett digitalt baserat kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden, eller att se över hur vi ska förvalta det kvarvarande nyckelbiotopsarbetet och den fantastiska databasen.

Ett varmt tack riktas till alla medarbetare och andra involverade för stora arbetsinsatser och värdefulla bidrag!

Gävle i februari 2020

Göran Rune
Avdelningschef, Skogsstyrelsen

Tove Thomasson
Projektledare, Skogsstyrelsen

Sammanfattning

Skogsstyrelsen har under en längre tid utrett frågan om registrering i samband med avverkningsanmälan/ansökan. Denna utredning är en syntes och sammanvägning av fyra olika underlagsrapporter.

Rättsutredningen behandlar Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register. Utredningen tittar, ur ett juridiskt perspektiv, på vilken typ av verksamhet detta är och vad det innebär för myndigheten och för den enskilde.

Rapporten ” Registrering av nyckelbiotoper vid avverkningsanmälningar och ansökningar – tillämpning i praktiken” beskriver hur registrering av nyckelbiotoper hanteras inom tillsynsverksamheten, bland annat hur förhållanden under olika årstider påverkar, samt hur ofta områdesskydd aktualiseras i anslutning till inlämnade avverkningsanmälningar eller tillståndsansökningar.

Tillsynsutredningen har tittat på frågan om registrering av nyckelbiotoper inom ramen för handläggning och tillsyn av avverkningsärenden och andra lagärenden utifrån ett strikt tillsynsperspektiv. Utredningen har också lämnat ett förslag på hur en bedömning av höga naturvärden vid handläggning av tillståndsärenden i fjällnära skog kan göras.

Policyutredningen har belyst olika perspektiv och frågor angående identifiering och registrering av nyckelbiotoper som en följd av inkommen avverkningsanmälan/ansökan, med utgångspunkt i skogs- och miljöpolitiken, samt i Skogsstyrelsens uppdrag.

Denna syntesrapport belyser konsekvenserna för de två handlingsalternativen:

- Skogsstyrelsen fortsätter registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar/ansökningar respektive,
- Skogsstyrelsen upphör att registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar/ansökningar.

Konsekvensbeskrivningen möjliggör förberedelser för att förebygga eventuella negativa konsekvenser av handlingsalternativen.

Syntesrapportens slutsatser i korthet är:

- Skogsstyrelsen har en viktig roll att stimulera och uppmuntra frivilliga insatser som bidrar till att de skogs- och miljöpolitiska målen uppnås. I fråga om nyckelbiotopsinventering är det lämpligt att Skogsstyrelsen förvaltar nyckelbiotopsbegreppet, tillhandahåller inventeringsmetoden och gör databasen tillgänglig inom rollen som förvaltningsmyndighet
- Skogsstyrelsen kan inte, inom ramen för tillsynen, kontrollera de åtaganden som gjorts med koppling till certifieringssystemen om att bevara områden med höga naturvärden.

- Sammantaget bedöms det vara olämpligt att Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet fortsätter att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.
- Skogsstyrelsen behöver arbetssätt för att identifiera, avgränsa, bedöma och dokumentera olika former av miljövärden i skogen vid hanteringen av inkommen avverkningsanmälan/ansökan.
- Det behövs ett samlat, landsomfattande, kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden som kan användas av olika intressenter för genomförandet av skogs- och miljöpolitiken. Det behövs fortsatta insatser för att komplettera befintliga kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden.
- Nyckelbiotopsbegreppet är integrerat i Skogsstyrelsens verksamhet och Skogsstyrelsen kan tills vidare fortsätta använda det i andra verksamheter än vid handläggning av avverkningsanmälningar/ansökningar och tillsyn. Det behöver förtydligas hur begreppet och databasen ska förvaltas.

Syntesrapportens rekommendationer är:

- Skogsstyrelsen bör upphöra med att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.
- Nyckelbiotopsbegreppet bör bibehållas och Skogsstyrelsen bör fortsätta att äga och förvalta begreppet och stå för definition och uttolkning, samt även tillhandahålla inventeringsmetoden för intressenter som vill använda begreppet.
- Skogsstyrelsen bör, innan ett eventuellt beslut om förändringar börjar gälla, utveckla arbetssätt för att säkerställa en allsidig utredning vid handläggning av avverkningsanmälningar/ansökningar.
- Medarbetare bör, innan ett eventuellt beslut om förändringar börjar gälla, erbjudas utbildningar i de nya arbetssätten.
- Skogsstyrelsen bör utveckla digitalt framtagna kunskapsunderlag som ett komplement till den befintliga nyckelbiotopsdatabasen.
- Skogsstyrelsen bör fortsätta att registrera nyckelbiotoper i samband med andra verksamheter, förutom i samband med handläggning av avverkningsanmälan/ansökan och tillsyn.
- Skogsstyrelsen bör även framhålla nyttan med den befintliga nyckelbiotopsdatabasen som kunskapsunderlag.
- Skogsstyrelsen bör utreda frågor som rör fortsatt förvaltning av nyckelbiotopsbegreppet och databasen.

- Skogsstyrelsen bör analysera förutsättningarna för uppdragsverksamheten avseende frågor som rör nyckelbiotoper. Detta kan gälla utbildning, kalibreringsövningar, metodutveckling samt inventeringar av större områden eller enskilda objekt. Beroende på utfallet kan insatser göras för utveckling och marknadsföring.
- Skogsstyrelsen bör förtydliga myndighetens förhållningssätt till skogscertifiering och kommunicera det.

1 Inledning

Vid sidan av de nationella och systematiska inventeringar av nyckelbiotoper som Skogsstyrelsen genomfört 1993-1998 och 2001-2006 kan Skogsstyrelsen identifiera och registrera nyckelbiotoper i samband med andra verksamheter. Ett sådant tillfälle är när avverkningsanmälningar eller ansökningar om avverkningstillstånd kommer in till myndigheten.

Frågan om registrering av nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan har varit ifrågasatt och omdiskuterad under en längre tid. Rapporten *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*¹ beskriver en del av problematiken.

Aspekter som lyfts är bland annat att det är svårare att hantera sådana situationer i de fall nyckelbiotopen upptäcks och registreras i ett sent skede inför avverkning. Skogsägaren har då redan genomfört sin planering och i vissa fall kan det ske efter att avtal har tecknats mellan skogsägare och virkesköpare.

Identifiering och registrering av nyckelbiotoper vid anmälan/ansökan leder till ökad kunskap om vilka naturvärden som finns på fastigheten och kan också ses som en sista möjlighet att få underlag för att fatta beslut om hänsyn, formellt skydd eller frivillig avsättning av området innan avverkning genomförs.

Enligt Skogsstyrelsens policy ska myndigheten med tillgängliga medel verka för att natur- och kulturmiljövärden i nyckelbiotoper bevaras. Detta kan ses som en uttolkning av miljö kvalitetsmålet Levande skogar².

Nyckelbiotoper har fått en stark status inom det certifierade skogsbruket. De ska antingen helt undantas från skogsbruksåtgärder, eller prioriteras bland de frivilliga avsättningarna. På den svenska virkesmarknaden är näst intill alla aktörer i första virkesköpande led anslutna till både PEFC och FSC, vilket innebär att de krav som finns i dessa standarder omfattar alla skogsägare som vill avverka skog i Sverige oavsett om skogsägaren är certifierad eller inte.

Skogsstyrelsen beslutade våren 2018 att genomföra en utredning om registrering av nyckelbiotoper ska ske i samband med fältbesök vid avverkningsanmälan/ansökan inom ramen för pågående utvecklings- och samverkansarbete om nyckelbiotoper.

I juli 2019 beslutade regeringen om kommittédirektiv för utredningen ”*Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*”³. Utredningen är bred och berör bland annat frågan om nyckelbiotoper. Utredaren ska bland annat analysera de äganderättsliga konsekvenserna av att nyckelbiotoper registreras, statens roll i arbetet med nyckelbiotoper, samt vilka kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs. Även frågan om vem som bör ta fram kunskapsunderlag och hur det bör tas fram och hanteras för att tillgodose kraven

¹ Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper. Rapport 7/2016. Skogsstyrelsen.

² Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige. Regeringens Prop. 1997/98:145

³ Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Kommittédirektiv 2019:46.

på stärkt rättssäkerhet, legalitet, legitimitet och proportionalitet i fråga om åtgärder som påverkar äganderätten ska utredas.

Skogsstyrelsens bedömning är att utredningen om nyckelbiotopsregistrering i samband med avverkningsanmälan/ansökan bör slutföras som planerat. Det främsta skälet för det är att det kommer att dröja innan regering eller riksdag fattar beslut i frågan, samtidigt som det framkommit tydligt att det behöver göras förändringar inom Skogsstyrelsens verksamhet, framförallt inom tillsynen. Skogsstyrelsen hanterar avverkningsanmälningar varje dag och den otydlighet som råder medför att det finns behov av ett tydligt ställningstagande i frågan.

2 Uppdrag och genomförande

Regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2018⁴ en satsning på en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen fick själva regeringsuppdraget i maj 2018⁵ och enligt riksdagens beslut om budget för 2019⁶ avvecklades satsningen på inventering av nyckelbiotoper. Inom Skogsstyrelsens införandeprojekt för nyckelbiotopsinventering (som en del av genomförandet av regeringsuppdraget) beslutades våren 2018 att utreda och klarlägga olika aspekter av vad det innebär att nyckelbiotoper registreras i samband med handläggning och tillsyn av avverkningsärenden eller andra verksamheter.

Enligt uppdragsspecifikationen för införandeprojektet för nyckelbiotoper ska projektet:

Utreda om registrering av nyckelbiotoper ska ske i samband med fältbesök vid avverkningsanmälan eller annan verksamhet. I de fall Skogsstyrelsen registrerar nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan så bör det ske inom 6 veckor från att anmälan inkommit. Vid utredningen bör bland annat förutsättningarna för att göra likartade bedömningar under året beaktas, med hänsyn till exempelvis snöförhållanden. Det är viktigt att belysa konsekvenser för arbetet med områdesskydd till följd av förändrad prioritering av inventering av nyckelbiotoper i anslutning till handläggning av avverkningsanmälningar.

Uppdraget påbörjades våren 2018. Under arbetets gång har det blivit allt mer tydligt att det är komplext och omfattande, inte minst beroende på att nyckelbiotopsbegreppet är så integrerat i stora delar av Skogsstyrelsens verksamhet.

Ett första utkast av rättsutredningen och utredningen av tillämpningen i praktiken skickades, i slutet av 2018, ut för synpunkter till den externa samverkansprocessen⁷, till samtliga forum och nätverk på Skogsstyrelsen, samt till Skogsstyrelsens regioner. Efter att synpunkterna hade kommit in gjordes ett omtag i utredningen och den delades upp i olika delar, och kompletterades med en renodlad tillsynsutredning och en policyutredning, samt en samlande syntesrapport. Uppdraget har också avgränsats till att endast beröra registrering i samband med avverkningsärenden.

Utredningen har genomförts i fyra olika delar (se bilaga 1-4), som belyser frågan ur olika synvinklar:

⁴ Proposition 2017/18:1. Utgiftsområde 23, sidan 59.

⁵ Regeringsbeslut 2018-05-17. N2018/03141/SK. Uppdrag att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper

⁶ Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2018/19: MJU2. Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Beslut i riksdagen 21 december 2018.

⁷ I den externa samverkansprocessen ingår företrädare för skogsbruk, ideella organisationer, forskning och myndigheter

- en rättslig utredning av nyckelbiotopers juridiska status, där bland annat frågan om hur inventering och registrering av nyckelbiotoper förhåller sig till förvaltningslagen utreds,
- en beskrivning av tillämpningen i praktiken när det gäller nyckelbiotoper i samband med avverkningsärenden. Där beskrivs omfattning av registreringen, hur det förhåller sig under olika delar av året och hur ofta områdesskydd aktualiseras i anslutning till inlämnade avverkningsanmälningar eller tillståndsansökningar,
- en utredning som, utifrån ett strikt tillsynsperspektiv, har tittat på frågan om registrering av nyckelbiotoper inom ramen för handläggning och tillsyn av avverkningsärenden och andra lagärenden. Utredningen har också lämnat ett förslag på hur en bedömning av höga naturvärden vid handläggning av tillståndsärenden i fjällnära skog kan göras,
- en policyutredning som belyser olika perspektiv och frågor som rör identifiering och registrering av nyckelbiotoper som en följd av inkommen avverkningsanmälan/ansökan, med utgångspunkt i skogs- och miljöpolitiken, samt i Skogsstyrelsens uppdrag.

Slutsatser och analyser från de olika delarna utgör grunden för denna syntesrapport. Här vägs slutsatserna från de olika underlagsutredningarna samman.

Syntesrapporten redovisar två handlingsvägar och beskriver möjliga konsekvenser av dem. I stor utsträckning baseras konsekvensbeskrivningarna på de synpunkter som kom in vid remissen i december 2018. Ytterligare konsekvenser har också tillförts.

I ett avslutande avsnitt lämnas rekommendationer om Skogsstyrelsens fortsatta hantering av nyckelbiotopsregistrering i samband med inkommen avverkningsanmälan eller tillståndsansökan. Utredningens uppdrag är snävt formulerat, men i rekommendationerna tillåts ett bredare perspektiv för att förebygga eventuella negativa konsekvenser.

Utredningen har genomförts av en mindre arbetsgrupp inom ramen för Skogsstyrelsens införandeprojekt för nyckelbiotoper. Samtliga delar i utredningen skickades till den externa samverkansprocessen och internt på Skogsstyrelsen för synpunkter i september 2019. De yttranden som inkom vid remissen har beaktats och ändringar har, där det har bedömts relevant, införts i underlagsrapporterna. Dessa synpunkter har utgjort en del av underlaget för slutförandet av rapporten, men det innebär inte att samverkansgruppens deltagare står bakom innehållet. Det är Skogsstyrelsens arbetsgrupp som ansvarar för innehållet.

Efter justeringar skickades underlagsrapporterna inklusive syntes och rekommendationer, ut på bred remiss under oktober-november 2019. Det inkom 80 externa yttranden och 27 interna. Följande grupperingar har lämnat yttranden: nationella myndigheter (7), länsstyrelser (19), skogsnäring och markägare (17), nationella ideella naturvårdsorganisationer (6), övriga nationella organisationer

(6), regionala och lokala ideella naturvårdsorganisationer (19), politiska partier (1), enskilda personer (5).

Styrelsen behandlade frågan om registrering av nyckelbiotoper vid avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar vid styrelsemötet den 16 december 2019. Dessa rapporter var underlag för styrelsens beslut.

3 Underlag från delrapporter

I detta avsnitt sammanfattas de fyra delrapporterna och de slutsatser som dragits i dem.

3.1 Rättsutredning

Rättsutredningen behandlar Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register. Utredningen tittar, ur ett juridiskt perspektiv, på vilken typ av verksamhet detta är och vad det innebär för myndigheten och för den enskilde.

Några av utredningens slutsatser är:

- Inventering och registrering av nyckelbiotoper är en så kallad annan förvaltningsverksamhet. Det är inte ärendehandläggning eller beslutsfattande. Det inte är fråga om en verksamhet som kan jämföras med ett överklagbart beslut. Även annan förvaltningsverksamhet kan dock i vissa situationer ingå som ett led i ärendehandläggning med beslut.
- Nyckelbiotopsregistrering har inte någon rättsverkan i lagens mening. Skogsstyrelsens bedömning är också att det inte finns någon direkt faktisk verkan som inte är obetydlig med anledning av nyckelbiotopsregistreringen och information i samband med denna.
- Skogsstyrelsens bedömning delas även av domstolarna där frågan har prövats. I den prövningen har också uppfattningen om de ekonomiska konsekvenser nyckelbiotopsregistreringen har kopplat till certifieringsbestämmelsernas krav ingått. Det finns i juridisk mening ingen kausalitet mellan Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register och en ev. ekonomisk skada.
- Skogsstyrelsens inventering och registrering av nyckelbiotoper uppfyller de förvaltningsrättsliga principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Ingår inventering och registrering av nyckelbiotoper som ett led i ärendehandläggning med beslut ska även övriga regler i förvaltningslagen tillämpas på denna ärendehandläggning. Det är då förutsättningarna i det enskilda ärendet som utgör grund för hur detta ska hanteras, vilket kan variera stort. Vid ett eventuellt överklagande av beslutet prövas även myndighetens underlag och bedömningar av domstolen.
- Det finns inget som i utredningen visar på att Skogsstyrelsen i sin hantering gör något som strider mot förvaltningslagen genom att inventera naturvärden och dokumentera dessa i ett register och sen informera om det. Dock är det som alltid viktigt att Skogsstyrelsens tjänstemän har en grundläggande förvaltningsrättslig kunskap och en mer specifik kunskap om de regler man har att förhålla sig till i Skogsstyrelsens förvaltningsverksamhet, så att inte något blir fel i det enskilda fallet.

3.2 Beskrivning av tillämpningen i praktiken

I rapporten ” Registrering av nyckelbiotoper vid avverkningsanmälningar och ansökningar – tillämpning i praktiken” finns analyser som ligger till grund för en beskrivning av hur registrering av nyckelbiotoper hanteras inom tillsynsverksamheten, bland annat hur förhållanden under olika årstider påverkar, samt vilken betydelse registreringen i samband med avverkningsanmälan har för områdesskyddsverksamheten. Analyserna omfattar åren 2007 till 2016.

Några av resultat och slutsatser från analyserna och beskrivningen av tillämpningen i praktiken är:

- Förekomsten av nyckelbiotoper som identifieras och registreras i samband med avverkningsanmälningar är begränsad, sett till den totala mängden avverkningsanmälningar (motsvarar 0,3 procent av samtliga avverkningsanmälningar under den analyserade perioden).
- Av samtliga nyckelbiotoper som identifieras i samband med inkommen avverkningsanmälan är knappt hälften mindre än 2 hektar och ca tre fjärdedelar är mindre än 5 hektar. 5 procent är större än 20 hektar.
- Det finns även en stor variation över landet och inom regioner vad gäller förekomsten av nyckelbiotoper som registreras i samband med avverkningsanmälningar.
- För det avgränsade området nordvästra Sverige har det registrerats nyckelbiotoper i större utsträckning på avverkningsanmälningar som har inkommit under barmarksperioden jämfört med snöperioden.
- De nyckelbiotoper som registreras i samband med avverkningsanmälningar är i stor utsträckning prioriterade för områdesskydd, i synnerhet om arealen är ca två hektar eller större och det handlar om en enskild ägare.
- Totalt var ca 34 procent av arealen nyckelbiotoper som identifierats och registrerats i samband med avverkningsanmälningar under åren 2007 – 2016 formellt skyddade t.o.m. september 2018.
- 64 procent av nyckelbiotopsarealen som registrerats hos enskilda ägare i samband med avverkningsanmälningar under åren 2007 - 2011 var formellt skyddade t.o.m. september 2018.
- Av de nyckelbiotoper som identifierats och registrerats i samband med avverkningsanmälningar under åren 2007 – 2016 hos enskilda ägare och som fortsatt saknar formellt skydd har 57 procent en areal under 2,0 hektar och 8 procent en areal över 10 hektar.

3.3 Tillsynsutredning

Tillsynsutredningen har tittat på frågan om registrering av nyckelbiotoper inom ramen för handläggning och tillsyn av avverkningsärenden och andra lagärenden

utifrån ett strikt tillsynsperspektiv. Utredningen har också lämnat ett förslag på hur en bedömning av höga naturvärden vid handläggning av tillståndsärenden i fjällnära skog kan göras.

Utredningen har visat att det inte finns några formella krav på att en utredning i ett enskilt tillsynsärende ska ske genom att identifiera och registrera nyckelbiotop. Det finns å andra sidan inget hinder i lag eller annan reglering för att identifiera och registrera nyckelbiotoper inom ramen för handläggning och tillsyn av avverkningsärenden. Det närmaste utredningen kommer är 23 § Förvaltningslagen⁸ som säger att ”en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som ärendets beskaffenhet kräver”. Utredningens tolkning är att skrivningen i förvaltningslagen gör det mindre lämpligt att, när det finns indikationer om höga naturvärden i samband med ett tillsynsärende, använda metoden för att identifiera och registrera nyckelbiotoper då detta medför att utredningen i den delen måste anpassas efter kraven för inventeringen. Handläggningen av ärendet kan därför i onödan komma att fördröjas.

Utredningen har konstaterat att det, ur ett tillsynsperspektiv, blir tydligt att det inte är lämpligt att Skogsstyrelsen identifierar och registrerar nyckelbiotoper i samband med handläggning och tillsyn av avverkningsärenden. Utredningen föreslår att Skogsstyrelsen ska upphöra med detta.

De huvudsakliga argumenten för denna slutsats är:

- På det sätt som frågan om nyckelbiotoper kommit att utvecklas inom skogsbruket riskerar registrering av nyckelbiotoper i samband med tillsyn att påverka tilltron till vår tillsynsverksamhet. Risken att myndighetens tillsynsverksamhet kan uppfattas som osäker och oförutsägbar av den markägare som i de enskilda ärendena berörs av tillsynen är skäl nog att inte blanda ihop tillsyn med identifiering och registrering av nyckelbiotoper. Detta kan komma att kvarstå trots den metodutveckling för ökad objektivitet, förutsägbarhet och transparens som har genomförts för nordvästra Sverige.
- Vad som krävs avgörs av det enskilda ärendet. Handläggningen i samband med ett tillsynsärende ska vara effektiv och allsidig och fånga alla aspekter och regelverk som är relevanta för det enskilda ärendet. Uppgifter och data som ska samlas in i nyckelbiotopsinventeringen ska enligt instruktion/handbok för nyckelbiotoper⁹ hålla en viss standard. Syftet med inventering och registrering av nyckelbiotoper kontra ärendehandläggning och tillsyn skiljer sig väsentligt ifrån varandra. Uppgifterna som samlas in i samband med inventeringen utgår ifrån inventeringens syfte, vilket bland annat är att skapa ett kunskapsunderlag. Utredningen i ett enskilt ärende utgår från den lagstiftning vi har till uppgift att utöva tillsyn på och kan delvis kräva andra uppgifter rörande höga naturvärden än vad som krävs i nyckelbiotopsinventeringen. Utredningen av ett enskilt ärende kräver även en annan och varierande noggrannhet för att uppfylla kravet på en allsidig

⁸ Förvaltningslag (2017:900)

⁹ Skogsstyrelsen, 2019. Handbok för inventering av nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen.

utredning av alla gällande regelverk där Skogsstyrelsen har tillsynsansvar. En allsidig utredning behöver därför vara flexibel och skalbar för att fullt ut kunna anpassas till det enskilda ärendets beskaffenhet.

- Enligt förvaltningslagen har myndigheter krav på skyndsamt handläggning av ärenden. Inventering av nyckelbiotoper är ett tidskrävande arbete som ska utföras enligt rutinen för inventeringen och som bara kan utföras av ett begränsat antal medarbetare med särskild kompetens/behörighet inom nyckelbiotopsinventering. Genom att Skogsstyrelsen gör en utredning som inte enbart är anpassad utifrån tillsynsärendets beskaffenhet så innebär det i vissa fall en risk, när resurs med behörighet att registrera nyckelbiotop inte finns tillgänglig, att enskilda ärenden inte kan handläggas tillräckligt skyndsamt utifrån det specifika ärendets beskaffenhet. Likaså behöver utredning av ett ärende ske under så stora delar av året som möjligt. Även om det finns en gräns för när en utredning kan utföras utifrån ärendets beskaffenhet på grund av snö i landskapet får detta inte vara avhängigt av förutsättningar för inventeringsmetoden för nyckelbiotopsinventering.

3.4 Policyutredning

Policyutredningen har belyst olika perspektiv och frågor som rör identifiering och registrering av nyckelbiotoper som en följd av inkommen avverkningsanmälan/ansökan, med utgångspunkt i skogs- och miljöpolitiken samt i Skogsstyrelsens uppdrag.

Utredningen leder fram till följande huvudsakliga slutsatser:

- För att genomföra skogs- och miljöpolitiken behövs ett landsomfattande kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden som kan användas av olika intressenter. Det behövs fortsatta insatser för att komplettera befintliga kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden.
- Nyckelbiotopsbegreppet är starkt integrerat i Skogsstyrelsens verksamhet och används som kunskapsunderlag inom en stor del av verksamheten. Databasen om nyckelbiotoper utgör ett värdefullt kunskapsunderlag.
- Skogsstyrelsen behöver arbetssätt för att identifiera, avgränsa, bedöma och dokumentera olika former av miljövärden i skogen vid hanteringen av inkommen avverkningsanmälan/ansökan.
- Skogsstyrelsen kan avgöra om nyckelbiotopsbegreppet ska användas inom myndighetens verksamhet eller inte, samt i vilka sammanhang det i så fall ska användas.
- Det är viktigt att skogsägare har acceptans för myndigheternas arbetssätt och motivation att bevara skogar med höga naturvärden. De insatser som gjorts för att skapa ökad samsyn har inte kunnat lösa grundläggande motsättningar och problem.
- Genom att identifiera och registrera nyckelbiotoper vid anmälan/ansökan bidrar Skogsstyrelsen i praktiken till att peka ut skogsområden som ska

undantas från avverkning, enligt de åtaganden som virkesköpande företag gjort med koppling till certifieringssystem.

- Den ökade polariseringen och politiseringen av nyckelbiotopsfrågan försvårar användningen av nyckelbiotopsbegreppet i myndighetens verksamhet.
- Sammantaget bedöms det vara olämpligt ur policysynpunkt att Skogsstyrelsen fortsätter att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.
- Skogsstyrelsen bör utveckla arbetet med att ta fram kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden och kommunikationen om hur de kan användas.
- Skogsstyrelsen har en viktig roll att stimulera och uppmuntra frivilliga insatser som bidrar till att de skogs- och miljöpolitiska målen uppnås.

4 Handlingsalternativ

Här redovisas de två handlingsalternativen vad gäller att fortsätta respektive att upphöra med registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan.

Skogsstyrelsens processförvaltningar har fått beskriva vilka anpassningar av arbetssätten som kan göras för att begränsa eventuella problem som finns inom respektive handlingsalternativ. Processförvaltningarnas svar i sin helhet återfinns i policyutredningen. Redovisningen nedan utgår från dessa utvecklingsförslag och inkomna synpunkter.

4.1 Skogsstyrelsen fortsätter registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan

4.1.1 Vad behöver utvecklas eller förändras för att förbättra dagens situation?

Om Skogsstyrelsen väljer att fortsätta registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan har följande utvecklings- och utredningsområden identifierats:

- En komplettering av det befintliga kunskapsunderlaget i form av en systematisk och landsomfattande inventering av nyckelbiotoper skulle bidra till att begränsa problemet med att nyckelbiotoper registreras i ett sent skede i skogsägarens planeringsprocess.
- Skogsstyrelsen bör tydliggöra syftet med att fortsätta att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.
- Skogsstyrelsen bör öka tydligheten kring vad som är inventering och tillsyn, så att det blir tydligare i varje enskilt fall.
- Det behövs en utvecklad och förtydligad kommunikation med skogsägarna i samband med registrering av nyckelbiotoper.
- Tillsynsprocessen behöver utveckla arbetssätten för hur en allsidig och skyndsamt utredning kan genomföras vid handläggning av avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar.
- Tillsynsprocessen behöver utveckla arbetssätten för hur Skogsstyrelsen utövar tillsyn av 12 kap. 6 § miljöbalken.
- Tillsynsprocessen behöver utveckla arbetssätten och en anpassad metod för att inventera naturvärden inom ansökningar om avverkning i fjällnära områden.

- Det behöver tydliggöras hur skillnader i arbetssätt mellan distrikt kan minska, när det gäller registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan.
- I kommunikationen i enskilda områdesskyddsärenden, oavsett på vilket sätt de har initierats, behöver det tydligt framgå att det inte går att ange exakt tidpunkt för när ett beslut om områdesskydd kan tas.
- Det är viktigt att på olika sätt försöka förebygga att nyckelbiotoper anmäls till avverkning, eller åtminstone att anmälaren är mer medveten om att området har höga naturvärden och kan komma att klassas som nyckelbiotop. Detta kan exempelvis göras genom:
 - Mer och bättre information och utbildning om nyckelbiotoper till skogsbrukare.
 - Fortsätta att utveckla metoden för att identifiera nyckelbiotoper så att den blir mer objektiv, förutsägbar och transparent.
 - Ge skogsbruket så bra objektsanknuten information som möjligt, t.ex. tillgång till det GIS-underlag som tagits fram för den systematiska inventeringen.

4.2 Skogsstyrelsen upphör att registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan

4.2.1 Vad behöver utvecklas eller förändras för att möta de svårigheter som kan uppstå vid detta handlingsalternativ?

Om Skogsstyrelsen väljer att upphöra med att registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan har följande utvecklings- och utredningsområden identifierats:

- Det finns ett förstärkt behov av tydlig kommunikation om hur arbete med höga naturvärden ska ske i fortsättningen, både i tillsynssammanhanget, och även generellt.
- Det finns behov av ett landsomfattande kunskapsunderlag för genomförandet av skogs- och miljöpolitiken. Skogsstyrelsen behöver utveckla användningen av andra kunskapsunderlag.
- Skogsstyrelsen bör också undersöka möjligheterna att med ny teknik identifiera potentiella områden med höga naturvärden.
- Skogsstyrelsen behöver utveckla arbetssätt och erbjuda kompetensutveckling för genomförande av utredning och dokumentation av naturvärdena inom ramarna för ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken samt 18 § skogsvårdslagen. Detta bör vara klart innan ett eventuellt beslut börjar gälla.

- Enligt nationell strategi för formellt skydd av skog ska myndigheterna arbeta förebyggande för att förhindra avverkningar som påtagligt försämrar naturvärdena i områden som har sådana bevarandevärden att de bör prioriteras för formellt skydd. Områdesskyddsprocessen behöver ta fram arbetssätt för att göra effektiva urval när det är aktuellt med områdesskydd i samband med en avverkningsanmälan/ansökan. Det kan exempelvis krävas flera fältbesök för att kvalitetssäkra och kunna bedöma ett områdes naturvärden i förhållande till andra områden. Frågan om nyckelbiotopsrika brukningsenheter kan särskilt behöva belysas.
- Det bör göras en utredning om hur framtida lagring av information ska gå till.
- Det bör även utredas hur fortsatt behov av nyckelbiotopskalibreringar ser ut liksom kalibreringar för bl.a. hänsynskrävande biotoper.
- När det gäller uppdragsverksamheten är det viktigt att Skogsstyrelsen utreder möjligheter och konsekvenser. Utveckling av en affärsmodell för inventering och/eller utbildning av inventerare kan bara ske om det finns, och så länge det finns, en tillräckligt stor marknad för att tjänsterna skall bära sina kostnader.
- Skogsstyrelsen behöver också utreda vad som skulle kunna vara uppdragsverksamhet och vad som skall finansieras och genomföras/tillhandahållas av myndigheten via anslagsfinansiering.
- Skogsstyrelsen behöver utveckla rådgivning om områden med höga naturvärden.

5 Konsekvenser

Syftet med konsekvensbeskrivningen är att visa vad de två handlingsalternativen kan leda till, samt att möjliggöra förberedelser för att förebygga eventuella negativa konsekvenser genom att de hanteras inom ramen för rekommendationerna. Konsekvensbeskrivningen bygger i stora delar på de inkomna synpunkterna från remissen i december 2018 och kompletterades efter remissen september 2019. Konsekvensbeskrivningen har stor spännvidd från mer avgränsade, till mycket stora frågeställningar.

Det har inte gjorts någon fullständig samhällsekonomisk konsekvensanalys för de två handlingsalternativen. Inte något av alternativen bedöms ha en så stor samhällsekonomisk påverkan att det skulle vara motiverat. En grov kostnadsuppskattning för Skogsstyrelsens arbete med att ta fram nya arbetsätt har gjorts och redovisas nedan.

5.1 Skogsstyrelsen fortsätter registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan

5.1.1 Konsekvenser för Skogsstyrelsens verksamhet

5.1.1.1 *Nyttjande av statens resurser*

En avverkningsanmälan kan vara ingången för flera olika medel för att nå de skogspolitiska målen, där bland annat inventering ingår. Det kan därför vara resurseffektivt att utnyttja ett tillfälle då vi redan är ute i fält för att inventera och registrera nyckelbiotoper. Det är också en etablerad och inarbetad metod för naturvärdesinventering och för dokumentation av naturvärden.

Det kan däremot samtidigt leda till att utredning i ärenden som rör samråd enligt miljöbalken 12 kap. 6 § samt 18 § skogsvårdslagen inte står i proportion till ärendenas behov och därmed tar resurser i anspråk. Det är heller inte nödvändigt att bedöma om ett skogsområde utgör nyckelbiotop, för att kunna fatta beslut om hänsyn med stöd av 30 § skogsvårdslagen.

Om mycket resurser läggs på identifiering, bedömning och registrering av nyckelbiotoper vid tillfället för fältbesök och hantering av ett enskilt ärende, kan det medföra att utredning kring hänsyn till andra intressen inte får tillräckligt med resurser.

Idag är den kompetens som behövs för att utföra nyckelbiotopsinventering en begränsad resurs på flera av Skogsstyrelsens distrikt, där flera processer inom myndigheten delar på personal med nyckelbiotopskompetens. Om behöriga nyckelbiotopsinventerare får lägga tid på att samla in uppgifter om aktuella objekt, som sedan inte direkt används i handläggningen av ärenden medför det att kompetensen inte används på ett optimalt sätt.

5.1.1.2 *Kunskapsunderlag om skog med höga naturvärden*

Att fortsätta registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan i nyckelbiotopsdatabasen bidrar till att fortlöpande kompletteringar görs av det kunskapsunderlag som har byggts upp. Detta leder till

transparens och att informationen blir lättillgänglig för alla. Även för de fall där hela eller delar av en nyckelbiotop avverkas kan den information som följer av en registrering vara relevant att ha tillgänglig över tid. Detta då den bland annat kan visa på betydelsefulla förändringar i landskapet, samt utgör en indikation på naturvärden och artförekomster i angränsande områden.

5.1.1.3 Underlag för prioritering av formellt skydd

Förutsättningarna för formellt skydd förändras över tid, vilket innebär att det kan finnas olika möjligheter till formellt skydd och ekonomisk ersättning av en enskild nyckelbiotop vid olika tidpunkter. Detta medför att även för nyckelbiotoper som kan prioriteras för formellt skydd, så finns normalt en fördröjning från inventeringstillfället till att ett ärende om formellt skydd inleds. I vissa fall kan det handla om flera år. En registrering i samband med att myndigheten får kännedom om området kan skapa förbättrade förutsättningar att över tid prioritera de mest skyddsvärda områdena.

5.1.1.4 Miljömålsuppföljning

Tre indikatorer och mått inom uppföljningssystemet för Levande skogar är kopplade till nyckelbiotoper.

För uppföljning av miljömålen är det viktigt med alla kompletteringar av kunskapsunderlag om naturvärden i landskapet. Detta gäller dels för bedömningar av måluppfyllelse, dels vid framtagande av framtida målsättningar.

5.1.1.5 Behov av utvecklade arbetsätt

Även om Skogsstyrelsen fortsätter registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan, så saknas en enhetlig metod för utredning av ett tillsynsärende enligt gällande regelverk där Skogsstyrelsen har tillsyn. Det finns även en variation mellan regioner och distrikt i hur många nyckelbiotoper som registreras i samband med handläggning. I den mån det beror på skillnader i arbetsätt kan det behöva ses över.

Utveckling av arbetsätt kommer att ta tid och resurser i anspråk. Skogsstyrelsens kostnad för detta beräknas till ungefär 500 000 kr under 2020.

5.1.1.6 Behov av utbildningar

Vid genomförandet av utvecklade arbetsätt finns det alltid en risk att berörda medarbetare inte har tillräckliga förutsättningar för att arbeta enligt nya rutiner. Om arbetsätt utvecklas och införs så måste utbildning av berörda medarbetare genomföras.

5.1.1.7 Förtroende för Skogsstyrelsen

Förtroendet för Skogsstyrelsen och acceptansen för arbetet med nyckelbiotoper kan urholkas om Skogsstyrelsen fortsätter att registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan. Detta kan särskilt gälla förtroendet för Skogsstyrelsens tillsynsarbete som är nära kopplat till hanteringen av anmälningar/ansökningar.

En annan aspekt av detta är att regeringens beslut att avveckla uppdraget med den landsomfattande nyckelbiotopsinventeringen bidrar till att minska legitimiteten

för att Skogsstyrelsen fortsätter att registrera nyckelbiotoper. Detta blir än tydligare med regeringens skrivning i kommittédirektivet¹⁰ om att ”*Sammanblandningen av den statliga registreringen och den frivilliga certifieringen innebär att nyckelbiotopsbegreppet i praktiken blir något annat än dess ursprungliga syfte som kunskapsunderlag.*”

Sammantaget medför det att all inventering av nyckelbiotoper som Skogsstyrelsen gör kan komma att ifrågasättas än starkare och leda till minskat förtroende för myndigheten.

5.1.1.8 Arbetsmiljö

Identifiering och kommunikation om oregistrerade nyckelbiotoper kan leda till en hotfull och otrygg arbetsmiljö för berörda medarbetare. Detta kan särskilt gälla när registreringen sker i ett sent skede i skogsägarens planering och anmälan/ansökan redan är inlämnad. Även problemen med arbetsmiljöaspekter kan förstärkas av det som redovisas ovan i avsnitt 5.1.1.7.

5.1.2 Konsekvenser för skogsägare och andra verksamhetsutövare

5.1.2.1 Skogsägares och verksamhetsutövaras kunskap och ansvar

Identifiering och registrering av nyckelbiotoper ger ny information om skogar med höga naturvärden. Detta kan leda till att skogsägare och verksamhetsutövare får bättre underlag för beslut och omprövning av hänsyn och frivilliga avsättningar. På detta sätt underlättar informationen för skogsägare att ta sektorsansvar. Skogsägaren får även information om att skogsbruksåtgärder som inte är anmälningspliktiga enligt 6 §, 18 § eller 27 § skogsvårdslagen kan vara anmälningspliktiga enligt 12 kap 6 § miljöbalken.

Genom att registrera nyckelbiotoper gör man kunskapen om höga naturvärden tydlig för framtida skogsbrukare. Detta kan vara extra viktigt i bokskog där tillstånd för avverkning och Skogsstyrelsens tillsyn sker i början av en 20-årsperiod där både inköpare, och entreprenörer (ibland även skogsägare) byts ut under förnyingsperioden.

Eftersom FSC-certifierade virkesköpare inte köper virke från avverkade nyckelbiotoper, så blir det i praktiken ett hinder för avverkning oavsett om en markägare är certifierad eller inte, även om det inte är förbjudet enligt lag att avverka området. Denna begränsning av möjligheten till brukande av skogen kommer i ett sent skede i skogsägarens planering. Det kan förändra förutsättningar för skogsbruksplaner och beslut om frivilliga avsättningar som gjorts i tidigare skede. Sammantaget kan detta medföra stora ekonomiska konsekvenser för skogsägare.

Det kan även medföra att skogsägare i mindre utsträckning låter naturvärden utvecklas i skogen. Exempelvis kan det leda till ökad användning av skogsbruksåtgärder som inte kräver avverkningsanmälan eller att skogsbruksåtgärder genomförs innan naturvärden hinner utvecklas eller för att hindra att naturvärden utvecklas.

¹⁰ Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Kommittédirektiv 2019:46.

Samtidigt bör det noteras att åtagandet som certifierade skogsägare gjort avser såväl registrerade som oregistrerade nyckelbiotoper enligt både FSC- och PEFC-certifieringarna.

5.1.2.2 Acceptans för naturvårdsarbetet i skogen

Den enskilde skogsägaren, som inte är certifierad, kan uppleva sig maktlös då den i ett sent skede, med en redan inräknad intäkt, får information om att området är en nyckelbiotop och att detta medför att certifierade organisationer inte har någon efterfrågan på den sortens virke.

Detta kan även leda till minskad acceptans för naturvårdsarbetet i skogen som helhet.

5.1.2.3 Certifierade skogsägares ansvar

Genom kopplingen mellan certifieringssystemen och Skogsstyrelsens inventering av nyckelbiotoper kan det uppfattas som att registrering av en nyckelbiotop i samband med en inlämnad avverkningsanmälan/ansökan, utgör något mer än att enbart vara ett underlag för myndighetens arbete. Certifierade skogsägare har åtagit sig att antingen undanta nyckelbiotoper från skogsbruk, eller att prioritera dessa i de frivilliga avsättningarna. I praktiken, genom Skogsstyrelsens registrering i samband med inkommen anmälan/ansökan, kan det uppfattas som att det slutliga avgörandet ligger hos Skogsstyrelsen, snarare än hos den certifierade skogsägaren eller den certifierade virkesköpande organisationen. En annan effekt av detta är att Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet används för att säkerställa de åtaganden om att undanta vissa skogsområden från skogsbruksåtgärder som gjorts med koppling till certifieringssystemen.

Detta kan leda till oklar ansvarsfördelning.

5.1.2.4 Skogsägares möjligheter till skydd och ekonomisk ersättning

När det gäller formellt skydd finns en särskild prioriteringsgrund för nyckelbiotopsrika brukningsenheter. De områdesskyddsärenden som initieras till följd av avverkningsanmälningar/ansökningar, medför en nyregistrering av en tidigare okänd nyckelbiotop. I vissa fall leder det till att den aktuella brukningsenheten kommer över de uppsatta tröskelnivåerna, vilket innebär att området kan ges ett formellt skydd, och skogsägaren därmed kan kompenseras ekonomiskt.

Markägare har även möjlighet att väcka talan om ersättning enligt 31 kap 4 § miljöbalken för beslut enligt 12 kap 6 § som innebär avsevärt försvårande av pågående markanvändning.

5.1.3 Övriga konsekvenser

5.1.3.1 Kunskapsunderlag om nyckelbiotoper

Registrering av nyckelbiotoper även vid avverkningsanmälan/ansökan medför att kunskapsunderlaget om nyckelbiotoper fortlöpande kompletteras och blir mer fullständigt. Detta kan ge viktiga underlag för verksamheten för andra myndigheter och kommuner, universitet och skolor samt intresseorganisationer och allmänhet för bland annat:

- information och kunskapsspridning om skogens naturvärden
- statistik om skogens naturvärden
- uppföljning av biologisk mångfald
- strategiskt arbete med ex. formellt skydd av skogsmark, grön infrastruktur, fysisk planering samt vid planering av olika verksamheter som berör skogsmark.
- forskning

5.1.3.2 Måluppfyllelse skogspolitikens miljömål, miljö kvalitetsmål och internationella åtaganden

Nyckelbiotopsinventeringen är i sig inte sätt att nå miljömålen eller internationella åtaganden. Nyckelbiotopsdatabasen är ett kunskapsunderlag om var i skogslandskapet det finns biologiskt värdefulla miljöer, som i sin tur är ett medel för att få underlag för planering och beslut. Det är inte Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventering som avgör i vilken omfattning och hur det ska gå till när skog avsätts för naturvård, utan det sker genom politiska beslut (mål eller resurstilldelning) och frivilliga åtaganden inom ramen för exempelvis certifiering.

Om Skogsstyrelsen fortsätter att registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan så möjliggör det fortlöpande kompletteringar av kunskapsunderlaget, vilka i sin tur kan ligga till grund för planering och beslut om naturvård.

5.2 Skogsstyrelsen upphör att registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan

5.2.1 Konsekvenser för Skogsstyrelsens verksamhet

5.2.1.1 Nyttjande av statens resurser

Skogsstyrelsen har ansvar att se till att skogsvårdslagens och miljöbalkens regler följs och enligt förvaltningslagen har Skogsstyrelsen ett utredningsansvar. Skogsstyrelsen måste se till att varje ärende är tillräckligt utrett och att det finns tillräckligt med underlag för att fatta beslut.

Att bara dokumentera områden med mycket höga naturvärden som upptäcks i samband med avverkningsanmälningar/ansökningar i det enskilda ärendet, och inte i nyckelbiotopsdatabasen, kan försämra transparensen genom att information som myndigheten inhämtat inte tillgängliggörs. Det kan även leda till minskade samordningsvinster i det fall området kommer behöva återbesökas och inventeringen upprepas vid framtida tillsyns- eller områdesskyddsarbete.

Om fokus kan flyttas från att inventera och registrera nyckelbiotoper, framförallt för nyckelbiotoper utanför området för anmälan/ansökan, finns mer tid för tillsyn.

Skogsstyrelsen gjorde en utvärdering av arbete med tillsyn och områdesskydd under pausen av nyckelbiotopsregistreringar i nordvästra Sverige under 2017. Tillsynsinsatserna, fram för allt i form av samråd, ökade under pausperioden. Vad gäller områdesskyddsarbetet så tar det ofta mer än 10 månader att handlägga. Det

gick därför inte att fastställa om den 10-månader långa pausen ledde till förhållandevis fler eller färre områdesskydd¹¹.

Ett beslut om att upphöra med registrering av nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan kan dock leda till att det blir svårare för Skogsstyrelsen att upprätthålla nyckelbiotopskompetensen på myndigheten.

5.2.1.2 Kunskapsunderlag om skog med höga naturvärden

Om registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan i nyckelbiotopsdatabasen upphör medför det att informationen om sådana objekt inte dokumenteras och görs tillgänglig. Informationen om den aktuella naturmiljön kan därmed gå förlorad eller förbises vid olika prioriterings- och urvalssituationer inom områdesskyddsarbetet, samt vid andra planarbeten och tillståndsprövningar.

Dessutom kan det påverka kvaliteten på informationen över hur mycket skog med höga naturvärden som finns i landet, samt statistiken som redovisar hur stor areal nyckelbiotoper som årligen avverkas.

Skogsstyrelsen behöver tydliggöra förutsättningarna för förvaltningen av den befintliga nyckelbiotopsdatabasen, bland annat om hur ny information om registrerade objekt ska hanteras.

5.2.1.3 Miljömålsuppföljning

Skogsstyrelsen har beslutat om en reviderad uppsättning indikatorer för miljö kvalitetsmålet Levande skogar¹². Där ingår två nya indikatorer som rör nyckelbiotoper.

Avverkade nyckelbiotoper. Indikatorn redovisar avverkade nyckelbiotoper, både registrerade nyckelbiotoper och oregistrerade nyckelbiotoper i form av ett arealmått i hektar avverkad nyckelbiotop/år.

Registrerade nyckelbiotoper. Indikatorn redovisar nyregistreringen av nyckelbiotoper. Redovisas som arealmått i hektar registrerade nyckelbiotoper/år. Underlaget utgörs av registrerade nyckelbiotoper i Skogsstyrelsens nyckelbiotopsdatabas.

Den första indikatorn innehåller både en analys av registrerade och oregistrerade nyckelbiotoper och borde därför inte påverkas i större utsträckning av om Skogsstyrelsen slutar registrera nyckelbiotoper i samband med avverkning.

Den andra indikatorn påverkas genom att färre nyckelbiotoper kommer att registreras. Å andra sidan lyftes det fram i underlagsrapporten att den indikatorn föreslogs för att visa i vilken takt nyckelbiotoper registreras och görs kända. Detta bedömdes som särskilt viktigt med tanke på den systematiska nyckelbiotopsinventering som Skogsstyrelsen då förberedde. Den stora negativa konsekvensen för användandet av indikatorn ”Registrerade nyckelbiotoper”

¹¹ Skogsstyrelsen 2018. Skogsstyrelsen årsredovisning 2017.

¹² Skogsstyrelsen 2019. Indikatorer för miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Rapport 2019/1

inträffade vid tillbakadragandet av regeringsuppdraget om en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper.

Sedan tidigare finns indikatorn ”biologisk mångfald i nyckelbiotoper”. Den påverkas inte av om Skogsstyrelsen upphör att registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan.

5.2.1.4 Underlag för prioritering av formellt skydd

Registrering av nyckelbiotoper är inte en förutsättning för Skogsstyrelsens möjligheter att bilda områdesskydd.

För nyckelbiotoper som kan prioriteras för formellt skydd finns normalt en fördröjning mellan inventeringstillfället och till att ett områdesskyddsärende upprättas. I vissa fall kan det handla om flera år. Om Skogsstyrelsen upphör att registrera nyckelbiotoper i samband med anmälan/ansökan samtidigt som området först blir känt kan därför förutsättningarna att över tid prioritera de mest skyddsvärda områdena försämrats.

5.2.1.5 Behov av nya arbetssätt

Oavsett om Skogsstyrelsen fortsätter registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan eller inte, så saknas en enhetlig metod för utredning av ett tillsynsärende enligt gällande regelverk där Skogsstyrelsen har tillsyn. Om Skogsstyrelsen inte registrerar nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan behöver det dessutom tydliggöras hur den ärendehandläggning, där nyckelbiotopsinventeringen idag är gängse metod för att bedöma naturvärden, ska utföras. Det kan även behöva tydliggöras hur områdesskyddsarbetet ska gå till om det inte längre registreras nyckelbiotoper.

Utveckling av nya arbetssätt kommer att ta tid och resurser i anspråk. Skogsstyrelsens kostnad för detta beräknas till ungefär 1 300 000 kr under 2020.

Skogsstyrelsen behöver också tydliggöra förutsättningarna för förvaltningen av den befintliga nyckelbiotopsdatabasen liksom av själva nyckelbiotopsbegreppet.

5.2.1.6 Behov av utbildningar

För att utreda förekomst av naturvärden som kan ha mycket stor betydelse för skogens flora och fauna behöver området besökas i fält. För detta krävs resurser i form av tillgängliga medel inom myndighetens resursramar och tillgänglig personal med tillräcklig kompetens för att genomföra bedömning och beskrivning av naturvärden samt dokumentering genom samråd enligt miljöbalken 12 kap. 6 §.

Om nya arbetssätt utvecklas och införs så måste utbildning av berörda medarbetare genomföras.

Skogsstyrelsen har även en uppbyggd nyckelbiotopskompetens som förvaltas genom utbildningar, kalibreringar, rekryteringar m.m. Om Skogsstyrelsen upphör att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen anmälan/ansökan kan det bidra till kunskaps- och kompetensförlust inom myndigheten. Skogsstyrelsen behöver tydliggöra hur kompetensen ska bevaras och förvaltas vid ett ändrat arbetssätt.

Om skogsbruket får ett större ansvar för att själv identifiera vilka områden som bör undantas från avverkning utifrån sektorsansvar och certifieringskrav, så kan det uppstå ett ökat behov av, och troligen efterfrågan, på rådgivning och utbildning i naturvärdesbedömning.

5.2.1.7 Förtroende för Skogsstyrelsen

Om Skogsstyrelsen upphör att registrera nyckelbiotoper kan det sända motstridiga signaler kring synen på nyckelbiotoper som ett viktigt och betydelsefullt kunskapsunderlag. Förtroendet och acceptansen för Skogsstyrelsens naturvårdsarbete kan urholkas och uppgifterna i den befintliga nyckelbiotopsdatabasen kan komma att ifrågasättas.

Omvärldens förtroende (exempelvis den breda allmänhetens, den ideella naturvårdens) för Skogsstyrelsen kan påverkas negativt. Det kan uppfattas som att Skogsstyrelsen nedmonterar naturvårdsarbetet och sänker ambitionerna för genomförandet av miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

5.2.1.8 Arbetsmiljö

Ett förändrat arbetssätt kan påverka arbetsmiljön. Medarbetare inom tillsynsprocessen kan, innan ytterligare kompetenshöjning skett, få en försämrad arbetsmiljö vid hantering och avvägning för att beskriva höga naturvärden i samband med handläggning av tillståndsansökningar och samråd enligt miljöbalken

Frågan om förtroendet för Skogsstyrelsen förändras kan sannolikt leda till att arbetsmiljön både upplevs som förbättrad och försämrad.

5.2.2 Konsekvenser för skogsägare och andra verksamhetsutövare

5.2.2.1 Skogsägares och verksamhetsutövares kunskap och ansvar

Skogsstyrelsen utför i nuläget en stor del av den nödvändiga utredningen när en åtgärd anmäls för samråd. Både vad gäller inhämtande av kunskap om naturmiljön i fält och anpassning av en åtgärd. Enligt miljöbalkens hänsynsregler ligger detta ansvar på verksamhetsutövaren.

I linje med sektorsansvaret förväntas skogsägare i genomsnitt ha högre ambitioner för miljöhänsyn än vad lagstiftningen anger, samt att avsätta skog för naturvård på frivillig väg. Många av de nyckelbiotoper som registreras i samband med avverkningsanmälan är små. En stor del av dessa nyckelbiotoper kan därmed antas rymmas inom intrångsbegränsningen eller som frivilliga avsättningar där skogsägaren tar ett större ansvar än vad lagen kräver. Att sådana områden bevaras som hänsynskrävande biotoper i samband med avverkningen är viktigt i arbetet med bevarandet av den biologiska mångfalden.

Ett större ansvar läggs på skogsägare att identifiera och beakta sådana områden i sin planering. Om skogsägare och verksamhetsutövare inte tar ansvar för detta kan det leda till att oregistrerade nyckelbiotoper avverkas eller skadas på annat sätt.

Om skogsbruket får ett större ansvar för att själv identifiera vilka områden som bör undantas från avverkning utifrån sektorsansvar och certifieringskrav, så kan det uppstå ett ökat behov av kompetensutveckling i naturvärdesbedömning.

5.2.2.2 *Acceptans för naturvårdsarbetet i skogen*

När en nyckelbiotop uppmärksammas inom sex veckor eller senare från det att ett område anmälts för avverkning kommer det sent i beslutsprocessen hos en skogsägare. Denne kan ha räknat med intäkter till t.ex. investeringar i verksamheten. Det kan i ett sådant läge vara svårt för skogsägaren att ha förståelse för vad syftet är med identifiering av områdets höga naturvärden.

Acceptans och förståelse för identifiering och kartläggning av höga naturvärden i andra sammanhang än vid pågående avverkningsärenden kan öka om Skogsstyrelsen inte registrerar nyckelbiotoper vid utredningar i samband med avverkningsärenden.

Nyckelbiotopsregistrering kan vara kontroversiellt och en polariserad debatt kan påverka samtal i enskilda ärenden på ett negativt sätt. Diskussioner om ett områdes höga naturvärden och hur åtgärder kan anpassas för att inte skada dessa värden kan bli mer saklig i enskilda fall om det är den faktiska naturmiljön och inte nyckelbiotopsbegreppet som står i fokus.

5.2.2.3 *Certifierade skogsägares ansvar*

Om Skogsstyrelsen upphör med att registrera nyckelbiotoper vid anmälan/ansökan medför det att certifierade skogsägare får ett tydligare ansvar att uppfylla sina åtagande på egen hand.

Nyckelbiotopsbegreppet har blivit centralt inom certifieringssystemen, samtidigt som det är Skogsstyrelsen som definierat och äger det. Skogscertifieringarna kan påverkas negativt, om inte Skogsstyrelsen tar ett fortsatt ansvar för att förvalta begreppet och tillhandahåller inventeringsmetoden, även om FSC-certifieringen kopplar till Skogsstyrelsens definition och metodik från 1995.

5.2.2.4 *Skogsägares möjligheter till skydd och ekonomisk ersättning*

Ett områdesskyddsärende utgår enligt gällande strategi för formellt skydd av skog¹³ från en skogsbiologisk värdekärna (exempelvis nyckelbiotop eller objekt med naturvärde). Stora delar av den strategiska och systematiska prioriteringen utgår från den lägesbundna informationen som finns tillgänglig.

När det gäller formellt skydd finns en särskild prioriteringsgrund för så kallade nyckelbiotopsrika brukningsenheter. En del av de skyddsärenden som initieras till följd av avverkningsanmälningar/ansökningar, medför en nyregistrering av en tidigare okänd nyckelbiotop, och leder i vissa fall till att den aktuella brukningsenheten kommer över de uppsatta tröskelnivåerna.

En enskild skogsägare kan därför gå miste om, eller åtminstone begränsas i sina möjligheter att genom områdesskydd, få ekonomisk ersättning för en del eller all nyckelbiotopsareal, trots att området skulle kunna vara prioriterat enligt gällande strategi för formellt skydd av skog.

¹³ Naturvårdsverket & Skogsstyrelsen 2017. Nationell strategi för formellt skydd av skog. Reviderad version 2017.

5.2.3 Övriga konsekvenser

5.2.3.1 Kunskapsunderlag om nyckelbiotoper

Om registrering av nyckelbiotoper upphör vid avverkningsanmälan/ansökan kommer det bli färre kompletteringar av kunskapsunderlaget om områden med höga naturvärden. Detta kan medföra att andra myndigheter och kommuner, universitet och skolor samt intresseorganisationer och allmänhet m.fl. får sämre tillgång till kunskapsunderlaget för kunskapsutbredning, strategiskt arbete med ex. formellt skydd av skogsmark, grön infrastruktur och fysisk planering samt vid planering av olika verksamheter som berör skogsmark. Registrering av nyckelbiotoper vid anmälan ger dock ett begränsat tillskott av kunskap.

5.2.3.2 Måluppfyllelse skogspolitikens miljömål, miljö kvalitetsmål och internationella mål

Nyckelbiotopsinventeringen är i sig inte sätt att nå miljömålen eller internationella åtaganden. Nyckelbiotopsdatabasen är ett kunskapsunderlag om var i skogslandskapet det finns biologiskt värdefulla miljöer, som i sin tur är ett medel för att få underlag för planering och beslut. Det är inte Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventering som avgör i vilken omfattning och hur det ska gå till när skog avsätts för naturvård, utan det är politiska beslut (mål eller resurstilldelning) och frivilliga åtaganden inom ramen för exempelvis certifieringssystemen.

Om Skogsstyrelsen upphör med att registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan så medför det att information om områden med höga naturvärden som upptäcks i ärendehantering, inte dokumenteras och görs tillgängligt på samma sätt som i nyckelbiotopsdatabasen. Det kan ha viss betydelse för planering och beslut om naturvård. Det kan även leda till att områden med höga naturvärden avverkas. Men i förhållande till politiska beslut om mål eller resurstilldelning, samt frivilliga åtaganden, bedöms den negativa effekten på möjligheterna att nå miljömål, miljö kvalitetsmål och internationella åtaganden som liten.

I sammanhanget kan det noteras att det i genomsnitt har registrerats ca 1 200 hektar nyckelbiotoper per år i samband med anmälan/ansökan under perioden 2007-2016. Av dessa så hade 64 procent av nyckelbiotopsarealen som registrerats hos enskilda ägare under åren 2007 - 2011 fått formellt skydd t.o.m. september 2018. Även om registrering av nyckelbiotoper vid anmälan/ansökan upphör ska myndigheterna fortsätta arbetet med formellt skydd inom givna ramar. Markägare kan göra frivilliga avsättningar av skog för naturvård.

En möjlig konsekvens som lyfts fram är att förslaget skulle innebära en allvarlig negativ påverkan på den biologiska mångfalden. Det resonemanget bygger på ett antagande att en nyckelbiotop inte avverkas när den har registrerats. Skogsstyrelsen kan inte bygga en konsekvensbeskrivning på antagandet att en nyckelbiotop inte avverkas när den har registrerats, eftersom det indikerar att syftet med registreringen är ett annat än att bygga upp ett kunskapsunderlag.

6 Slutsatser

Följande övergripande slutsatser dras vid en sammanvägning av de fyra underlagsrapporterna och med konsekvensbeskrivningen i kapitel 5 som underlag.

Skogsstyrelsen har en viktig roll att stimulera och uppmuntra frivilliga insatser som bidrar till att de skogs- och miljöpolitiska målen uppnås. I fråga om nyckelbiotopsinventering är det lämpligt att Skogsstyrelsen förvaltar nyckelbiotopsbegreppet, tillhandahåller inventeringsmetoden och gör databasen tillgänglig inom rollen som förvaltningsmyndighet

Skogsstyrelsen kan inte, inom ramen för tillsynen, kontrollera de åtaganden som gjorts med koppling till certifieringssystemen om att bevara områden med höga naturvärden.

Sambandet mellan Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper och frivillig certifiering innebär i praktiken att nyckelbiotopsbegreppet har fått en annan funktion jämfört med den ursprungliga. Detta medför att en identifiering och registrering av en nyckelbiotop vid hantering av en inlämnad avverkningsanmälan kan uppfattas som något annat än enbart en dokumentation av naturvärden. I praktiken bidrar Skogsstyrelsen till att identifiera och registrera skogsområden som ska undantas från avverkning, enligt de åtaganden som virkesköpande företag gjort med koppling till certifieringssystem.

Skogsstyrelsen har en tydlig roll när det gäller verksamheter som är författningsreglerade, så som i tillsynsverksamheten. När det gäller verksamheter som inte är författningsreglerade, exempelvis nyckelbiotopsinventering, är det olämpligt om Skogsstyrelsen får en liknande roll i förhållande till frivillig certifiering. Skogsstyrelsen kan inte, inom ramen för tillsynen, kontrollera de åtaganden som gjorts med koppling till certifieringssystemen om att bevara områden med höga naturvärden.

Skogscertifiering har varit starkt drivande för utvecklingen av arealen frivilliga avsättningar¹⁴. De åtaganden som gjorts med koppling till certifieringssystemen gäller såväl registrerade som oregistrerade nyckelbiotoper. Den faktiska naturmiljön och höga naturvärden inom ett område kommer finnas oavsett om de registreras eller inte.

Som statlig myndighet bör Skogsstyrelsen stimulera och uppmuntra frivilliga insatser som bidrar till att de skogs- och miljöpolitiska målen uppnås, vilket innefattar skogscertifiering. I fråga om nyckelbiotopsinventering bedömer vi det som lämpligt att Skogsstyrelsen förvaltar nyckelbiotopsbegreppet, tillhandahåller inventeringsmetoden och gör databasen tillgänglig inom rollen som förvaltningsmyndighet. Skogsstyrelsen kan inom den avgiftsfinansierade verksamheten genomföra utbildningar, kalibreringsövningar och genomföra inventering. Detta medför att de aktörer som vill använda nyckelbiotopsbegreppet

¹⁴ Skogsstyrelsen 2017. Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar. Meddelande 4/2017

kan få stöd av Skogsstyrelsen att göra det. Detta måste då ske på andra sätt än att Skogsstyrelsen registrerar nyckelbiotoper i samband med tillsyn.

Sammantaget bedöms det vara olämpligt att Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet fortsätter att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.

I policyutredningen redovisas skäl som talar för en fortsatt registrering av nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan, vilket utvecklas i underlagsrapporterna. Det skulle medföra en fortsatt komplettering av nyckelbiotopsdatabasen som samlat kunskapsunderlag om skogar med mycket stor betydelse för flora och fauna. Databasen utgör ett viktigt underlag för beslut och planering som kan leda till genomförandet av skogs- och miljöpolitiken. Uppgifterna används inom en mycket stor del av Skogsstyrelsens verksamhet och av andra myndigheter och inom skogsbruket. Begreppet och metoden för nyckelbiotopsinventering är etablerad och beprövad.

Den fördjupade tillsynsutredningen och policyutredningen drar slutsatsen att det är olämpligt att Skogsstyrelsen registrerar nyckelbiotoper vid inkommen avverkningsanmälan/ansökan. När Skogsstyrelsen registrerar nyckelbiotoper i samband med tillsyn, så är det otydligt om registreringen ingår som en del av tillsynsverksamheten. Skogsstyrelsens avsikt med registrering av nyckelbiotoper vid avverkningsanmälan/ansökan är att enbart dokumentera naturvärdena. Sammanblandningen av den statliga registreringen och frivillig certifiering innebär att nyckelbiotopsbegreppet i praktiken blir något annat än dess ursprungliga syfte som kunskapsunderlag. Skogsstyrelsen bidrar därmed i praktiken till att identifiera och registrera skogsområden som ska undantas från avverkning, enligt de åtaganden som virkesköpande företag gjort med koppling till certifieringssystem. Registrering av nyckelbiotoper kan leda till långtgående konsekvenser för enskilda. Skogsstyrelsens roll vid nyckelbiotopsinventering är inte författningsreglerad. Det är därför olämpligt för tillsynsmyndigheten att registrera nyckelbiotoper i samband med tillsyn.

Även tilltron till Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet kan ta skada om det är otydligt om vad som ingår och vilka befogenheter myndigheten har. En registrering av nyckelbiotop i samband med tillsyn kan uppfattas som ett myndighetsbeslut av den enskilde.

Handläggningen i samband med ett tillsynsärende ska vara effektiv och allsidig och fånga alla aspekter och regelverk som är relevanta för det enskilda ärendet. Uppgifterna som samlas in i samband med nyckelbiotopsinventeringen utgår från den inventeringens syfte. Konsekvensen av att använda en metod vid tillsynen som är framtagen för andra syften kan bli att ärenden inte utreds tillräckligt allsidigt enligt förvaltningslagens krav.

Om nyckelbiotopsinventeringen är den metod som ska användas, och om det innebär att handläggaren lägger tid på att samla in uppgifter som inte är relevanta i det specifika ärendet, finns det dessutom risk för att enskilda ärenden inte kan

handläggas tillräckligt skyndsamt utifrån det specifika ärendets beskaffenhet. Utredning av ett ärende måste kunna ske under så stora delar av året som möjligt. Kravet på skyndsamt handläggning kan äventyras i de fall nyckelbiotopsinventering används som utredning av naturvärden och snöförhållandena omöjliggör inventering enligt fastlagd metod.

Den genomförda rättsutredningen har konstaterat att det inte strider mot förvaltningslagen att identifiera och registrera nyckelbiotoper. Det är dock inte ett motiv för att fortsätta. Skogsstyrelsen bör ändå göra en bedömning av vad som är ett lämpligt agerande för en tillsynsyndighet.

Utredningen om tillämpning i praktiken drar ingen slutsats om Skogsstyrelsen bör fortsätta registrera nyckelbiotoper vid avverkningsanmälan/ansökan. Där beskrivs omfattning, hur ofta områdesskydd aktualiseras och hur skillnader över året, och mellan olika delar av landet ser ut. Utredningen har utifrån det identifierat viktiga områden att arbeta vidare med.

Ett skäl som framförts mot att upphöra med registrering vid anmälan/ansökan är risken för negativa konsekvenser för miljömålet Levande skogar, eftersom det kan leda till en ökad avverkning av nyckelbiotoper. Det resonemanget bygger på ett antagande att en nyckelbiotop inte avverkas när den har registrerats. Skogsstyrelsen kan inte dra slutsatser baserat på antagandet att en nyckelbiotop inte avverkas när den har registrerats, eftersom det indikerar att syftet med registreringen är ett annat än att bygga upp ett kunskapsunderlag.

Den komplettering av kunskapsunderlaget som sker vid registrering av nyckelbiotoper vid anmälan sker i liten omfattning och är händelsestyrd. Den är därmed av begränsad nytta för genomförandet av skogs- och miljöpolitiken. Att nyckelbiotopsbegreppet och inventeringsmetoden är etablerade är riktigt, men de är inte utformade för att tillgodose behoven av en allsidig utredning vid ärendehantering. De skälen för att fortsätta registrera vid avverkningsanmälan väger därför inte lika tungt som frågan om hur en tillsynsmyndighet bör agera.

Frågan om att registrera nyckelbiotoper i samband med tillsyn utgör en annan dimension än frågan om avvägning mellan produktion och miljö i skogen. Det handlar om vad som är lämpligt agerande för en tillsynsmyndighet. Sammantaget bedömer vi att skälen som talar mot en fortsatt registrering av nyckelbiotoper i samband med anmälan/ansökan väger tyngre. Vi bedömer därför att det är olämpligt att Skogsstyrelsen fortsätter att registrera nyckelbiotoper vid inkommen avverkningsanmälan/ansökan.

Skogsstyrelsen behöver arbetssätt för att identifiera, avgränsa, bedöma och dokumentera olika former av miljövärden i skogen vid hanteringen av inkommen avverkningsanmälan/ansökan.
--

Vid utredning av ärenden i anslutning till inkommen avverkningsanmälan/ansökan behöver Skogsstyrelsen kunna dokumentera uppgifter om miljövärden i det aktuella området. Detta görs idag bland annat, men inte enbart, genom att en nyckelbiotop registreras i en liten andel av ärendena. Oavsett om Skogsstyrelsen fortsätter eller upphör med att registrera nyckelbiotoper vid inkommen anmälan,

så behöver Skogsstyrelsen utveckla arbetsätt som säkerställer kraven på en allsidig utredning och skyndsam handläggning. Den information som samlas in vid utredning av enskilda ärenden ska också kunna användas vid kommunikationen med berörda skogsägare.

Tillsynsutredningen föreslår att arbetsättet för att utreda naturvärden i fjällnära skog vid ansökan om avverkningstillstånd utgår ifrån ett mer flexibelt arbetsätt. Omfattningen och även tidsåtgång bör anpassas efter ärendets beskaffenhet.

Utvecklingsarbete och kompetensutveckling av arbetsätten bör vara klara innan ett eventuellt beslut om förändringar börjar gälla.

Det behövs ett samlat, landsomfattande, kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden som kan användas av olika intressenter för genomförandet av skogs- och miljöpolitiken. Det behövs fortsatta insatser för att komplettera befintliga kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden.

Det finns behov av att utveckla kunskapsunderlagen om skogar med höga naturvärden. Skogsstyrelsen och andra myndigheter har stor nytta av ett samlat kunskapsunderlag vid handläggning av ärenden inom bland annat tillsyn och områdesskydd. Det kan även användas för bland annat information och kunskapsspridning om skogens naturvärden, statistik om skogens naturvärden, uppföljning av biologisk mångfald och forskning samt för strategiskt arbete med grön infrastruktur, fysisk planering samt vid planering av olika verksamheter som berör skogsmark. Det är även en viktig del i uppföljningen av miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

Ett samlat kunskapsunderlag är även viktigt för att ge underlag för skogsägare och andra verksamhetsutövare när de planerar och tar miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder och för deras beslut om frivilliga avsättningar.

De skattningar som gjorts visar att ungefär hälften av nyckelbiotoperna registrerats hittills. En hel del av de nyckelbiotoper som ännu inte registrerats kan finnas inom frivilliga avsättningar, hänsynsytor och andra områden som inte brukas. Men det är oklart vilken kunskap som finns om deras naturvärden. Det finns stora arealer skog med höga naturvärden utanför befintliga frivilliga avsättningar och formellt skyddad mark som idag inte ingår i något kunskapsunderlag¹⁵ ¹⁶. Det finns därmed ett stort behov av fortsatt arbete med att ta fram och sammanställa kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden, som kan vara skyddsvärda eller där det behövs särskilda anpassningar och hänsyn vid brukandet.

Som situationen är idag är det svårt att förutse vilka beslut som kommer att fattas på politisk nivå i nyckelbiotopsfrågan. Vi bedömer det dock som osannolikt att Skogsstyrelsen, åtminstone under överskådlig tid, kommer att få ett nytt uppdrag om en landsomfattande nyckelbiotopsinventering.

¹⁵ Claesson, S. Nulägesbeskrivning av nordvästra Sverige. Rapport 2018/10. Skogsstyrelsen.

¹⁶ Wester J. mfl. Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige. Rapport 2019/12. Skogsstyrelsen.

Nyckelbiotopsbegreppet är integrerat i Skogsstyrelsens verksamhet och Skogsstyrelsen kan tills vidare fortsätta använda det i andra verksamheter än vid handläggning av avverkningsanmälningar/ansökningar och tillsyn. Det behöver förtydligas hur begreppet och databasen ska förvaltas.

Nyckelbiotopsbegreppet har blivit etablerat i svensk skogs- och miljöpolitik. Detta har till stor del skett genom att Skogsstyrelsen har integrerat det i sin verksamhet. Det används också inom skogsbruket vid inventering och planering av åtgärder med koppling till certifieringssystemen. Även andra myndigheter och intressenter använder det. Skogsstyrelsen bör som myndighet stödja de frivilliga åtaganden som görs inom exempelvis certifiering. Vi bedömer att en lämplig nivå för det stödet är att förvalta och tillhandahålla nyckelbiotopsbegreppet, inventeringsmetoden och databasen.

Den befintliga databasen om nyckelbiotoper utgör ett viktigt och värdefullt kunskapsunderlag för främst myndigheter, skogsägare och verksamhetsutövare samt forskning.

Eftersom nyckelbiotopsbegreppet är beprövat och inarbetat bedömer vi att Skogsstyrelsen kan använda begreppet inom övriga verksamheter, förutom i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan och tillsyn.

Flera olika intressenter använder begreppet och databasen och det är viktigt att förtydliga hur fortsatt förvaltning ska gå till. Skogsstyrelsen har här en central roll som ägare av begreppet och databasen. En rad frågor behöver utredas, bland annat hur den befintliga nyckelbiotopsdatabasen ska förvaltas, hur Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet som rör nyckelbiotoper kan utvecklas, samt vilka åtaganden som bör göras vad gäller att förvalta nyckelbiotopsbegreppet och metoden.

7 Rekommendationer

Utifrån de samlade slutsatserna och för att förbygga negativa konsekvenser i samband med förändringsarbetet lämnas följande rekommendationer.

Skogsstyrelsen bör upphöra med att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.

Denna rekommendation baseras på slutsatsen att det är olämpligt att Skogsstyrelsen fortsätter att registrera nyckelbiotoper vid inkommen avverkningsanmälan/ansökan. Den sammantagna bedömningen i slutsatsen är att skälen som talar mot en fortsatt registrering av nyckelbiotoper i samband med anmälan/ansökan väger tyngre än de som talar för, särskilt när det gäller tillsynsverksamheten.

Nyckelbiotopsbegreppet bör bibehållas och Skogsstyrelsen bör fortsätta att äga och förvalta begreppet och stå för definition och uttolkning, samt även tillhandahålla inventeringsmetoden för intressenter som vill använda begreppet.

Skogsstyrelsen har ett ansvar för nyckelbiotopsbegreppet eftersom myndigheten har definierat begreppet och också äger det. Vi bedömer att en lämplig nivå för stöd till aktörer som vill använda nyckelbiotopsbegreppet, exempelvis med koppling till certifieringssystemen, är att Skogsstyrelsen fortsätter att tillhandahålla inventeringsmetoden och står för definition och uttolkning.

Skogsstyrelsen bör, innan ett eventuellt beslut om förändringar börjar gälla, utveckla arbetssätt för att säkerställa en allsidig utredning vid handläggning av avverkningsanmälningar/ansökningar.

Medarbetare bör, innan ett eventuellt beslut om förändringar börjar gälla, erbjudas utbildningar i de nya arbetssätten.

Dessa arbetssätt ska tillgodose behoven av en allsidig utredning och skyndsam handläggning vid ärendehantering, och bör inte bygga på nyckelbiotopsbegreppet. I detta ingår även att utreda:

- särskilda förutsättningar för handläggning av tillståndsansökningar i fjällnära skog,
- hur miljöbalkens kunskapskrav ska tillämpas i skogsbruket,
- hur kompetensen inom Skogsstyrelsen ska bevaras och förvaltas vid ett ändrat arbetssätt,
- hur vi uppfyller vårt informationsansvar enligt Inspire-direktivet och den svenska förordningen om geografisk miljöinformation.

Skogsstyrelsen är beroende av att utvecklingsarbete och kompetensutveckling av arbetssätten är klara innan ett eventuellt beslut träder i kraft, och att det inte blir

något tidsmässigt glapp. Även andra aktörer kan behöva tid för att utveckla arbetssätt och kompetens för att ta hänsyn till skogar med höga naturvärden.

Skogsstyrelsens arbetssätt för ärendehandläggning behöver utvecklas oavsett beslutet om registrering av nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.

Skogsstyrelsen bör utveckla digitalt framtagna kunskapsunderlag som ett komplement till den befintliga nyckelbiotopsdatabasen.

Syftet är att ta fram ett kunskapsunderlag som med en viss sannolikhet pekar ut skogsområden med en gradering av naturvärden. Syftet med detta komplement är inte att leta efter nya nyckelbiotoper.

Det skulle vara en stor förändring och ett stort arbete att utveckla ett helt nytt kunskapsunderlag som ersätter nyckelbiotopsbegreppet, och i den frågan kan det komma politiska beslut eller vägledning. De möjligheter den teknikdrivna utvecklingen erbjuder när det gäller digitalt framtagna kunskapsunderlag anser vi dock bör tas tillvara redan nu.

Skogsstyrelsen bör fortsätta att registrera nyckelbiotoper i samband med andra verksamheter, förutom i samband med handläggning av avverkningsanmälan/ansökan och tillsyn.

Skogsstyrelsen bör även framhålla nyttan med den befintliga nyckelbiotopsdatabasen som kunskapsunderlag.

Nyckelbiotopsinventering är en etablerad och beprövad metod som vi tills vidare bedömer är lämplig att använda inom Skogsstyrelsens övriga verksamheter, förutom i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan och tillsyn. Det kan exempelvis handla om intresseanmälan för Komet och annat formellt skydd, rådgivningsverksamhet, samt inom Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet.

Den befintliga databasen om nyckelbiotoper utgör ett viktigt och värdefullt kunskapsunderlag som bör tas tillvara av främst myndigheter, skogsägare och verksamhetsutövare samt forskning.

Skogsstyrelsen bör utreda frågor som rör fortsatt förvaltning av nyckelbiotopsbegreppet och databasen.

Detta gäller bland annat:

- förvaltning av den befintliga nyckelbiotopsdatabasen vad gäller externt ifrågasättande av bedömningar, uppdateringar och tillgängliggörande,
- vad Skogsstyrelsen bör göra för att uppfylla åtagandet om att äga, förvalta och tillhandahålla nyckelbiotopsbegreppet och metoden.

Eftersom olika intressenter använder begreppet och databasen är det viktigt att förtydliga hur fortsatt förvaltning ska gå till. Skogsstyrelsen har här en central roll som ägare av begreppet och databasen.

Skogsstyrelsen bör analysera förutsättningarna för uppdragsverksamheten avseende frågor som rör nyckelbiotoper. Detta kan gälla utbildning, kalibreringsövningar, metodutveckling samt inventeringar av större områden eller enskilda objekt. Beroende på utfallet kan insatser göras för utveckling och marknadsföring.

Det kan uppstå en ökad efterfrågan på såväl utbildningar och kalibreringsövningar som inventeringsinsatser om Skogsstyrelsen upphör med registreringen vid anmälan/ansökan. Det bedömer vi är en lämplig nivå för stöd till aktörer som vill använda begreppet, exempelvis med koppling till certifieringssystemen.

I detta arbete ingår det att utreda:

- hur gränsen mellan anslagsfinansierad och avgiftsfinansierad verksamhet ska dras,
- hur registrering av nyckelbiotoper ska hanteras inom den avgiftsfinansierade verksamheten,
- förutsättningarna för en ökad efterfrågan.

Skogsstyrelsen bör förtydliga myndighetens förhållningssätt till skogscertifiering och kommunicera det.

Det är tydligt att det finns olika syn på hur Skogsstyrelsen ska förhålla sig gentemot certifiering och hur Skogsstyrelsens agerande i sammanhanget uppfattas. Det finns därför ett behov av att förtydliga och kommunicera detta.

Rättsutredning om inventering och dokumentation av nyckelbiotoper

Innehåll

Rättsutredning om inventering och dokumentation av nyckelbiotoper	1
Utredningens innehåll och avgränsningar	2
Inventering och dokumentation av nyckelbiotoper	3
Den nya förvaltningslagen – och den gamla	3
Vad har förändrats i och med den nya förvaltningslagen?	3
Principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet.....	4
Begreppet myndighetsutövning.....	7
Skillnaden mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande – enligt nya förvaltningslagen	7
Ärende och beslut – enligt den förvaltningsrättsliga litteraturen	8
Överklagbarhet	10
Tidigare rättspraxis	10
Särskild rättspraxis om inventeringen och dokumentationen av nyckelbiotoper i register	11
Särskild rättspraxis avseende om vägledningar kan anses vara överklagbara beslut – pågående process	13
Överklagbarhet enligt nya förvaltningslagen	13
Inventering och dokumentation av nyckelbiotoper – syfte och verkningar	14
Syftet med inventering och dokumentation.....	14
Rättsverkningar av inventering och dokumentation.....	15
Faktiska verkningar av inventering och dokumentation	16
Slutsatser	18
Ärendehandläggning och beslutsfattande eller annan förvaltningsverksamhet	18
Rättsverkan, faktisk verkan och överklagan.....	20
Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i register och principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet	20
Förvaltningslagens regler i övrigt.....	22
Ny lagstiftning.....	23

Utredningens innehåll och avgränsningar

Denna utredning behandlar Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register. Skogsstyrelsen tittar i utredningen på vilken typ av verksamhet detta är och vad det innebär för myndigheten och för den enskilde. Denna utredning har gjorts ur ett juridiskt perspektiv.

Först beskrivs den aktuella verksamheten. Därefter tar utredningen avstamp i den nya förvaltningslagen eftersom beroende på vilken verksamhet Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register utgör, blir antingen hela eller delar av förvaltningslagen tillämplig. För att avgöra vilken typ av verksamhet det är fråga om måste utredningen ta ställning till om det är ärendehandläggning som avslutas med ett beslut eller om det är annan förvaltningsverksamhet och ett faktiskt handlande. Hur man ska se på verksamheten tydliggörs också genom en genomgång av praxis i vilken det konstaterats att Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register inte är att jämföras med ett överklagbart beslut eftersom det varken har rättsverkningar eller faktiska verkningar och då det inte heller är myndighetens syfte.

I utredningens slutsatser framgår att Skogsstyrelsens bedömning är att inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register utgör annan förvaltningsverksamhet/faktiskt handlande och inte ärendehandläggning med beslutsfattande och att det inte är fråga om en verksamhet som kan jämföras med ett överklagbart beslut. I vissa fall kan det dock utgöra en del av handläggningen, t.ex. vid ansökan eller anmälan om avverkning som avslutas med ett beslut.

Vid annan förvaltningsverksamhet ska bland annat reglerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet tillämpas. Utredningen går därför igenom hur Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register förhåller sig till dessa principer. Skogsstyrelsens bedömning är att myndighetens verksamhet har stöd i rättsordningen, att det inte finns någon generell grund för att Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register inte är objektiv och att verksamheten även får anses vara proportionerlig. Utgör inventeringen och dokumentationen av nyckelbiotopen i registret en del av ärendehandläggning som resulterar i ett beslut ska även övriga regler i förvaltningslagen tillämpas. Vilka bedömningar som ska göras beror då på förutsättningarna i det enskilda ärendet och kan variera stort.

Vid framtagandet av denna rättsutredning pågår domstolsprocesser som kan påverka rättsutvecklingen.

Utredningen har genomförts av verksjurist inom ramen för Skogsstyrelsens införandeprojekt för nyckelbiotoper. Ett utkast har skickats ut för synpunkter till deltagare inom samverkansprocessen för nyckelbiotoper. Dessa synpunkter har beaktats vid slutförandet men det innebär inte att samverkansgruppens deltagare står bakom innehållet. Det är Skogsstyrelsens verksjurist som ansvarar för innehåll och slutsatser.

Inventering och dokumentation av nyckelbiotoper

En inventering av ett område för att bedöma om det är av nyckelbiotopskvalitet kan främst initieras på två sätt. Antingen genom att den systematiska nyckelbiotopsinventeringen omfattar det aktuella området eller att det sker i samband med annan verksamhet, exempelvis vid granskning av avverkningsanmälan/ansökan som inkommer till Skogsstyrelsen.

Skogsstyrelsen gör en bedömning vid datorn av vilka naturvärden som kan finnas på området som omfattas av den systematiska inventeringen eller anmälan/ansökan samt om ett fältbesök ska genomföras. I de fall Skogsstyrelsen kommer fram till att en inventering av en eventuell nyckelbiotop ska genomföras görs den av personal på Skogsstyrelsen med särskild kompetens. Vid den systematiska inventeringen bedöms alla objekten systematiskt och avgränsas i fält. Inventeringen sker efter en särskilt utarbetad metod. Markägare meddelas innan fältbesöket görs och även efter inventeringen går det ut information till markägaren om att inventeringsresultatet kommer att dokumenteras i ett register, och markägaren bereds möjlighet att lämna ytterligare uppgifter till Skogsstyrelsen innan dokumentationen görs i registret. Efter dokumentationen skickas det också ut information till markägaren om nyckelbiotopen och dokumentationen som gjorts i registret. Nyckelbiotoper som upptäcks i samband med annan verksamhet dokumenteras på motsvarande sätt och markägare informeras.

Efter att nyckelbiotopen dokumenterats i registret förekommer det ibland att bedömningen av naturvärdena ifrågasätts av markägare eller andra berörda intressenter. Skogsstyrelsen har tagit fram ett arbetssätt för att ta hand om externt ifrågasättande av nyckelbiotoper. Ytterligare en fältbedömning görs av erfaren inventerare från ett annat distrikt. I mer komplicerade eller principiella fall ska minst två erfarna inventerare delta i sådan fältbedömning. I de fall dessa gör olika bedömningar kan inventerare/specialister från den oberoende bedömningsgruppen inom Skogsstyrelsen konsulteras. Om man i sådant fall finner att ett område felaktigt bedömts vara respektive inte vara nyckelbiotop ska biotopens registrerade status ändras. Förhållanden kan också ändras på ett område över tid av olika anledningar och därför är inte dokumentationen i registret permanent för all framtid utan kan komma att ändras om naturvärdeskvaliteterna inte motsvarar den för nyckelbiotoper.

Den nya förvaltningslagen – och den gamla

Vad har förändrats i och med den nya förvaltningslagen?

Av proposition 2016/17:180, En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, framgår att genom den nya lagen regleras förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna mer heltäckande. Lagförslaget bygger på den nuvarande lagens struktur men bestämmelserna vidareutvecklas och preciseras med utgångspunkt bland annat i den rättspraxis som har utvecklats på området.¹

¹ Prop 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag s 1.

Tillämpningsområdet för flera av förfarandereglererna i den nya förvaltningslagen utvidgas så att de inte bara ska gälla i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, utan för all handläggning av ärenden hos myndigheterna. Lagens bestämmelser om legalitet, objektivitet, proportionalitet, service och tillgänglighet i förhållande till allmänheten och samverkan med andra myndigheter gäller också inte bara vid ärendehandläggning utan även vid annan förvaltningsverksamhet, dvs. sådan verksamhet som utgör förvaltningsmyndighetens faktiska handlande.²

Principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet

5 § Förvaltningslagen

En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk.

Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Principerna och nya förvaltningslagen

De allmänna förvaltningsrättsliga principerna såsom t.ex. legalitet, objektivitet och proportionalitet är ingen nyhet i och med den nya förvaltningslagen. Myndigheterna har även tidigare haft att tillämpa dessa principer i sin verksamhet, vissa har till och med sin grund i regeringsformen av vilken det till exempel framgår att den offentliga makten utövas under lagarna och att förvaltningsmyndigheter som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Andra har införlivats i svensk rättspraxis, under inflytande av Europadomstolens och EU-domstolens rättstillämpning. Det är dock först nu som principerna förts in i förvaltningslagen.

Legalitet

Legalitetsprincipen är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd. Legalitetsprincipen kommer till uttryck redan i grundlag genom bestämmelsen i 1 kap. 1 § RF om att "den offentliga makten utövas under lagarna". Med uttrycket lagarna avses i detta sammanhang inte endast sådana föreskrifter som riksdagen har beslutat, utan även andra författningar och t.ex. sedvanerätt. Inom förvaltningsrätten är legalitetsprincipen av central betydelse eftersom kravet på författningsstöd bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om annan verksamhet som en myndighet bedriver. Av förarbetena framgår att kravet på legalitet enligt förvaltningslagen bör innebära ett krav på att myndighetens agerande ska ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. Vad som

² Prop 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag s 25, 48, 286.

bör krävas är alltså att det ska finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. På förvaltningens olika sakområden är frågor om ärendehandläggning och beslutsfattande ofta relativt detaljerat reglerade i de tillämpliga specialförfattningarna och i övrigt gäller de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen. Det kan också handla om att tillämpa allmänna eller särskilda bestämmelser i myndighetens instruktion eller myndighetsförordningen (2007:515) eller i någon annan förordning som regeringen har utfärdat. Legalitetskravet kan i något fall även anses vara uppfyllt genom ett förvaltningsbeslut, exempelvis i form av ett regleringsbrev.³

Objektivitet

Objektivitetsprincipen kan beskrivas som en skyldighet att agera sakligt och opartiskt. Principen kommer till uttryck i såväl Europakonventionen som EU-rätten och är på samma sätt som legalitetsprincipen en av grundbultarna i en rättsstat. Bestämmelser som ska garantera saklighet och opartiskhet inom den offentliga förvaltningen finns i både grundlag och vanlig lag. Enligt 1 kap. 9 § RF ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Inom förvaltningsrätten innebär objektivitetsprincipen ett förbud för myndigheterna att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose eller att grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. Myndigheterna får alltså inte låta sig påverkas av omständigheter som är ovidkommande.⁴

Proportionalitet

Proportionalitetsprincipen är mycket central inom EU-rätten. Den begränsar unionsinstitutionernas handlingsfrihet i förhållande till medlemsstaterna och markerar en gräns för vilka bördor som kan läggas på medborgarna med stöd av EU-rätten. Även Europakonventionen genomsyras av proportionalitetsprincipen som kräver att en ingripande åtgärd ska vara lämplig, nödvändig och proportionerlig i strikt mening för att kunna accepteras. Vidare har Högsta förvaltningsdomstolen i sin praxis slagit fast och utvecklat en allmän proportionalitetsprincip i svensk rätt. Den svenska proportionalitetsprincipen är direkt kopplad till EU-rätten och Europakonventionen men har fått ett vidare tillämpningsområde. Proportionalitetsprincipen kommer också till uttryck i bl.a. 2 kap. 15 § första stycket RF, som anger att varje medborgares egendom är tryggad bl.a. genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Även i andra föreskrifter i 2 kap. RF som aktualiseras främst vid lagstiftning men också vid tolkning och tillämpning av lagstiftningen finns krav på proportionalitet.

³ Prop 2016/17:180 s. 57 ff.

⁴ Prop 2016/17:180 s. 59 f.

Kortfattat kan man säga att proportionalitetsprincipen innebär att en ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel.⁵

Innan myndigheten väger olika intressen mot varandra, måste den ha tagit ställning till om åtgärden uppfyller kraven på lämplighet och nödvändighet. Det bör alltså krävas att myndigheten först prövar om den tilltänkta åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Myndigheten måste också konstatera att åtgärden är det minst ingripande av de alternativ som finns för att uppnå samma resultat. Avsikten är alltså inte att hindra myndigheterna från att vidta åtgärder utan att säkerställa att de åtgärder som vidtas är proportionerliga.⁶

Av förarbetena till nya förvaltningslagen framgår att avsikten med regeln inte är att myndigheterna ska åläggas en skyldighet att i detalj väga en från allmän synpunkt angelägen åtgärd mot varje tänkbart motstående enskilt intresse. Avsikten med bestämmelsen är inte att absolut rättvisa ska uppnås i varje enskilt fall utan det måste vara fråga om ett intrång i ett väsentligt enskilt intresse. Det framgår dock även i detta sammanhang att en myndighet - oavsett vilka intressen som står på spel - dock aldrig får vidta en åtgärd som inte kan antas leda till det avsedda resultatet. I förarbetena konstateras att det bör överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring bestämmelsen. För vissa särskilt starka allmänna intressen - t.ex. då det gäller att avvärja akuta hot mot samhället eller mot människors hälsa - måste det generellt sett finnas ett betydande utrymme för ingripanden även på bekostnad av enskilda intressen. Vissa marginaler måste alltså tolereras, vilket också följer av EU-domstolens och Europadomstolens praxis på området. Även Högsta förvaltningsdomstolen har betonat att myndigheterna i många avväggningsfrågor har ett betydande handlingsutrymme och att det ska finnas en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av en viss åtgärd. På grund av detta framgår av förarbetena att ett krav på rimlighet införs, som begränsar myndigheternas handlingsutrymme enbart på så sätt att det inte får föreligga ett klart missförhållande mellan det allmänna intresset av ett visst ingripande och den belastning som detta medför för den enskilde.⁷

Bestämmelsen tar inte bara sikte på beslut som en myndighet fattar inom ramen för ärendehandläggningen, utan omfattar alla typer av åtgärder som vidtas med potentiellt negativa konsekvenser för enskilda. Det bör dock understrykas att kravet på att det ska vara fråga om ett ingrepp i ett enskilt intresse gäller även i fråga om åtgärder som vidtas inom ramen för myndighetens faktiska handlande. Av förarbetena framgår också att förvaltningslagens bestämmelse om proportionalitet i allt väsentligt ska motsvara EU-rättens och Europakonventionens proportionalitetsprinciper.⁸

⁵ Prop 2016/17:180 s. 60-64.

⁶ Prop 2016/17:180 s. 60-64

⁷ Prop 2016/17:180 s. 60-64

⁸ Prop 2016/17:180 s. 60-64

Begreppet myndighetsutövning

Olika fall som innefattar myndighetsutövning har det gemensamt att det rör sig om beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild med stöd av en befogenhet som myndigheten har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentligrättslig författning. Beslutet eller åtgärden är ytterst ett uttryck för samhällets makt över medborgarna. Det gäller oberoende av om den aktuella åtgärden uttrycker en skyldighet för någon enskild eller innebär att någon enskild gynnas i det enskilda fallet. Karaktäristiskt för dessa situationer är också att den enskilde i förhållande till det allmänna befinner sig i en beroendeställning som inte har sin grund i ett frivilligt åtagande såsom till exempel ett avtalsförhållande, istället beslutar myndigheten ensidigt i saken.⁹

I den gamla förvaltningslagen var frågan om myndighetsutövning avgörande för tillämpningen av lagen. I och med den nya förvaltningslagen är det inte det längre, utan det avgörande för lagens tillämpning blir istället om det är fråga om ärendehandläggning eller faktiskt handlande.

Skillnaden mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande – enligt nya förvaltningslagen

Förvaltningslagen gäller vid förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden.¹⁰ Vissa av lagens bestämmelser gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos myndigheter.¹¹ Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. Uttrycket ärende definieras inte i lagen. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena eller andra slaget är att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd.¹² För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det alltså av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut. Det är därmed också av vikt att kunna avgöra när en myndighet ska anses ha fattat ett beslut i ett ärende. Av förarbetena framgår att det svårt att slå fast någon entydig och helt invändningsfri definition av uttrycket beslut. Kännetecknande för vad som utgör ett ärende är dock att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Vid bedömningen av frågan om huruvida en myndighets ställningstagande är att anse som ett beslut i denna mening är det uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär, inte dess yttre form.¹³ Ett beslut syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation.¹⁴

När en myndighet lämnar upplysningar och råd med stöd av den allmänna bestämmelsen om serviceskyldighet, ger myndighetens besked inte uttryck för

⁹ Prop 2016/17:180 s 47-48.

¹⁰ 1 § förvaltningslagen

¹¹ 4-6 §§ förvaltningslagen

¹² Tydliga exempel är t.ex. att hålla lektioner i skolan, göra kirurgiska ingrepp på sjukhuspatienter etc.

¹³ Se även RÅ 2004 ref 8

¹⁴ Prop 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag docks 23-25, 286.

beslut i förvaltningsrättslig mening, även om informationen kan påverka mottagarens handlande. Den huvudsakliga skillnaden kan sägas vara att den information som lämnas genom myndighetens faktiska handlande i dessa fall innefattar ett besked som adressaten inte nödvändigtvis måste följa och som därför inte har ett normerande syfte. Ett undantag från denna princip gäller dock t.ex. i de fall då råd och upplysningar lämnas med stöd av särskilda föreskrifter om viss information och rådgivning.¹⁵ När en myndighet fullgör en sådan särskilt författningsreglerad uppgift anses myndighetens åtgärder innefatta handläggning av ett ärende även om adressaten i det enskilda fallet inte är skyldig att följa myndighetens besked.¹⁶

Ärende och beslut – enligt den förvaltningsrättsliga litteraturen

När Hellners och Malmqvist i kommentaren till gamla förvaltningslagen diskuterar begreppet ”ärende” menar de att det främst är att hänföra till sådana mellanhavanden med enskilda som mynnar ut i någon form av beslut från myndighetens sida. De menar även att lagens inriktning på att värna den enskildes rättssäkerhet talar för ett sådant synsätt. Tydligt är dock att gränsen mellan vad som är ärenden och vad som är annan förvaltningsverksamhet i viss mån är flytande.

Sådan förvaltningsverksamhet som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked utgör inte myndighetsutövning men kan ändå vara att räkna som handläggning av ärenden. I vilken utsträckning så är fallet beror av omständigheterna. Det beror av sådana faktorer som *vem som vänder sig till myndigheten, i vilken form hänvändelsen görs, författningsregleringen på området och vad beskedet går ut på*. Ytterst får myndigheten ställa frågan om det från rättsskyddssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler tillämpas i det enskilda fallet. Stannar myndigheten för att mellanhavandet med den enskilde är att betrakta som ett ”ärende”, ska reglerna tillämpas fullt ut.¹⁷

Följande exempel belyser ovanstående och därmed vad som kan falla inom ärendebegreppet/ärendehandläggning.

När någon som tänker göra en ansökan hos en myndighet begär hjälp av myndigheten med att fylla i en ansökningsblankett, ligger det nära till hands att betrakta myndighetens bistånd som ren service. Som uttalas i förarbetena till förvaltningslagen behöver myndigheterna många gånger hjälpa enskilda till rätta, innan den enskilde har inlett något ”ärende”.¹⁸ Men läget blir genast ett annat, om den enskilde redan har gjort ansökan hos myndigheten, om ansökan är ofullständig och om myndigheten ska vägleda personen om vad

¹⁵ jfr t.ex. 2 § skuldsaneringslagen (2016:675) och 1 § kameraövervakningsförordningen (2013:463).

¹⁶ Prop 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag s 23-25.

¹⁷ Kommentaren till gamla FL, Grundbegrepp i förvaltningslagen: myndighetsutövning, part och ärende, publicerad i Zeteo 2010-05-31

¹⁸ Kommentaren till gamla FL, Grundbegrepp i förvaltningslagen: myndighetsutövning, part och ärende, publicerad i Zeteo 2010-05-31

som brister. Vid det laget finns det redan ett ärende. Myndighetens vägledning blir då i stället ett led i handläggningen av ärendet.¹⁹

Strömberg och Lundell har gjort följande definition av förvaltningsbeslut: Ett förvaltningsbeslut kan definieras som ett uttalande av en myndighet, avsett att verka bestämmande för antingen förvaltningsorganens eller enskildas handlande. Det ger uttryck för myndighetens ståndpunkt i en viss fråga och avslutar myndighetens behandling av denna. Beslutet kan ha föregåtts av mer eller mindre omfattande överläggningar och överväganden, men beslutet sätter punkt för dessa. Därefter är den som är missnöjd med beslutet hänvisad till att använda de möjligheter att få ändring som rättsordningen erbjuder, framförallt genom överklagande.²⁰

Enligt Strömberg och Lundell kan förvaltningsbesluten indelas i olika huvudtyper efter flera indelningsgrunder, som delvis korsar varandra. Av betydelse är då t.ex. distinktionen mellan bindande förvaltningsbeslut och andra uttalanden av en förvaltningsmyndighet. Med ett *bindande beslut* avses ett beslut, som genom sitt innehåll avser att ensidigt bestämma adressatens eller adressaternas rättigheter eller skyldigheter och som också enligt gällande rättsregler har den avsedda effekten. Ett bindande beslut är alltså förenat med bestämda rättsverkningar. Från bindande beslut skiljer Lundell och Strömberg *oförbindande uttalanden* av en förvaltningsmyndighet. Hit hör t.ex. förslag och yttranden, som en myndighet avger till en annan myndighet och som normalt inte har några rättsverkningar. En myndighet kan också lämna oförbindande råd eller upplysningar till enskilda.²¹

Bland de bindande förvaltningsbesluten finns å ena sidan beslut som innehåller direkta handlingsmönster, å andra sidan beslut med indirekta rättsverkningar. Ett förvaltningsbeslut är ett uttalande, som är avsett att verka bestämmande för antingen förvaltningsorganens eller enskildas handlande. Ofta är det tydligt utifrån beslutets innehåll att det är avsett att tjäna som handlingsdirektiv. I andra fall är beslutets funktion som handlingsdirektiv mera undanskymd. När en myndighet t.ex. ger en person eller ett objekt en viss rättslig egenskap eller verkställer en registreringsåtgärd, innehåller beslutet inte något direkt handlingsmönster. I stället är det avsett att ligga till grund för ett senare beslut, som utgör ett verkligt handlingsdirektiv, eller att tjäna som rättsfaktum vid tillämpning av olika rättsregler. Men även på detta indirekta sätt kommer beslutet ytterst att inverka bestämmande på mänskligt handlande.²²

Ett registreringsbeslut innebär vid en första anblick bara en anteckning om en viss omständighet i ett register, men det har ofta indirekt viktiga

¹⁹ Exempel refererat från Kommentaren till gamla FL, Grundbegrepp i förvaltningslagen: myndighetsutövning, part och ärende, publicerad i Zeteo 2010-05-31

²⁰ Allmän förvaltningsrätt, Håkan Strömberg och Bengt Lundell, Publicerad i Zeteo 2015-08-28, s 60.

²¹ Allmän förvaltningsrätt, Håkan Strömberg och Bengt Lundell, Publicerad i Zeteo 2015-08-28, s 60-67.

²² Allmän förvaltningsrätt, Bengt Lundell, Håkan Strömberg, publicerad i Zeteo 2015-08-28 s. 60-67.

rättsverkningar genom att registreringen tjänar som rättsfaktum enligt olika rättsregler. Exempelvis utgör registreringen av motorfordon en förutsättning för att fordonet ska få brukas (registreringen fungerar alltså som ett tillstånd), och samtidigt ligger den till grund för motorfordonsbeskattningen.²³

Överklagbarhet

Tidigare rättspraxis

Enligt förvaltningsrättsliga principer kan man överklaga beslut som har en påvisbar effekt, men inte beslut som enbart i mycket begränsad utsträckning kan påverka någons faktiska situation.

Avsikten med ett förvaltningsbeslut är i normalfallet att påverka faktiska förhållanden. Det innebär att avgörandet i ett ärende ofta har sådana rättsverkningar som enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer medför att beslutet anses överklagbart. Om ett beslut kan verkställas med särskilda tvångsmedel, som garanterar att den önskade effekten uppnås, är beslutet följaktligen överklagbart. Detsamma gäller för beslut som får positiv rättskraft och som alltså direkt kan läggas till grund för senare beslut med påvisbara effekter.²⁴

Att ett beslut har rättsverkningar är dock inte en nödvändig förutsättning för att ett beslut ska anses överklagbart. Exempelvis kan ett beslut om föreläggande som inte har förenats med vite överklagas.²⁵ Detsamma gäller avslagsbeslut som får effekt oavsett om det finns särskilda tvångsmedel eller inte.²⁶ I de fall som beslut inte ansetts överklagbara har domstolarnas ställningstagande dock i tidigare praxis ofta gjorts med hänvisning till att besluten *saknat rättsverkningar*.²⁷ Av detta uttryckssätt skulle man kunna dra slutsatsen att rättsverkningar utgör ett krav för överklagbarhet. Det ger dock en felaktig bild av hur det är. Om ett beslut felaktigt ger intryck av att vara bindande kan beslutet i praktiken komma att få verkan enligt sitt innehåll, hur det är utformat. Det kan t.ex. innebära att den som beslutet riktar sig till får uppfattningen att det finns en skyldighet att följa beslutet. I senare praxis har man också hanterat frågan på ett mer praktiskt och för den enskilde förmånligare sätt. Exempelvis jämfördes i rättsfallet RÅ 1996 ref. 43 en miljö- och hälsoskyddsmyndighets skriftliga uppmaningar m.m. med ett beslut om föreläggande, trots att åtgärderna inte hade getts den formen. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att beslutet var överklagbart med hänsyn till dess

²³ Allmän förvaltningsrätt, Bengt Lundell, Håkan Strömberg, publicerad i Zeteo 2015-08-28 s. 60-67.

²⁴ Prop. 2016/17:180 s. 248-249

²⁵ RÅ 1997 ref. 74

²⁶ se t.ex. RÅ 1988 ref. 70

²⁷ Se t.ex. RÅ 1971 ref. 35, jfr dock RÅ 1992 ref. 65 eller avsett ett förhandsbesked som inte varit bindande för myndigheten (t.ex. RÅ 1973 ref. 75, RÅ 1977 ref. 104, RÅ 1990 ref. 100). Detsamma har förekommit i fall som gällt olika typer av råd och upplysningar som den som informationen riktar sig till kan bortse från utan att drabbas av någon särskild påföljd (t.ex. RRK K76 2:16)

innebörd och faktiska verkningar för adressaten och överprövade det formellt felaktigt utformade beslutet i sak.²⁸

Regeringsrätten och Högsta förvaltningsdomstolen har i senare rättspraxis ytterligare bekräftat det principiella förhållningssättet att det är de faktiska konsekvenserna för den som påverkas av ett beslut som är avgörande vid bedömningen av ett besluts överklagbarhet.²⁹

Av praxis kan också utläsas att den faktiska verkan ska ha ett samband med myndighetens uttalande, se t.ex. RÅ 2004:8: ”Det förhållandet att beslutet saknar rättsverkningar i ovan angiven mening hindrar emellertid, som framgått, inte att det tillerkänns överklagbarhet. Genom det sätt på vilket det utformats är det ägnat att uppfattas som "bindande" med följd att det ändå kan få verkan enligt sitt innehåll. Det faktiska händelseförlopp som följde på offentliggörandet av informationen visar klart att så också blev fallet. Både offentliga och privata aktörer har handlat som om de vore bundna av [...] i informationsskrivelsen givna anvisningar.”

Särskild rättspraxis om inventeringen och dokumentationen av nyckelbiotoper i register

I ett antal fall har markägare överklagat Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i ett register. Prövningen har skett enligt den gamla förvaltningslagen då ett beslut fick överklagas av den som beslutet angick, om det gått honom emot och beslutet kunde överklagas.³⁰

Prövning har skett vid ett antal olika förvaltningsrätter, t.ex. i Umeå, Falun, Härnösand och Stockholm.³¹ I samtliga mål har domstolen kommit fram till att inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register inte är överklagbart. Den dom som meddelades vid förvaltningsrätten i Stockholm överklagades först till kammarrätten där inte prövningstillstånd meddelades vilket överklagades vidare till Högsta förvaltningsdomstolen och inte heller där meddelades prövningstillstånd. Detta innebär att relativt stor vikt kan läggas vid förvaltningsrättens slutsatser.

Följande kom förvaltningsrätten i Stockholm fram till:

Förvaltningsrätten konstaterade att registrering av nyckelbiotoper inte är formellt reglerat i någon författning. Begreppet nyckelbiotop har inte i sig någon juridisk innebörd. Att identifiera och avgränsa nyckelbiotoper innebär inte att man samtidigt har pekat ut att områden ska hanteras på ett visst, på förhand bestämt sätt. Inventeringen avser att på en så objektiv grund som

²⁸ Prop. 2016/17:180 s. 248-249.

²⁹ RÅ, 2004:8, RÅ 2007 ref. 7, RÅ 2010 ref. 9

³⁰ 22 § förvaltningslagen (1986:223)

³¹ Förvaltningsrätten i Umeås dom den 1 sept 2017 målnr 1664-17, Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 10 maj 2017 målnr 859-17, Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 16 mars 2016 målnr 26323-15, Förvaltningsrätten i Faluns beslut den 11 dec 2013 målnr 2393-13

möjligt ta fram kunskaper om skogens naturvärden. Vid bedömningen görs en lägesbeskrivning utan några sidoblickar på hur det borde se ut eller vilka följdverkningar inventeringsresultatet kan få. Syftet med inventeringen är att få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer.

Förvaltningsrätten konstaterar också att den inskränkning som det generellt sett innebär för en markägare att ha en nyckelbiotop på sin fastighet är begränsad. Markägaren har kvar samtliga sina rättigheter att bruka marken så som denne finner lämpligt förutsatt att regelverket följs.

Vidare konstaterar förvaltningsrätten att en registrering av nyckelbiotop på en fastighet får anses angå ägaren till fastigheten. Liksom att registreringen ändå bör kunna uppfattas som att den går fastighetsägaren emot även om inskränkningen för fastighetsägaren som har en nyckelbiotopregistrering på sin fastighet är begränsad. *Fråga i detta målet blir då enligt förvaltningsrätten om registreringen kan jämföras med ett överklagbart beslut.*

Förvaltningsrätten hänvisar till ett avgörande i Högsta förvaltningsdomstolen från februari 2005 (RÅ 2004 ref. 8) där HFD har konstaterat att överklagandeinstitutets funktion är att bereda den av ett besluts verkningar berörde en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt eller med andra ord få de av honom önskade verkningarna eliminerade. Av detta följer att principiellt endast beslut som har, eller åtminstone är ägnade att få, en påvisbar effekt tillerkänns överklagbarhet. Förvaltningsdomstolen hänvisar vidare till att det i Högsta förvaltningsdomstolens avgörande anges bl.a. följande. Kan beslutet läggas till grund för senare beslut eller om beslutet är exigibelt, har beslutet rättsverkan och är då överklagbart. Även beslut som saknar s.k. rättsverkan kan vara överklagbara av den anledningen att de är ägnade att faktiskt negativt påverka någons personliga eller ekonomiska situation. Beslut med ren information medför inga sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet.

Förvaltningsdomstolen konstaterar att en nyckelbiotopsregistrering inte har någon rättsverkan i den mening som lagen uppställer. Frågan är då om registreringen har sådan faktisk negativ påverkan på markägarens ekonomiska situation att den får en för honom påvisbar effekt. Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att registreringen vid aktuellt tillfälle kan vara begränsande och därmed i någon mån indirekt påverka markägaren negativt. De önskade verkningarna får dock betraktas som begränsade. Domstolen fäster i sin bedömning vikt vid att nyckelbiotopsregistreringen endast är ett sätt att ha kontroll över var i Sverige det finns arter som är sällsynta. Registreringen är en lägesbeskrivning av den aktuella situationen för området. Registreringen har inte heller någon positiv rättskraft. Sammantaget anser förvaltningsrätten att registrering av nyckelbiotop, som är ifråga i detta fall, inte innebär tillräcklig påvisbar effekt och en faktisk negativ påverkan för fastighetsägaren och kan därmed inte anses vara överklagbar.

Särskild rättspraxis avseende om vägledning kan anses vara överklagbara beslut – pågående process

Den 16 oktober 2018 meddelade Kammarrätten i Göteborg en dom med målnr 3074-17 där domstolen förklarade en vägledning (information till markägare/verksamhetsutövare om vad som gäller enligt lagstiftningen) från Skogsstyrelsen vara ett överklagbart beslut.

Skogsstyrelsen delar inte Kammarrättens bedömning och har överklagat domen till Högsta förvaltningsdomstolen.

Beroende på utfallet hos Högsta förvaltningsdomstolen så kan det faktum att en anmälan inkommer till Skogsstyrelsen vara avgörande för om Skogsstyrelsens information om lagens krav utgör ett beslut. Skulle detta synsätt tillämpas av domstol vid ett överklagande av den informationsskrift som Skogsstyrelsen kan avsluta ett samråd med, vilket inte till innehåll eller verkningar utgör ett beslut men som tillkommer med anledning av en anmälan, är sannolikheten stor att även detta skulle anses utgöra ett beslut. För inventering och dokumentation av nyckelbiotop i register kan detta medföra att i de fall en anmälan kommer in, nyckelbiotopsregistrering sker och en information skickas ut till markägare/verksamhetsutövare – så anses det utgöra ärendehandläggning med beslut.

Överklagbarhet enligt nya förvaltningslagen

Enligt nya förvaltningslagen får ett beslut överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Förarbetena till lagen uttrycker att överklagandeinstitutet är av grundläggande betydelse för den enskildes rättsskydd och att en bestämmelse om förvaltningsbesluts överklagbarhet bör ge uttryck för de principer som kommit till uttryck genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och som innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som är i grunden avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet. Detta innebär att den praxis som tagit form innan den nya förvaltningslagen förs in i denna.³²

I förarbetena menar man att genom att i lagtexten lyfta fram de faktiska verkningarna speglas syftet med överklagandeinstitutet på ett tydligt och samtidigt enkelt sätt. Det innebär också att det ges ett uttryckligt lagstöd för att tillerkänna ett beslut överklagbarhet, trots att det saknar egentliga rättsverkningar, om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll.³³ Ett beslut om "råd", "anvisningar", "rekommendationer" eller liknande - som i normalfallet är frivilligt för adressaten att följa eller bortse från - blir alltså enligt förslaget överklagbart om beslutet har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser.³⁴

På motsvarande sätt som det bör krävas att det åtminstone kan antas att ett beslut påverkar någon, talar praktiska skäl även för att inte vilken obetydlig

³² Prop. 2016/17:180 sida 252-253

³³ jfr t.ex. RÅ 2004 ref. 8

³⁴ Prop. 2016/17:180 sida 252-253

påverkan som helst bör vara tillräcklig för att överklagandebestämmelsen ska vara tillämplig. Det måste vara fråga om påverkan av någorlunda kvalificerat slag. Prövningen av om det är fråga om ett överklagbart beslut ska enligt förarbetena även utgå från en objektiv bedömning.³⁵

Inventering och dokumentation av nyckelbiotoper – syfte och verkningar

Syftet med inventering och dokumentation

Syftet med inventeringen är att få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer.

En nyckelbiotop är kort beskrivet ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter.

Att identifiera och avgränsa nyckelbiotoper innebär inte att man samtidigt har pekat ut att områden ska hanteras på ett visst, på förhand bestämt sätt. Inventeringen avser att på en så objektiv grund som möjligt ta fram kunskaper om skogens naturvärden. Vid bedömningen görs en beskrivning hur naturvärdena ser ut i nuläget.

Begreppet nyckelbiotop kom till år 1990 mot bakgrund av att Skogsstyrelsen fick regeringens uppdrag att genomföra en *”försöksinventering av särskilt värdefulla skogsmarksbiotoper som kan hysa sällsynta växter och djur”*. Efter två års försöksverksamhet genomförde sedan Skogsvårdsorganisationen under åren 1993–1998 på regeringens uppdrag en fullskalig nyckelbiotopsinventering i hela landet på småskogsbrukets marker. Inventeringen skedde efter en särskilt utarbetad metodik och omfattade hela småskogsbrukets skogsinnehav. I detta ingick brukningsenheter med mindre än 5 000 hektar skogsmark som inte omfattades av något formellt eller planerat skydd, exklusive kyrkans, försvarets, landstingens och kommunernas innehav. Skogsvårdsorganisationen hade ett ansvar att stödja nyckelbiotopsinventeringar även för skogsägare med innehav mellan 5 000 och 20 000 hektar. De stora skogsföretagen har utfört motsvarande inventeringar på egen mark. Syftet med inventeringarna har varit att få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Skogsstyrelsen har därefter utfört ytterligare rikstäckande systematiska inventeringar mellan åren 2001–2006 på privatskogsbrukets marker. Efter år 2006 har ingen större systematisk nyckelbiotopsinventering utförts av Skogsstyrelsen, utan nyfunna objekt har påträffats främst i samband med fältbesök före avverkning.³⁶

Kartläggning av nyckelbiotoper har bidragit till ett viktigt underlag inom svenskt miljö- och naturvårdsarbete genom att de ger en bild av var i landskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Kunskaperna om

³⁵ Prop. 2016/17:180 sida 252-253

³⁶ Skogsstyrelsens rapport 7/2016 s. 10, 14.

nyckelbiotoperna har en viktig roll i arbetet med grön infrastruktur liksom de är ett viktigt underlag vid beslut om formellt skydd och annan ärendehandläggning inom myndigheter men även för beslut om frivilliga avsättningar och annan planering inom skogsbruket. Registrering av nyckelbiotoper och den efterföljande kommunikationen med berörd markägare har varit och är en viktig del i kunskapsuppbyggnaden om skogens biologiska värden och därmed bidrar till ökad måluppfyllelse av miljömålen.³⁷

Rättsverkningar av inventering och dokumentation

Att det finns naturvärden på en fastighet kan innebära att man som markägare eller verksamhetsutövare enligt regelverk som miljöbalken och skogsvårdslagen måste ta hänsyn till dem, både genom eget ansvar och efter beslut från myndigheten. Varken sådant ansvar eller sådana beslut är dock direkt avhängiga av att ett område är registrerat som nyckelbiotop.

Nyckelbiotop är inget juridiskt begrepp och inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i ett register är inte rättsligt reglerat och det har inte heller några direkta rättsverkningar. Skogsstyrelsen behöver dock i arbetet med tillsyn och områdesskydd göra bedömningar i förhållande till de naturvärden som finns i skogen och hur de påverkas av olika skogsbruksåtgärder. Nyckelbiotoper ska vid lagtillämpning hanteras på motsvarande sätt som andra områden med särskilt höga naturvärden. Om Skogsstyrelsen, från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö konstaterar att området har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter, så tillämpar myndigheten lagstiftningen lika, oavsett om områdets naturvärden är dokumenterade som nyckelbiotop i registret eller om de inte är dokumenterade i registret men myndigheten kan konstatera att naturvärdena finns på området.

Skogsvårdslagens regler om miljöhänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen är tillämpliga vid skötsel av skog. Skogsstyrelsen kan utfärda vägledningar om miljöhänsyn eller besluta om förbud mot åtgärder upp till intrångsbegränsningen. Tillstånd till avverkning i fjällnära skog får enligt 18 § SvL inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården. När tillstånd till avverkning ges i fjällnära skog ska Skogsstyrelsen enligt 18 b § besluta om vilken hänsyn som ska tas till bland annat naturvårdens intressen. Av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till 12 kap 6 § miljöbalken framgår att skogsbruksåtgärder som vidtas i områden av mycket stor betydelse för flora och fauna ska anmälas för samråd.³⁸ Kriterierna i föreskriften motsvarar dem för nyckelbiotoper. Föreskrifterna gäller dock för området oavsett om det är dokumenterat som nyckelbiotop i ett register eller inte. Naturvärdena finns där oavsett och det är det som är avgörande för hanteringen enligt miljöbalken och skogsvårdslagen, inte att de är dokumenterade i ett register. Trots att naturvärden dokumenteras som nyckelbiotop i ett register har markägaren

³⁷ Skogsstyrelsens rapport 7/2016 s. 6, 86.

³⁸ 4 § SKSFS 2013:3

kvar samtliga sina rättigheter att bruka marken så som denne finner lämpligt, naturligtvis förutsatt att regelverket följs. Däremot är naturligtvis inventering och dokumentation i register en viktig del i att ha kunskap om naturvärdena och var de finns.

Inte minst när det gäller områdesskyddsarbetet är den dokumentation som finns om nyckelbiotoper och andra naturvärden i Skogsstyrelsens databaser viktiga för att kunna planera arbetet och skydda värdefull natur. När Skogsstyrelsen beslutar om biotopskydd eller sluter naturvårdsavtal så omfattar de i vissa fall nyckelbiotoper som dokumenterats i register men det behöver inte vara så. Det kan även vara fråga om områden som är av nyckelbiotopskvalitet men som inte har dokumenterats i register innan områdesskyddsärendet påbörjas. Även områden vars naturvärden inte uppnår kvalitet av nyckelbiotop men som ändå utgörs av höga naturvärden och även av andra anledningar ska prioriteras för formellt skydd ingår i de beslut om biotopskydd Skogsstyrelsen beslutar eller de naturvårdsavtal som myndigheten sluter. Skogsstyrelsen har tillsammans med Naturvårdsverket och länsstyrelserna beslutat om en nationell strategi för formellt skydd av skog och den avgör hur myndigheterna ska prioritera olika områden vid arbetet med formellt skydd av skog.

Att naturvärden dokumenteras som en nyckelbiotop i ett register är inte ett totalt permanent tillstånd. Det finns möjligheter till att ompröva dokumentationen i registret. En omprövning kan ske på markägarens initiativ eller Skogsstyrelsens eget initiativ. Förhållanden kan ändras och ny kunskap kan tillföras. Uppfyller inte naturvärdena kriterierna för nyckelbiotop efter en ny inventering, ändras uppgifterna i registret.

Som framgår ovan har en nyckelbiotopsregistrering ingen rättsverkan i lagens mening. Den har ingen positiv rättskraft dvs den kan inte läggas till grund för senare avgöranden av myndigheten, det är inte exigibelt³⁹ och det utgör inte heller något rättsfaktum⁴⁰.

Faktiska verkningar av inventering och dokumentation

Inventering och dokumentation i register och kopplingen till eventuell skada
Även om inventering och dokumentation av nyckelbiotop i ett register inte har någon rättsverkan kan det ändå anses jämställt med ärendehandläggning som avslutas med ett beslut om det är fråga om ett uttalande från myndigheten som har eller i vart fall är ägnade att få, faktiska negativa verkningar för en mottagare i det enskilda fallet.

Vad kan det då vara fråga om för faktiska negativa verkningar som nyckelbiotopsregistreringen får eller som Skogsstyrelsen avser att den ska få i det enskilda fallet? Syftet Skogsstyrelsen har med nyckelbiotopsregistreringen är att alla ska få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt

³⁹ Ett krav som kan utkrävas tvångsvis

⁴⁰ Försatsen i en rättsregel som anger de sakförhållanden som utgör förutsättningen för att regelns rättsföljder ska tillämpas

särskilt värdefulla miljöer. Det är dock inte en sådan faktisk negativ verkan som avses i detta fallet. Det som i stället ligger nära till hands och som också har anförts i domstolsprövningar, i media och genom andra kanaler är de faktiska negativa ekonomiska konsekvenserna för markägaren som man menar att nyckelbiotopsregistreringen har.

Den uppfattning som framförs är att i och med att Skogsstyrelsen inventerar och dokumenterar en nyckelbiotop i registret så innebär det att markägaren inte kan avverka och sälja virket från området, eller i alla fall att det är svårare att sälja. Uppfattningen är att då lider markägaren en ekonomisk förlust på grund av inventering och dokumentation i registret. Att det är svårt eller inte går att sälja virket kommer av att många virkesköpare gjort åtaganden inom certifieringssystemen inom vilket nyckelbiotoper fått en stark status. Detta berör även skogsägare som inte valt att certifiera sitt skogsbruk, eftersom de stora virkesköparna åtagit sig att inte köpa virke från nyckelbiotoper.⁴¹ Det finns även en uppfattning om att själva tillämpningen av nyckelbiotopsbegreppet har faktisk verkan, eftersom Skogsstyrelsen avgör på vilka grunder ett område med naturvärden ska anses utgöra nyckelbiotop (generellt och inte enbart i det enskilda fallet) och på så sätt anger ramarna för vad som inom certifieringssystemen anses bör undantas från skogsbruk, eftersom de kopplar sina krav till nyckelbiotopsbegreppet.

Certifieringsregler

Det är främst två certifieringssystem som är aktuella på den svenska marknaden. FSC (Forest Stewardship Council) och PEFC (Program for the Endorsement of Forest Certification). Båda certifieringssystemen är marknadsbaserade och det är frivilligt för skogsägare att ansluta sig till systemen, som är fristående i förhållande till myndigheterna. Certifieringssystemen utgår från Skogsstyrelsens definition av vad som är en nyckelbiotop och ställer krav på markägaren i förhållande till det.

Dokumentationen kan inte uppfattas som bindande

Skogsstyrelsens inventering och dokumentation om nyckelbiotop i ett register är inte ägnat/kan inte uppfattas som bindande och kan därför inte få en verkan enligt sitt innehåll. För det första finns det inte någon kausalitet (orsakssamband, i en juridisk betydelse) mellan registreringen och den eventuella ekonomiska förlusten/skadan. Det vill säga Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register och information därom leder inte direkt till en eventuell ekonomisk skada. Det är inte Skogsstyrelsens information som upplevs bindande eller ger en faktisk verkan. Det finns inte heller i rättslig mening ett kausalsamband mellan hur Skogsstyrelsen bedömer naturvärdena utifrån nyckelbiotopsbegreppet och verkan för den enskilde. Påverkan sker från flera andra håll. De marknadsstyrda certifieringssystemen har civilrättsliga regler som kopplats till nyckelbiotopsbegreppet. Dessa system har sedan virkesköpare och markägare frivilligt valt att ansluta sig till. Viktigt att poängtera är dock att Skogsstyrelsen inte vid inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i ett

⁴¹ Se bl.a. Skogsstyrelsens rapport 7/2016 s 96.

register eller vid information i samband med detta ger uttryck för att det faktum att en nyckelbiotop blivit dokumenterad i ett register innebär vissa rättsverkningar för den enskilde.

Att Skogsstyrelsen i andra sammanhang och i andra beslut uttrycker en åsikt om eller förbjuder avverkning av naturvärden som har nyckelbiotopskvalitet och som även kan vara dokumenterade i register har inte heller någon betydelse vid bedömningen av om Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i register och information kopplat till det har en rättsverkan eller faktisk verkan för markägaren. Dessa uttalanden/beslut av myndigheten prövas för sig och utifrån deras syfte och verkan.

Domstolarnas bedömning av nyckelbiotopsregistreringens faktiska påverkan
Av de rättsfall som finns på området kan konstateras att domstolarna inte har ifrågasatt att registreringen kan vara begränsande och därmed i någon mån indirekt påverka markägaren negativt. Domstolarna har dock konstaterat att de oönskade verkningarna får betraktas som begränsade. Sammanfattningsvis har domstolarna konstaterat att nyckelbiotopsregistreringen inte har inneburit en tillräcklig påvisbar effekt och en faktisk negativ påverkan för markägaren för att jämnställas med ett överklagbart beslut.

Slutsatser

Ärendehandläggning och beslutsfattande eller annan förvaltningsverksamhet

För att veta vilka bestämmelser i förvaltningslagen som ska tillämpas i myndighetens verksamhet måste man veta om det är fråga om ärendehandläggning eller annan förvaltningsverksamhet.

Alla förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas vid ärendehandläggning medan annan förvaltningsverksamhet hos myndigheten endast omfattas av lagens bestämmelser om legalitet, objektivitet, proportionalitet, service och tillgänglighet i förhållande till allmänheten och samverkan med andra myndigheter. Ärendehandläggning innefattar alla åtgärder en myndighet vidtar från det att ärendet inleds till dess att det avslutas med ett beslut. Även annan förvaltningsverksamhet kan i vissa situationer ingå som ett led i ärendehandläggning.

Vilken karaktär har då Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i ett register?

Framför allt är det uttalandets syfte och innehåll som avgör det, inte dess yttre form. Det spelar ingen roll om myndigheten kallar uttalandet information om det inte är det i praktiken. I detta sammanhang är det viktigt att bedöma om det aktuella uttalandet från myndigheten innefattar ett besked som adressaten nödvändigtvis måste följa och därför har ett normerande syfte. Om beskedet är avsett att verka bestämmande och få faktiska verkningar för den enskilde. Skogsstyrelsen måste vidare titta på om uttalandet utgör sådana upplysningar som lämnas med stöd av särskilda föreskrifter om viss information och

rådgivning eller om det utgör ett sådant registreringsbeslut som utgör rättsfaktum. Det finns också anledning att titta på om myndighetens uttalande är ett sådant avslutande av en fråga som enbart kan ändras genom de möjligheter rättsordningen erbjuder, t.ex. genom ett överklagande.

Syftet med inventeringen av nyckelbiotoper är att få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Den information som Skogsstyrelsen ger i samband med inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i ett register är just ren information om att en inventering är gjord, vilka naturvärden som finns och att de finns dokumenterade i ett register. Denna information är inte reglerad i någon författning. Som framgår av tidigare avsnitt har en nyckelbiotopsregistrering ingen rättsverkan i lagens mening. Den har ingen positiv rättskraft, dvs. den kan inte läggas till grund för senare avgöranden av myndigheten, det är inte exigibelt⁴² och det utgör inte heller något rättsfaktum⁴³. De krav på markägaren som ställs genom lagstiftning utgår från naturvärdena som finns på fastigheten och inte den inventering och dokumentation som Skogsstyrelsen gör av naturvärdena i ett register. Inventeringen och dokumentationen i sig medför inte några ändringar i markägarens rätt att bruka marken. Skogsstyrelsen ger inte heller i informationen uttryck för att det faktum att en nyckelbiotop blivit dokumenterad i ett register innebär vissa rättsverkningar för den enskilde. Inventeringen och dokumentationen i registret är inte heller definitivt. För det fall att naturvärdenas kvalitet ifrågasätts eller om det finns information som talar för att förhållandena på området har ändrats, kan Skogsstyrelsen utifrån sina rutiner göra en ny inventering och ändra dokumentationen om det finns skäl för det. Myndigheten avslutar alltså inte frågan på ett sätt som enbart kan ändras genom de möjligheter rättsordningen erbjuder, t.ex. genom ett överklagande.

Med hänsyn till ovanstående kan konstateras att själva inventeringen och dokumentationen av nyckelbiotoper i ett register och information om det, inte utgör ärendehandläggning eller beslutsfattande utan annan förvaltningsverksamhet hos myndigheten (se bilagan bild 1). I vissa fall kan det dock utgöra en del av handläggningen, t.ex. vid ansökan eller anmälan om avverkning som avslutas med ett beslut (se flödet i bilagan bild 2). I nuläget anser Skogsstyrelsen att ett samråd som avslutas genom information till markägaren inte kan anses utgöra handläggning som avslutas med ett beslut. Beroende på utgången i pågående process kan detta dock förändras och det som är avgörande för om det är fråga om information eller inte kan komma att bli i vilket sammanhang informationen har skrivits, oberoende av innehåll och verkningar.

Myndigheten kan inte, med nuvarande lagstiftning, välja att hantera inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i ett register som en ärendehandläggning med beslut utan att det blir fråga om en felaktig hantering från myndighetens sida. Naturligtvis skulle ett uttalande från myndigheten som är avsett att verka bestämmande för en enskild eller som är avsett att få

⁴² Ett krav som kan utkrävas tvångsvis

⁴³ Försatsen i en rättsregel som anger de sakförhållanden som utgör förutsättningen för att regelns rättsföljder ska tillämpas

faktiska verkningar för den enskilde i det enskilda fallet anses vara ett överklagbart beslut vid prövning av domstol. Till exempel om Skogsstyrelsen i samband med informationen till markägaren skrev följande: En nyckelbiotop har registrerats på din fastighet därför är du förbjuden att avverka området. Ett sådant uttalande skulle dock samtidigt brista i legalitet. Det finns inte något rättsligt stöd för myndighetens handlande i det fallet.

Rättsverkan, faktisk verkan och överklagan

Enligt förvaltningslagen får ett beslut överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Påverkan på någons situation kan ske antingen genom att myndighetens uttalande har en rättsverkan eller om det har en faktisk verkan dvs. om det har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser. Påverkan måste dock vara av ett någorlunda kvalificerat slag – inte obetydligt. Bedömningen av dessa kriterier ska vara objektiva. Av praxis kan också utläsas att den faktiska verkan ska ha ett samband med myndighetens uttalande, se t.ex. RÅ 2004:8, konstaterat är att uttalanden med ren information medför inga sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet.

Som framgår av tidigare avsnitt kan konstateras att en nyckelbiotopsregistrering inte har någon rättsverkan i lagens mening. Skogsstyrelsens bedömning är också att det inte finns någon direkt faktisk verkan som inte är obetydlig med anledning av nyckelbiotopsregistreringen och information i samband med denna. Den bedömningen delas även av domstolarna där frågan har prövats. I den prövningen har också uppfattningen om de ekonomiska konsekvenser nyckelbiotopsregistreringen har kopplat till certifieringsbestämmelsernas krav ingått. Det finns i juridisk mening ingen kausalitet mellan Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register och en ev. ekonomisk skada. Påverkan sker från flera andra håll, bland annat genom certifieringskraven. Att Skogsstyrelsen i andra sammanhang och i andra beslut uttrycker en åsikt om eller förbjuder avverkning av naturvärden som har nyckelbiotopskvalitet och som även kan vara dokumenterade i register har inte heller någon betydelse vid bedömningen av om Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i register och information kopplat till det har en rättsverkan eller faktiskt verkan för markägaren. Dessa uttalanden/beslut av myndigheten prövas för sig och utifrån deras syfte och verkan.

I detta sammanhang kan också nämnas att i de fall Skogsstyrelsen fattar ett beslut (t.ex. enligt 12 kap 6 § MB eller 7 kap 11 § MB) och det överklagas så prövas även underlaget för beslutet t.ex. så ingår i prövningen även Skogsstyrelsens bedömning av naturvärdena och om Skogsstyrelsen har gjort en riktig bedömning utifrån de aktuella lagbestämmelserna.

Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i register och principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet

Eftersom all förvaltningsverksamhet som myndigheten bedriver omfattas av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna om legalitet, objektivitet och

proportionalitet, ska Skogsstyrelsens arbete med inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i register också omfattas av dessa principer. Detta är inget nytt i och med den nya förvaltningslagen, men det är nytt att det nu framgår direkt av förvaltningslagen.

När det gäller legalitetsprincipen så kan konstateras att Skogsstyrelsen har stöd för sin verksamhet i rättsordningen.

Regeringen beslutade den 17 maj 2018 följande:

”Regeringen uppdrar åt Skogsstyrelsen att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper. I uppdraget ingår dels att applicera utvecklad och förbättrad metodik för att identifiera och avgränsa nyckelbiotoper i nordvästra Sverige, dels att uppdatera den nyckelbiotopsinventering som genomförts i övriga delar av landet.

Nyckelbiotopsinventeringen syftar till att identifiera, avgränsa samt registrera nyckelbiotoper i hela landet. Vad som utgör en nyckelbiotop definieras av Skogsstyrelsen”.⁴⁴

Regeringen beslutade därefter den 27 juni 2019 följande:

”Regeringen uppdrar åt Skogsstyrelsen att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen, vilken regeringen den 17 maj 2018 gav Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra.”

Det framgår av Skogsstyrelsens instruktion att myndigheten har till uppgift att verka för att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen uppnås.

I detta arbete är inventeringarna, för att få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer, samt information om resultatet, mycket viktiga.⁴⁵

När det gäller objektivitetsprincipen kan konstateras att Skogsstyrelsen och myndighetens tjänstemän är skyldiga att agera sakligt och opartiskt, vilket de förväntas och förutsätts göra. Det finns också både regler och kontrollorgan för att tillse att så faktiskt sker. Hos Skogsstyrelsen, precis som hos alla myndigheter, är det dock viktigt att aktivt arbeta med uppmärksamhet kring dessa frågor, vad myndighetsrollen innebär och se till att tillföra tillräcklig kunskap om förvaltningsrätt och de regler myndigheten har att förhålla sig till. Myndigheten arbetar också med metoder, rutiner, mallar och kalibreringar för att underlätta och säkerställa ett rättssäkert arbetssätt. Vad objektivitetsprincipen handlar om är att myndigheten inte får låta sig påverkas av en önskan att gynna eller missgynna vissa enskilda intressen, och de får inte ta hänsyn till ovidkommande omständigheter till exempel en enskilds härstamning eller politiska åskådning. Om Skogsstyrelsen/den enskilda tjänstemannen på sakliga grunder gör en bedömning av ett skogsområde att den från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och

⁴⁴ Regeringens beslut 2018-05-17, N2018/03141/SK.

⁴⁵ Förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter, och om Skogsstyrelsen/den enskilda tjänstemannen gör bedömningen på samma sätt oberoende av exempelvis vem markägaren är, får bedömningen anses vara objektiv. Enbart för att det ingår ett moment av bedömning i en verksamhet och att det finns synpunkter om att Skogsstyrelsen bör göra bedömningen annorlunda innebär det inte att Skogsstyrelsen/den enskilda tjänstemannen inte är objektiv.

För att bedöma om proportionalitetsprincipen uppfylls behöver man titta på dels hur myndighetens arbete påverkar det enskilda intresset, det vill säga om det är fråga om ett ingrepp i det enskilda intresset. Dels får man titta på om myndighetens åtgärd/arbete är lämpligt, nödvändigt och kan antas leda till det avsedda resultatet. Därefter får man väga de olika intressena mot varandra för att konstatera att det inte föreligger ett klart missförhållande.

Kan då inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i ett register anses vara ett ingrepp i det enskilda intresset? Först kan konstateras att, som framgår av avsnittet ovan om rättsverkan, har myndighetens arbete ingen rättsverkan för den enskilde. Det har, som framgår av vad som framkommer under avsnittet om faktisk verkan, inte heller någon direkt faktisk verkan på så sätt att det kan anses vara ett ingrepp. Myndigheten konstaterar faktiska omständigheter och säkerställer kunskapen om dessa för alla. Vad som kan uppfattas som negativt är effekten av den allmänna kunskapen om de faktiska förhållandena, eftersom den kan få konsekvenser i andra sammanhang. Ur rättsligt perspektiv kan detta inte anses vara ett ingrepp i det enskilda intresset. Om man istället tittar på myndighetens arbete med proportionalitetsprincipen i fokus, kan man konstatera att för att myndigheten ska kunna verka för att de skogspolitiska målen uppnås, bedriva tillsyn och arbeta med områdesskydd etc., behövs kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Det är viktigt att det finns information om detta för myndigheten, markägaren, entreprenörer och det övriga samhället. För att kunna möjliggöra detta är det nödvändigt att inventera och dokumentera kunskapen i register. Det går inte att konstatera något missförhållande mellan de olika intressena utifrån detta. Även det faktum att domstolarnas bedömning har varit att dokumenteringen av nyckelbiotoper i ett register och information därom inte är att jämföra med ett överklagbart beslut visar på att det inte är fråga om ett ingrepp från myndighetens sida som är oproportionerligt.

Förvaltningslagens regler i övrigt

I de fall som inventering och dokumentation av nyckelbiotopen i register har utgjort en del av ärendehandläggning, t.ex. vid ansökan eller anmälan om avverkning som avslutas med ett beslut (se flödet i bilagan bild 2), så gäller även övriga regler i förvaltningslagen. Det är då förutsättningarna i det enskilda ärendet som utgör grund för hur detta ska hanteras, vilket kan variera stort. Vid ett eventuellt överklagande av beslutet prövas även myndighetens underlag och bedömningar av domstolen.

Ny lagstiftning

Utifrån de delar som redovisats ovan finns inget som visar på att Skogsstyrelsen i sin hantering gör något som strider mot förvaltningslagen genom att inventera naturvärden och dokumentera dessa i ett register och sen informera om det. Dock är det som alltid viktigt att myndighetens tjänstemän har en grundläggande förvaltningsrättslig kunskap och en mer specifik kunskap om de regler man har att förhålla sig till i myndighetens förvaltningsverksamhet, så att inte något blir fel i det enskilda fallet.

Viktigt att komma ihåg är att en enskild alltid har rätt att överklaga det den vill i en myndighets verksamhet. Det är sedan domstolen som prövar om det är fråga om ett beslut som kan antas påverka den enskildes situation på ett inte obetydligt sätt och därmed ska prövas. I samband med detta kan också poängteras det faktum att förvaltningslagen har uppdaterats med ny lagtext. Skogsstyrelsens bedömning av nya förvaltningslagen utgår från ordalydelse och de rättskällor som finns att tillgå. Den bedömningen är också i linje med tidigare myndighets- och rättspraxis. Det går dock inte att i förväg säga hur praxis kommer att utvecklas i och med den nya lagstiftningen. Kommer ny rättspraxis som går emot den bedömning som Skogsstyrelsen gör i nuläget kan Skogsstyrelsens arbete behöva anpassas.

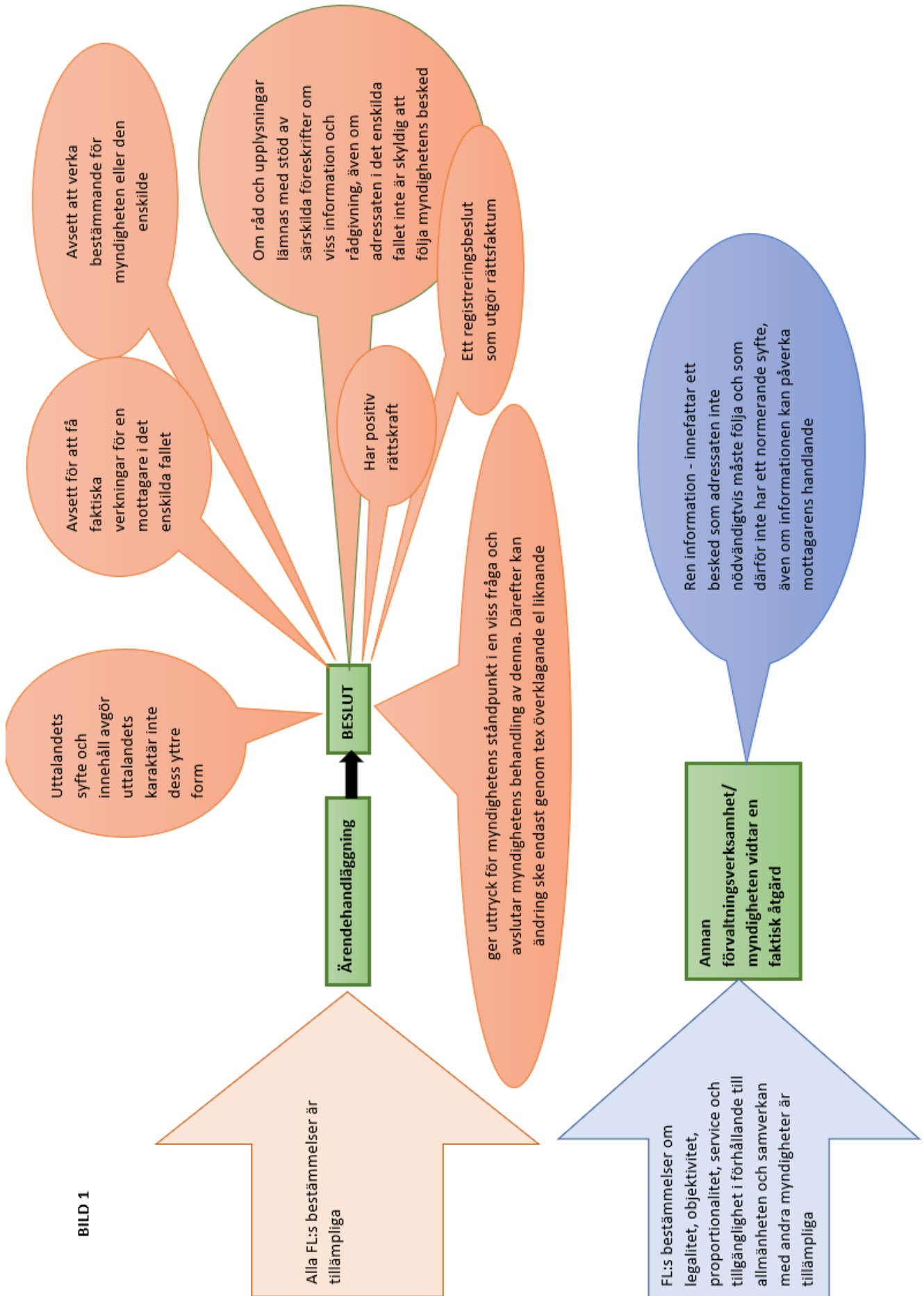
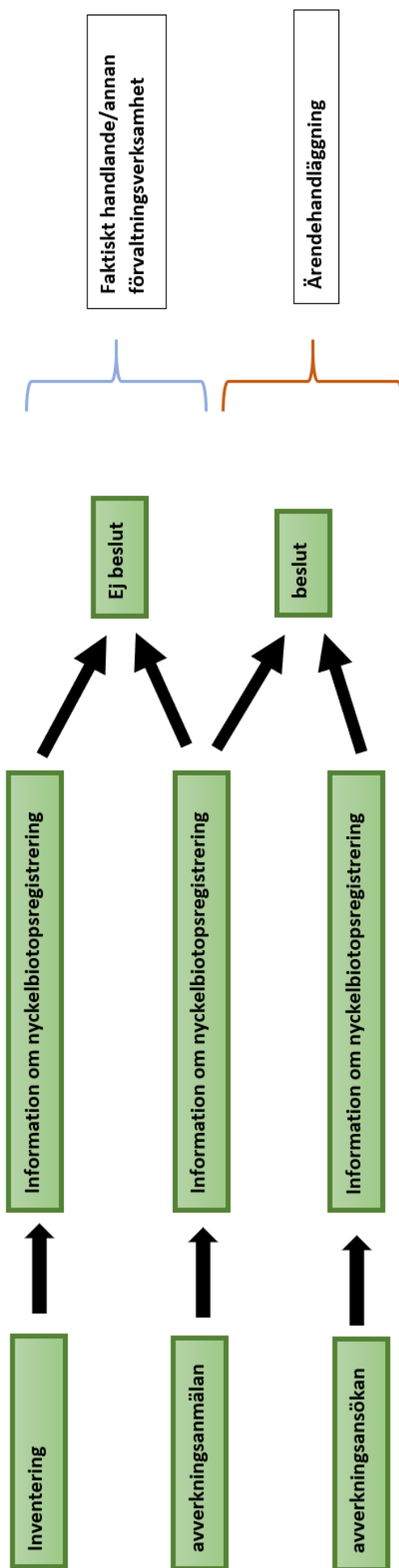


BILD 2



Registrering av nyckelbiotoper vid avverkningsanmälningar och ansökningar – tillämpning i praktiken

Utredning

2020-01-27

Författare

Magnus Pettersson
Mikael Gudrunsson
Thomas Eriksson
Peter Newman
Emma Johansson

Projektledare

Tove Thomasson

Projektgrupp

Magnus Pettersson
Mikael Gudrunsson
Thomas Eriksson
Peter Newman
Emma Johansson

Innehåll

Sammanfattning	4
Nuvarande arbete med handläggning och utredning i samband med inkommen avverkningsanmälan eller ansökan om avverkning	4
Förhållanden i fält i samband med inventering av nyckelbiotoper och tillsyn i samband med avverkningsanmälan	5
Analys ur databas för registrerade nyckelbiotoper	5
Skydd av avverkningsanmälda nyckelbiotoper	6
Slutsatser	6
1 Bakgrund	7
1.1 Nyckelbiotopsbegreppet	7
1.2 Nyckelbiotopsinventeringen	7
1.3 Hur arbetar Skogsstyrelsen idag med nyckelbiotoper?	8
1.4 Otjänliga förhållanden för inventering och utredning	8
1.5 Ordlista	9
2 Skogsstyrelsens nuvarande arbete i anslutning till inkommen avverkningsanmälan	11
2.1 Anmälningsskyldighet enligt skogsvårdslagen och miljöbalken	11
2.2 En avverkningsanmälan/-ansökan inkommer till Skogsstyrelsen	11
2.3 Nuvarande hantering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan	12
2.4 Hantering av nyckelbiotoper vid ansökan om avverkning i fjällnära skog	14
2.5 Hantering av nyckelbiotoper vid ansökan om avverkning i ädellövskog	16
3 Analys av registrering av nyckelbiotoper i samband med inkommen anmälan/ansökan	17
Sammanfattning av de viktigaste resultaten från analysen	17
3.1 Urval av ärenden som ingår i analysen	18
3.2 Resultat	19
4 Skydd av avverkningsanmälda nyckelbiotoper	29
Några fakta om skydd av nyckelbiotoper registrerade vid avverkningsanmälan/-ansökan åren 2007 – 2016	29
4.1 Bakgrund områdesskydd	29
4.2 Formellt skydd av nyckelbiotoper registrerade i samband med avverkningsanmälan	30
5 Slutsatser	35
Viktiga områden att arbeta vidare med	37
6 Bilagor	39

Sammanfattning

Under 2017 inkom nära 66 000 avverkningsanmälningar och ansökan om avverkning i fjällnära skog samt ädellövsskog. Den största delen av de avverkningsanmälningar som inkommer granskas av handläggare på distrikt inne på kontoret. Samtliga ansökningar om avverkning prövas av handläggare men det finns en liten andel av avverkningsanmälningarna som granskas automatiskt. Dessa ärenden hamnar på en egen lista i handläggarsystemet och handläggarna tar inte upp dessa för granskning.

Vid granskningen av resterande ärendemängd har handläggaren många faktorer att titta på, exempelvis föryngringsåtgärder, rennäringsfrågor, ransoneringsregler, lägsta tillåtna ålder för avverkning och miljöhänsyn som inkluderar artskydd, kulturmiljöer, skyddszoner och hänsynskrävande biotoper. Efter granskningen sker ett urval på distriktet av vilka ärenden där besök i fält ska prioriteras.

Nuvarande arbete med handläggning och utredning i samband med inkomsten avverkningsanmälan eller ansökan om avverkning

Arbetet börjar med granskning i GIS-data och eventuell annan information eller lokalkännedom på kontoret om området som anmälts för avverkning, eller om ansökan om tillstånd till avverkning, berör känsliga naturvärden. Båda dessa sätt att initiera ärenden betraktas också som att anmälan om samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken har gjorts. För vissa ärenden är ett fältbesök nödvändigt för att utreda förhållandena i området och om åtgärden kan komma att orsaka skada på miljön. Är förhållandena däremot sådana att marken är ordentligt snötäckt eller att vissa arter bara syns under begränsad del av året kan det vara nödvändigt att inleda en dialog med markägaren om att vänta med avverkningen. Detta för att kunna utreda och/eller inventera naturvärden.

Skogsstyrelsen har efter utredning och/eller inventering en mängd information att nyttja till myndighetens olika verksamheter. En nyckelbiotop kan registreras och förmedlas som underlag och kunskap om naturvärden till markägaren. Inom tillsynsverksamheten tas i regel ärendet upp för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för att diskutera anpassningar av åtgärden för att minimera skada på miljön där diskussioner och slutsatser mellan parterna dokumenteras. Om området är prioriterat för områdesskydd kan dialog om biotopskydd eller naturvårdsavtal ta vid. Det är också möjligt för Skogsstyrelsen att förelägga om anpassningar eller förbjuda hela verksamheten eller delar av den, antingen med stöd av skogsvårdslagen eller miljöbalken. Den senare lagstiftningen kan ställa krav som medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras vilket också kan ge rätt till ersättning.

Enligt 15 § skogsvårdslagen får avverkning i fjällnära skog inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd. Enligt 18 § skogsvårdslagen gäller att tillstånd till avverkning inte får ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården. Vid Skogsstyrelsens tolkning och handläggning motiveras oftast beslut om nekande av tillstånd till föryngringsavverkning med att berörd del utgör ett ”område med mycket stor

betydelse för flora och fauna”. Nivån på benämningen vilar till stor del på begreppet ”nyckelbiotop”.

Förhållanden i fält i samband med inventering av nyckelbiotoper och tillsyn i samband med avverkningsanmälan

Inom Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet har fältinventering förekommit året om, dock med varierande omfattning i olika delar av landet. Huruvida det går att inventera nyckelbiotoper vid ett visst snödjup varierar däremot mellan olika biotop typer. Nivån för en nyckelbiotopsklassning påverkas sannolikt av snöförhållanden då till exempel förekomster och frekvenser av vissa nyckelelement och signalarter inte går att bedöma på ett likvärdigt sätt. Det är avgörande för inventeringen att information om objektets fysiska miljö, historik, strukturer och arter kan samlas in i fält, samt att det går att göra en helhetsbedömning av biotopens samlade naturvärden. Därmed finns risk att mindre tydliga nyckelbiotoper inte bedöms på ett korrekt sätt eller förbises när det råder så kallade otjänliga förhållanden.

Samtidigt bygger stora delar av tillsynsverksamheten på att fältarbete kan utföras året runt. Även i de fall det inte handlar om att eventuella nyckelbiotoper ska avgränsas så krävs tillräckligt goda förhållanden för att kunna bedriva ett rättssäkert tillsynsarbete.

Analys ur databas för registrerade nyckelbiotoper

Analysen som redovisas i rapporten över nyckelbiotoper som registreras i samband med avverkningsanmälningar omfattar åren 2007 till 2016. Resultaten visar också i vilken utsträckning de nyckelbiotoper som registreras i samband med avverkningsanmälningar har kunnat prioriteras för områdesskydd.

Några resultat ur analysen:

- I samband med 2 272 stycken avverkningsanmälningar inkomna under tidsperioden 2007 –2016 har nyckelbiotoper identifierats och registrerats. Detta motsvarar 0,3 procent av samtliga avverkningsanmälningar under perioden
- Av samtliga nyckelbiotoper som identifieras i samband med inkommen avverkningsanmälan är 44 procent mindre än 2 hektar och 74 procent är mindre än 5 hektar. 5 procent är större än 20 hektar
- I regionerna Syd och Mitt har ungefär hälften av avverkningsanmälningarna inkomna under snöperiod med identifierad nyckelbiotop inventerats under snö- respektive barmarksperiod. I region Nord och framför allt i nordvästra Sverige har en större andel av avverkningsanmälningarna inkomna under snöperiod med identifierad nyckelbiotop inventerats under barmarksperioden, 57 respektive 64 procent.

Skydd av avverkningsanmälda nyckelbiotoper

Skogsstyrelsens arbete med områdesskydd utgår i huvudsak från det av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Det är ur naturvårdsperspektiv de mest högkvalitativa områdena som ska prioriteras för områdesskydd. För myndigheternas arbete medför detta att områden som är aktuella för områdesskydd normalt innehåller en så kallad skogsbiologisk värdekärna. Exempel på skogsbiologiska värdekärnor är nyckelbiotoper och objekt med naturvärden. Det är ett gemensamt ansvar mellan myndigheter och skogsbruket att områdesskyddsärenden inte initieras av avverkningsanmälningar. Skogsstyrelsens roll är i och med detta bl.a. att tillhandahålla uppdaterad information om var skogar som innehåller höga naturvärden finns.

Några resultat ur analysen för områdesskydd och nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan:

- Totalt var ca 34 procent av arealen nyckelbiotoper som identifierats och registrerats i samband med avverkningsanmälningar under åren 2007 – 2016 formellt skyddade t o m september 2018.
- 64 procent av nyckelbiotopsarealen som registrerats hos enskilda ägare i samband med avverkningsanmälningar under åren 2007 - 2011 var formellt skyddade t o m september 2018.
- Av de nyckelbiotoper som identifierats och registrerats i samband med avverkningsanmälningar under åren 2007 – 2016 hos enskilda ägare och som fortsatt saknar formellt skydd har 57 procent en areal under 2,0 hektar och 8 procent en areal över 10 ha.

Slutsatser

Förekomsten och andelen nyckelbiotoper som registrerats i samband med avverkningsanmälan/-ansökan under perioden 2007-2016 är begränsad. Både sett till mängden avverkningsanmälningar och andelen av alla nyckelbiotoper som finns i nyckelbiotopsregistret. Resultaten visar samtidigt på en viss ökning av registrerade nyckelbiotoper som registrerats i samband med avverkningsanmälan/-ansökan. Värt att notera är också att det är en variation över landet i omfattningen av registrerade nyckelbiotoper. Både geografiskt och vid vilken årstid registreringen sker. Området som kallas för nordvästra Sverige sticker ut på det viset att de flesta registreringar av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/-ansökan sker på barmark. Dessa variationer bör Skogsstyrelsen analysera vidare i strävan efter likabehandling av markägare i verksamheten. Särskilt inom tillsynsverksamheten för att också uppnå en så rättsäker utredning och hantering av ärenden som möjligt.

Gällande områdesskydd visar analysen att nyckelbiotoper som är registrerade i samband med anmälan/ansökan har varit högt prioriterade för biotopskydd eller naturvårdsavtal. Särskilt nyckelbiotoper större än 2 ha. Det förekommer fördröjningar av bildande av områdesskydd beroende på t.ex. prioritering mellan objekt, budget m.m. Därför är det värdefullt att det finns information om naturvärden i dessa för naturvärden värdefulla områden som inte avverkats så att de fortsatt kan finnas med i prioriteringen av områdesskydd i länen.

1 Bakgrund

1.1 Nyckelbiotopsbegreppet

Begreppet ”nyckelbiotop” kom till 1990 som ett nytt verktyg inom den praktiska naturvården¹ och mot bakgrund av att Skogsstyrelsen fick regeringens uppdrag² att genomföra en ”försöksinventering av särskilt värdefulla skogsmarksbiotoper som kan hysa sällsynta växter och djur”. En nyckelbiotop definieras som: ”Ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö idag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter”³.

1.2 Nyckelbiotopsinventeringen

Kartläggning av nyckelbiotoper i Sverige är unik i ett globalt perspektiv med tanke på dess omfattning och den naturvårdsnytta kartläggningen resulterat i. En första inventering på småskogsbrukets marker genomfördes 1993–1998 och en andra 2001–2006. Efter 2006 har ingen större systematisk inventering av nyckelbiotoper gjorts av Skogsstyrelsen. Nyckelbiotoper registreras däremot löpande när de påträffas i samband med andra verksamheter, bland annat vid kontroll av avverkningsanmälan. Stor- och mellanskogsbruket har ett eget ansvar att inventera nyckelbiotoper på eget markinnehav inom ramen för sektorsansvaret.

Resultaten, som omfattar både nyckelbiotoper och objekt med naturvärden, är ett kunskapsunderlag inom svenskt miljö- och naturvårdsarbete och ger en bild av var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Nyckelbiotoper är kunskapsunderlag för myndigheternas beslut om formellt skydd och för markägares ställningstagande om frivilliga avsättningar och annan planering som miljöhänsyn inom skogsbruket. Resultatet från nyckelbiotopsinventeringen används även för handläggning av andra myndighetsärenden, exempelvis vid bildande av naturreservat, samt för kommuner och länsstyrelser i olika planarbeten eller tillståndsprövningar.

1.2.1 Regeringsuppdrag om en landomfattande nyckelbiotopsinventering

Regeringen uppdrog den 17 maj 2018⁴ åt Skogsstyrelsen att genomföra en landomfattande inventering av nyckelbiotoper. I uppdraget ingick dels att applicera utvecklad och förbättrad metodik för att identifiera och avgränsa nyckelbiotoper i nordvästra Sverige. Dels att uppdatera den nyckelbiotopsinventering som genomförts i övriga delar av landet.

Regeringen poängterade att det är viktigt att skogsägare accepterar arbetssättet samt har förståelse för behovet av och motivation för att bevara nyckelbiotoperna. Av bland annat detta skäl är det viktigt att inventeringarna håller hög kvalitet för att ge ändamålsenliga kunskapsunderlag. Därför ska Skogsstyrelsen säkerställa att inventeringen och registreringen av nyckelbiotoper är rättssäker och effektiv. I

¹ Nitare, J. 1991. Projektplan: nyckelbiotoper för skogens flora och fauna. Skogsstyrelsen (stencil)

² Proposition 1989/90:100, bilaga 11.

³ Skogsstyrelsen. Rutin – Arbete med nyckelbiotoper. H-46/2017.

⁴ Regeringsuppdrag N2018/03141/SK – Uppdrag att genomföra en landomfattande inventering av nyckelbiotoper

den metod som Skogsstyrelsen har utvecklat för nordvästra Sverige kommer hänsyn tas till de lokala och regionala förutsättningarna. Vidare anges i uppdraget sådant som specifikt rör regelverk och juridiska aspekter samt Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet m.m.

Den 12 december 2018 beslutade riksdagen om statsbudget för 2019. Den innebar att finansieringen för en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper drogs tillbaka från och med 1 januari 2019. Formellt togs beslut om att dra tillbaka regeringsuppdraget den 27 juni 2019.

1.3 Hur arbetar Skogsstyrelsen idag med nyckelbiotoper?

Denna beskrivning av nyckelbiotopsinventering i samband med avverkningsanmälningar innehåller analyser av databaser för att kunna beskriva delar av Skogsstyrelsens arbete med nyckelbiotoper. Analyserna ligger till grund för en beskrivning av hur förhållanden under säsongen påverkar tillsynsverksamheten, en beskrivning av hur nyckelbiotoper hanteras inom tillsynsverksamheten och inom områdesskyddsverksamheten.

1.4 Otjänliga förhållanden för inventering och utredning

Avverkningsanmälningar/-ansökningar inkommer under hela året till Skogsstyrelsen. Hur Skogsstyrelsens distrikt prioriterar insatser inom nyckelbiotopsinventering och utredning av ett ärende kopplat till avverkningsanmälan/-ansökan beror av många faktorer. En av de viktigaste faktorerna är årstidsvariationer vilka naturligt varierar stort i landet. Detta är en viktig bakgrund att ha med vid läsning av resultat och slutsatser i denna rapport. Med utgångspunkt i metoden för nyckelbiotopsinventering beskrivs nedan hur naturvärdesbedömningar i samband med fältbesök kan påverkas av yttre förhållanden vid inventeringstillfället.

För att avgöra om ett område ska klassas som nyckelbiotop krävs alltid en helhetsbedömning av biotopens samlade naturvärden. Information om objektets fysiska miljö, historik, strukturer och arter, samlas in i fält. Den relativa betydelsen av dessa faktorer kan variera mellan olika nyckelbiotoper. Detta eftersom nyckelbiotopsinventeringen är en biotopinventering och det är biotopens betydelse för skogens flora och fauna som är avgörande för bedömningen.

För att inventeraren ska kunna göra ovanstående bedömningar krävs att det råder tillräckligt goda förhållanden vid inventeringstillfället. Vad som kan anses som otjänliga förhållanden tas inte uttryckligen upp i handboken för inventering av nyckelbiotoper⁵. Där framhålls dock att fältbesök vid fel årstid kan omöjliggöra observationer av till exempel marksvampar och annan markflora som kan vara avgörande för en korrekt bedömning. I handboken nämns inget om det uppenbara hinder som snö kan medföra och det finns heller inget krav på att inventeringen ska genomföras under barmarksförhållanden.

Inom Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet har fältinventering förekommit året om, dock med varierande omfattning i olika delar av landet. Hur känslig inventeringen är för ett visst snödjup varierar även mellan olika biotoptyper. Nivån för en

⁵ Skogsstyrelsen, 2019. Handbok för inventering av nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen, Jönköping.

nyckelbiotopklassning påverkas sannolikt av snöförhållanden då till exempel förekomster och frekvenser av vissa nyckelelement och signalarter inte går att bedöma på ett likvärdigt sätt. Därmed finns risk att mindre tydliga nyckelbiotoper inte bedöms på ett korrekt sätt eller förbises.

Att klargöra vad som är otjänliga förhållanden för nyckelbiotopsinventering är en viktig fråga för att säkerställa att bedömningar kan göras utifrån uppställda kvalitetskrav och för att göra dem så förutsägbara som möjligt.

Otjänliga förhållanden skulle då kunna råda redan vid ett litet snödjup eftersom marken och markskiktet inte längre kan bedömas på ett likvärdigt sätt som vid barmark. När snödjupet ytterligare ökar blir även liggande död ved svårare att bedöma, samt att framkomligheten begränsas som kan påverka inventerarens rörelsemönster och tidsåtgång.

Samtidigt bygger stora delar av tillsynsverksamheten på att fältarbete kan utföras året runt. Även i de fall det inte handlar om att eventuella nyckelbiotoper ska avgränsas så krävs tillräckligt goda förhållanden för att kunna bedriva ett rättssäkert tillsynsarbete.

För nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige gäller en utvecklad metod för skogar av typen barrskog, barnaturskog, lövrik barrskog och myr- och skogsmosaik. Den innefattar att provytor läggs ut och inventeras enligt checklistor där olika naturvärden ska kvantifieras. Den utvecklade metoden bör anses vara olämplig att använda under alla snöförhållanden då metoden förutsätter att till exempel liggande död ved kan kvantifieras.

Förutom det som kan anses som otjänliga förhållanden för att bedöma naturvärden finns även arbetsmiljöaspekter att ta hänsyn till. Förhållanden som stort snödjup, sträng kyla, nyligt uppkomna brandfält, stor risk för brand, nyligen stormfälld skog och risk för stormfällning där det finns en säkerhetsrisk för inventeraren kan även anses som otjänliga förhållanden för inventering och utredning.

1.5 Ordlista

Inventering – Samlingsnamn för flera moment för att kartlägga och dokumentera naturvärden. I detta sammanhang är momenten naturvärdesinventering, identifiering, bedömning och avgränsning av nyckelbiotopens utbredning.

Identifiering – Moment inom inventering där man avgränsar skog med höga naturvärden från övrig skog

Utredning – Undersökning av tillgänglig information och även att inhämta ny information, t.ex. i fält, som är nödvändig för handläggning av ett ärende.

Naturmiljö – Omfattar enligt 12 kap. 6 § allmänna råd det som brukar kallas naturen, såsom berggrund, jordlager och dess ytformer, yt- och grundvatten, skilda naturmiljöer både på land och i vatten samt växter och djur. Begreppet bör även inkludera landskapsbilden och kulturlandskapet. Det bör omfatta all natur, inte endast värdefull eller orörd natur.

Väsentlig ändring av naturmiljön – ”Tröskeln” där anmälningsplikt inträder för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Avverkningsanmälan – Den anmälan som ska göras enligt 14 § skogsvårdslagen vid föryngringsavverkning av skog när ytan är större än 0,5 ha.

Avverkningansökan – Den ansökan som ska göras enligt 15, 16 §§ skogsvårdslagen vid föryngringsavverkning av skog inom området som betecknas fjällnära skog.

Verksamhetsutövare – Den eller de juridiska eller fysiska personer som ansvarar för en verksamhet eller del av en sådan.

Skyddsåtgärd – Anpassning av en åtgärd eller verksamhet i syfte att begränsa påverkan på miljön.

Brukningseenhet – En markägares sammanlagda skogsinnehav inom en kommun.

2 Skogsstyrelsens nuvarande arbete i anslutning till inkommen avverkningsanmälan

2.1 Anmälningsskyldighet enligt skogsvårdslagen och miljöbalken

En verksamhetsutövare som planerar eller utför en verksamhet eller åtgärd är i första hand den som är ansvarig för att anmäla för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.⁶ Det är denne som har att bedöma om verksamheten eller åtgärden kan medföra väsentlig ändring av naturmiljön när det gäller den allmänna anmälningsskyldigheten.

I föreskrifterna (SKSFS 2013:3) till 12 kap. 6 § miljöbalken anges åtgärder och verksamheter av olika slag som till sin natur är sådana att de riskerar att väsentligt ändra naturmiljön och därför alltid ska anmälas för samråd till Skogsstyrelsen. En av dessa angivna åtgärder eller verksamheter är skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter.

Enligt de allmänna råden till 12 kap. 6 § miljöbalken bör vid bedömningen av vad som är en väsentlig ändring av naturmiljön beaktas dels ett områdes karaktär och känslighet, dels åtgärden som sådan och dess inverkan på naturmiljön. I ett område med dokumenterat höga natur- eller kulturmiljövärden eller i ett område som annars är känslig kan även en liten åtgärd innebära väsentlig ändring av naturmiljön. Påverkan på arter och livsmiljöer bör vägas in i bedömningen av vad som utgör en väsentlig ändring.

Parallellt till reglerna i miljöbalken anger 15 §, första stycket, skogsvårdsförordningen att den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om annan avverkning, omfattande minst 0,5 hektar, än sådan rövning eller gallring som främjar skogens utveckling. Med ”annan avverkning” menas med andra ord förnygringsavverkning. Reglerna ovan i miljöbalken respektive skogsvårdslagen har en gemensam förbindelse i 6 § förordningen om anmälan för samråd⁷. Där framgår bl.a. att den som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen om avverkning som skall äga rum på hans mark skall anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

2.2 En avverkningsanmälan/-ansökan inkommer till Skogsstyrelsen

Den största delen av de avverkningsanmälningar som inkommer granskas av handläggare på distrikt inne på kontoret. Dessutom finns en liten andel av avverkningsanmälningarna som granskas automatiskt. Dessa ärenden hamnar på

⁷ Förordning (1998:904) om anmälan för samråd

en egen lista i handläggarsystemet och handläggarna tar inte upp dessa för granskning.

Vid granskningen av resterande ärendemängd har handläggaren många faktorer att titta på, exempelvis föryngringsåtgärder, rennäringsfrågor, ransoneringsregler, lägsta tillåtna ålder för avverkning och miljöhänsyn som inkluderar artskydd, kulturmiljöer, skyddszoner och hänsynskrävande biotoper. Efter granskningen sker ett urval på distriktet av vilka ärenden där besök i fält ska prioriteras. Under 2017 inkom 65 057 anmälningar och 657 ansökningar om tillstånd till avverkning⁸, varav 6 procent (ca 4 000 stycken) av avverkningsanmälningarna besöktes i fält.

2.3 Nuvarande hantering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan

Nedanstående beskrivning av hantering av nyckelbiotoper finns även åskådliggjord i ett flöde i bilaga 2.

En anmälan om avverkning inkommer till Skogsstyrelsen. Handläggaren gör bedömningar enligt tillgängligt material i GIS-systemet och systemet för ärendehandläggning (Navet). Distrikten har också lokalkännedom och kan ha gjort observationer tidigare i eller nära ett område som anmälts för avverkning. Utfallet kan bli att området inte bedöms innehålla några höga naturvärden vilket leder till att områdets naturvärden inte utreds ytterligare. Finns däremot redan kunskap om att områdets naturvärden är särskilt känsliga och anpassningar behövs för att minimera skada på naturmiljön tar Skogsstyrelsen upp ärendet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta gäller normalt för åtgärder i områden med höga naturvärden motsvarande nyckelbiotoper⁹, men kan även innefatta områden som inte har så höga naturvärden så att de utgör en nyckelbiotop, till exempel objekt med naturvärden och andra hänsynskrävande biotoper. Resultatet av samrådet hanteras på samma sätt som om naturvärdena istället identifieras först vid fältbesök före avverkning, vilket närmare beskrivs nedan. Det är även möjligt att Skogsstyrelsen ger vägledning eller fattar beslut enligt 30 § skogsvårdslagen om kända naturvärden riskerar att skadas.

Finns indikationer på höga naturvärden, men det är ovisst om åtgärden riskerar orsaka skada på miljön och anpassningar behövs för att minimera sådan skada behöver området besökas i fält. Omfattningen av naturvärdena och själva åtgärden avgör när bedömningen blir att ytterligare utredning i fält är nödvändig. Detta bör prioriteras inom den sexveckorsperiod innan avverkningen får påbörjas som gäller efter att en komplett avverkningsanmälan inkommit till Skogsstyrelsen.

Hantering när avverkningsanmälan inkommer vid snötäckt mark eller på annat sätt fel årstid och det finns indikationer på höga naturvärden

Om förutsättningarna för en tillräckligt bra utredning inte är de rätta inleds en dialog med markägaren om att vänta med avverkning så att Skogsstyrelsens utredning kan utföras vid tillräckligt goda förhållanden. I regel kommer

⁸ Statistiska meddelanden – Avverkningsanmälningar 2017, JO0314 SM 1801. Skogsstyrelsen 2018.

⁹ Skogsstyrelsen. Rutin – Arbete med nyckelbiotoper. H-46/2017. PM – Tillsyn i nyckelbiotoper.

Skogsstyrelsen och markägaren överens om att vänta med avverkningen. Det finns också möjlighet för Skogsstyrelsen att meddela förbud om avverkning inom en viss tid med stöd av miljöbalken 12 kap. 6 § eller 26 kap. 9 §. Detta är ovanligt och har endast tillämpats vid några enstaka tillfällen hittills. När rätt förutsättningar finns fortsätter utredningen, där området fältbesöks och hanteras på samma sätt som i beskrivningen nedan.

Hantering när avverkningsanmälan inkommer vid lämplig årstid och det finns indikationer på höga naturvärden

Efter inventering och identifiering vid tillräckligt goda förhållanden har Skogsstyrelsen nödvändig information. Den metod som Skogsstyrelsen använder för att bedöma och utreda om ett område har höga naturvärden är nyckelbiotopsinventering. Identifierade höga naturvärden dokumenteras antingen genom att en nyckelbiotop eller ett objekt med naturvärden registreras i nyckelbiotopsregistret, samt kopplas till avverkningsärendet. Efter identifiering och registrering kan Skogsstyrelsen beskriva eventuella nödvändiga anpassningar i en vägledning eller meddela föreläggande eller förbud enligt 30 § skogsvårdslagen. Om utredningen däremot visar att åtgärden kan orsaka skada på naturmiljön och anpassningar behövs för att minimera skada tas ärendet upp för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta bör ske inom sex veckor.

Om en avverkningsanmälan berör ett område med höga naturvärden ska alltid förutsättningarna för formellt skydd undersökas. Det specifika området värderas då utifrån den nationella strategin för formellt skydd av skog¹⁰ av områdesskyddshandläggare på distriktet.

Resultat av samråd enligt miljöbalken 12 kap. 6 §

I samband med samrådet får verksamhetsutövaren ta del av beskrivningen av naturmiljön för berört område och bedömningar som Skogsstyrelsen gjort för hur åtgärden påverkar miljön. I samrådet förs en dialog om anpassningar av åtgärden för att minimera skada på naturmiljön. Dialogen dokumenteras i samrådet och aktuell dokumentation, som till exempel beskrivningen av naturmiljön, bifogas. I dokumentet noteras också om parterna är överens eller inte. Skogsstyrelsen kan meddela föreläggande eller förbud om nödvändiga anpassningar med stöd av miljöbalken 12 kap. 6 § eller 30 § skogsvårdslagen.

I de fall Skogsstyrelsen och verksamhetsutövaren är eniga om nödvändiga anpassningar för att inte skada naturmiljön och verksamhetsutövaren uppger att nödvändig miljöhänsyn kommer att tas avslutas samrådet med något av följande alternativ:

- Avverkningsanmälan återtas
- Avverkningsanmälan anpassas
- Avverkningsanmälan återtas inte

I det sistnämnda alternativet bör handläggaren överväga att meddela föreläggande eller förbud enligt föreskrifterna till 30 § skogsvårdslagen.

¹⁰ Nationell strategi för formellt skydd av skog. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. 2017

I de fall Skogsstyrelsen och verksamhetsutövaren är oeniga dokumenteras nödvändiga anpassningar för att inte skada naturmiljön och ärendet avslutas med något av följande alternativ:

- Skogsstyrelsen meddelar föreläggande eller förbud enligt skogsvårdslagen för att tydliggöra vilken miljöhänsyn som verksamhetsutövaren behöver tillämpa utan att pågående markanvändning avsevärt försvåras.
- Skogsstyrelsen meddelar föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken med den hänsyn som krävs för att bevara naturmiljön.

Om avverkningsanmälan berör ett objekt med naturvärden

Områden som inte har så höga naturvärden att de utgör en nyckelbiotop kan ändå ha naturvärden som är viktiga för den biologiska mångfalden. Dessa kallas objekt med naturvärden (ONV). En avverkningsanmälan som berör ett ONV kan också tas upp för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om åtgärden riskerar orsaka skada på naturmiljön och anpassningar behövs för att minimera skada. Det kan vara aktuellt både med områdesskydd och vägledning eller beslut enligt 30 § skogsvårdslagen eller enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för ett ONV.

2.4 Hantering av nyckelbiotoper vid ansökan om avverkning i fjällnära skog

Enligt 15 § skogsvårdslagen får avverkning i fjällnära skog inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd. Enligt 18 § skogsvårdslagen gäller att tillstånd till avverkning inte får ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården. Innan tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjällnära skogen där naturvärdena inte är fullständigt kända men antas vara höga, kan Skogsstyrelsen genomföra en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena. Vidare ska ärendet handläggas enkelt, snabbt och billigt utan att säkerheten eftersätts, dock finns det ingen så kallad 6-veckorsregel för dessa ärenden som det gör för avverkningsanmälan och anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 §. Handläggaren behöver därför förvissa sig om förhållandena i det ansökta området. Det finns inget krav på att ansökta områden ska fältbesökas men ofta är det nödvändigt. Har Skogsstyrelsen ett tillräckligt bra underlag för att fatta ett välgrundat beslut utan att göra fältbesök i det enskilda ärendet finns inga hinder för det i lagstiftningen.

Nuvarande praxis (i brist på gällande rutiner) innebär oftast att fältbesök före avverkning sker i syfte att kvantifiera och bedöma förekommande miljövården. Vid fältbesök görs en bedömning om området utgör produktiv skogsmark, går att föryngra efter avverkning, samt om den ansökta avverkningsformen och föryngringsmetoden är lämplig. Därefter tas ställning till om tillstånd till avverkning kan medges med hänsyn till natur- och kulturmiljövården samt rennäringens intressen. Den hänsyn som ska tas ska föreskrivas i tillståndet. Vid fältbesöket görs anteckningar om iakttagelser och ställningstaganden som görs och som kommer att användas vid den fortsatta handläggningen på kontoret.

Om tillstånd kan medges noteras den hänsyn som ska tas vid avverkning och föreskrivs i tillståndet. Den föreskrivna hänsynen ska märkas ut i fält och framgå

av kartan samt beskrivas i beslutet så att det är enkelt för markägaren att förstå vilken hänsyn som avses samt för att det senare ska kunna gå att avsyna om villkoren i beslutet har följts. Värdet på den naturhänsyn som föreskrivs får gå utöver intrångsbegränsningen men markägaren ska i så fall ersättas. Områden där tillstånd till avverkning inte får ges på grund av höga naturvärden och där avverkning är oförenlig med naturvårdens intressen markeras på beslutskarta samt i Navet (Skogsstyrelsens system för bl.a. handläggning av anmälan och ansökan om avverkning). Vid behov markeras de även i fält till exempel då tillstånd till avverkning medges på delar av det ansökta området.

När tillstånd inte får ges

Av skogsvårdslagen framgår att i vissa fall krävs att det ska finnas godtagbara särskilda skäl för att kunna medge ett tillstånd till avverkning, medan det i andra fall inte får medges något tillstånd alls.

Exempel på när godtagbara särskilda skäl ska finnas för att kunna medge ett tillstånd är vid:

- avverkning på impediment
- avverkning av områden större än 20 hektar.

Tillstånd till avverkning får inte ges för:

- Avverkning inom rennäringens året-runt-mark som:
 - a. medför ett sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas, eller
 - b. omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord.
- Avverkning för byggande av skogsbilväg om nyttan av vägen för skogsbruket inte motsvarar kostnaden för den, eller om vägen inte kan passas in i en vägnätsplan.
- Avverkning som medverkar till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs.
- Avverkning som är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården.

Den sista punkten ovan utgör reglerna i 18 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsens tolkning och handläggning är enligt följande: Vid nekande av tillstånd till föryngringsavverkning motiveras oftast beslut med att berörd del utgör ett "område med mycket stor betydelse för flora och fauna". Nivån på benämningen vilar till stor del på begreppet "nyckelbiotop". Begreppet nyttjas i enighet med PM Skog 2/15¹¹ då annan enhetlig och förankrad metod saknas på Skogsstyrelsen.

¹¹ PM Skog 2/15 Hantering och tillämpning av 18 och 19 §§ SvL - Intern riktlinje hos Skogsstyrelsen

2.5 Hantering av nyckelbiotoper vid ansökan om avverkning i ädellövskog

Nuvarande hantering av ansökan om avverkning i ädellövskog som berör en nyckelbiotop är densamma som beskrivningen i avsnitt 2.3.

Eftersom det inte finns någon 6 veckorsregel kan utredning i fält vänta till dess att det råder tjänliga förhållanden. I regel informeras ändå markägaren om att utredningen av ansökan kan ta längre tid än vanligt när det finns indikationer på naturvärden som behöver utredas under rätt förhållanden.

Ädellövskog är ett bestånd som till minst 70 procent utgörs av lövträd och av ädla lövträd till minst 50 procent och vars areal är minst ett halvt hektar. Även vissa trädbestånd på betesmark räknas som ädellövskog. Med ädla lövträd avses alm, ask, avenbok, bok, ek, fågelbär, lind och lönn.

För att få avverka ädellövskog måste man först göra en ansökan precis som för avverkning i fjällnära skog. Ansökan ska innehålla vilka föryngringsåtgärder som ska vidtas för att ny ädellövskog ska etableras. Sökanden ska också redovisa, enligt 27 § skogsvårdslagen (2005:1164), vad som avses göras för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Skogsstyrelsen prövar sedan ansökan.

En väsentlig skillnad vid handläggning av avverkningsärenden i ädellövskog jämfört med ärenden i fjällnära skog är att prövning för tillstånd till avverkning av ädellövskog avser att det sker på ett sådant sätt att ny ädellövskog etableras igen. Det framgår i 25 § skogsvårdslagen (2005:1164) att det inte får vidtas åtgärder som leder till att beståndet upphör att vara ädellövskog. Efter annan avverkning än röjning eller gallring ska ny ädellövskog anläggas på området. Det är alltså inte en fråga om avverkning får ske eller inte.

Även fast hänsyn till naturvärden och kulturmiljövärden ska anges i ansökan kan inte Skogsstyrelsen villkora sådan hänsyn i beslutet. För att det ska vara bindande för en markägare att ta sådan hänsyn krävs ett föreläggande eller förbud med stöd av 30 § skogsvårdslagen.

3 Analys av registrering av nyckelbiotoper i samband med inkommen anmälan/ansökan

Sammanfattning av de viktigaste resultaten från analysen

- I samband med 2 272 stycken avverkningsanmälningar inkomna under tidsperioden 2007–2016 har nyckelbiotoper identifierats och registrerats.
- Detta motsvarar 0,33 procent av samtliga avverkningsanmälningar under perioden.
- 44 procent av samtliga nyckelbiotoper som identifierats i samband med inkommen avverkningsanmälan är under 2 hektar och 74 procent är mindre än 5 hektar. 5 procent är större än 20 hektar.
- Andelen avverkningsanmälningar inkomna under snöperioden med identifierad nyckelbiotop uppgick till 0,29 procent av antalet avverkningsanmälningar för hela landet.
- Andelen avverkningsanmälningar inkomna under barmarksperioden med identifierad nyckelbiotop uppgick till 0,35 procent av antalet avverkningsanmälningar för hela landet.
- Ungefär lika stor andel avverkningsanmälningar med identifierade nyckelbiotoper har inkommit under snö- respektive barmarksperioden i region Syd (0,15 respektive 0,16 procent) och region Mitt (0,44 respektive 0,47 procent). I region Nord och nordvästra Sverige har en större andel avverkningsanmälningar med identifierade nyckelbiotoper inkommit under barmarksperioden (0,45 respektive 0,59 procent) än snöperioden (0,35 respektive 0,36 procent).
- I regionerna Syd och Mitt har ungefär hälften av avverkningsanmälningarna inkomna under snöperiod med identifierad nyckelbiotop inventerats under snö- respektive barmarksperiod. I region Nord och framför allt i nordvästra Sverige har en större andel av avverkningsanmälningarna inkomna under snöperiod med identifierad nyckelbiotop inventerats under barmarksperioden, 57 respektive 64 procent.
- Av avverkningsanmälningar inkomna under snöperiod med identifierad nyckelbiotop har 41 procent inventerats inom sex veckor. Av avverkningsanmälningar inkomna under barmarksperiod med identifierad nyckelbiotop har 55 procent inventerats inom sex veckor.
- Av avverkningsanmälningar inkomna under snöperiod med identifierad nyckelbiotop har 43 procent inventerats inom sex veckor i södra och mellersta Sverige, 37 procent i region Nord och 27 procent i nordvästra Sverige.

3.1 Urval av ärenden som ingår i analysen

Skogsstyrelsens databaser för information om avverknings- och ansökningsärenden samt nyckelbiotopsregistret är källan till data som ingår i analysen.

Urvalet av avverkningsärenden där nyckelbiotoper registrerats har genomförts i två steg. Först har ett geografiskt urval gjorts där alla inkomna avverkningsärenden (även sådana som avslutats efter att avverkningsanmälan/-ansökan återkallats) vars anmälda/ansökta yta överlappar med en registrerad nyckelbiotop (även sådana som avförts efter att de spolierats) har valts ut. Därefter har tidpunkten för när anmälan/ansökan om avverkning inkom jämförts med datum för när nyckelbiotopen inventerades. För att i så hög utsträckning som möjligt endast få med avverkningsärenden som har direkt koppling till en tillsynsaktivitet har avverkningsärenden med inventerad nyckelbiotop inom ett år från det att anmälan/ansökan inkom valts ut.

Avverkningsärenden som inkom före den 1 januari 2007 har uteslutits från analysen eftersom det då pågick en systematisk nyckelbiotopsinventering över hela landet. Även avverkningsärenden från 2017 och framåt har uteslutits, eftersom det dels sammanfaller med den paus i nyckelbiotopsregistrering som pågick i nordvästra Sverige 2017, dels att det finns stor sannolikhet att det kan röra sig om pågående ärenden som ännu inte avslutats.

I delar av analysen där nyckelbiotopsärenden istället för avverkningsärenden redovisas har urval gjorts utifrån nyckelbiotopernas inventeringsdatum för att generera en tydlig avgränsning och för att möjliggöra jämförelser även med registrerade nyckelbiotoper som inte berör avverkningsärenden. I dessa fall handlar det om nyckelbiotoper som identifierades inom ett år från en inkommen avverkningsanmälan och där identifieringen skedde mellan 1 januari 2007 och 31 december 2016. Det innebär att det urvalet i viss utsträckning omfattar nyckelbiotoper som kopplar till avverkningsanmälningar inkomna under 2006 men som inte identifierades förrän 2007. På motsvarande sätt finns det nyckelbiotoper som härrör från avverkningsanmälningar som inkom under 2016, men som inte identifierades förrän 2017, som inte finns med i det underlaget. Skillnaden i antal och areal mellan detta urval och det som beskrivits ovan och som baseras på avverkningsanmälanens ankomstdatum är begränsad.

I analysen har avverkningsärenden som berör antingen *normal skog* eller *fjällnära skog* tagits med och dessa skogstyper redovisas separat. Om inget annat anges relateras resultaten i rapporten till nyckelbiotoper som identifierats inom ett år från en inkommen avverkningsanmälan och inom det som kategoriseras som *normal skog*, det vill säga det krävs inga särskilda tillstånd eller ansökningar för avverkningen.

Vilken tid på året anmälan/ansökan om avverkning inkom och när nyckelbiotopen identifierades har varit en central frågeställning i analysen. Då inventering på barmark är att föredra för att naturvärdesbedömningen ska bli så korrekt som möjligt har ärenden som inkommit och inventerats under snöperiod studerats mer ingående. Som snöperiod har i analysen månaderna december – mars valts, utifrån att det är månader då snö normalt kan förekomma över hela landet (se bilaga 1

med klimatkartor från SMHI). Givetvis kan regionala och årliga variationer vara stora och den valda tidsperioden är därmed inte exakt, utan bör ses som ett normalår där inventering på barmark inte kan förväntas under hela månaderna. För norra Sverige är även november och april normalt månader med snö, vilket gör att skillnader mellan snöperiod och barmarksperiod här kan vara underskattade. För södra Sverige är december och mars månader med stor variation mellan år och län, vilket även det gör att skillnader mellan snöperiod och barmarksperiod här kan vara underskattade. Samtidigt är det framför allt i delar av mellersta och norra Sverige som det normalt förekommer en sammanhängande längre snöperiod och där tillsynsaktiviteter kan antas påverkas mest mellan olika delar av året på grund av snöförhållanden.

I analysen redovisas resultat grupperade inom Skogsstyrelsens regioner. Region Syd består av nio distrikt inom Blekinge län, Hallands län, Jönköpings län, Kalmar län, Kronobergs län, Skåne län, Västra Götalands län och Östergötlands län. Region Mitt består av sex distrikt inom Dalarnas län, Gotlands län, Gävleborgs län, Stockholms län, Södermanlands län, Uppsala län, Värmlands län, Västmanlands län och Örebro län. Region Nord består av sju distrikt inom Jämtlands län, Norrbottens län, Västerbottens län och Västernorrlands län.

I analysen ingår följande kommuner i urval för nordvästra Sverige: Kiruna, Gällivare, Jokkmokk, Arjeplog, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Dorotea, Strömsund, Krokom, Åre, Berg, Härjedalen, Älvdalen, Malung-Sälén. Eftersom de delar av Torsby kommun som ingick i Skogsstyrelsens ursprungliga avgränsning för nordvästra Sverige inte gick att särskilja i databasen har de inte tagits med. Observera att de kommuner som ingår i nordvästra Sverige även redovisas inom regionerna Mitt och Nord.

3.2 Resultat

3.2.1 Nyckelbiotoper i samband med tillsyn

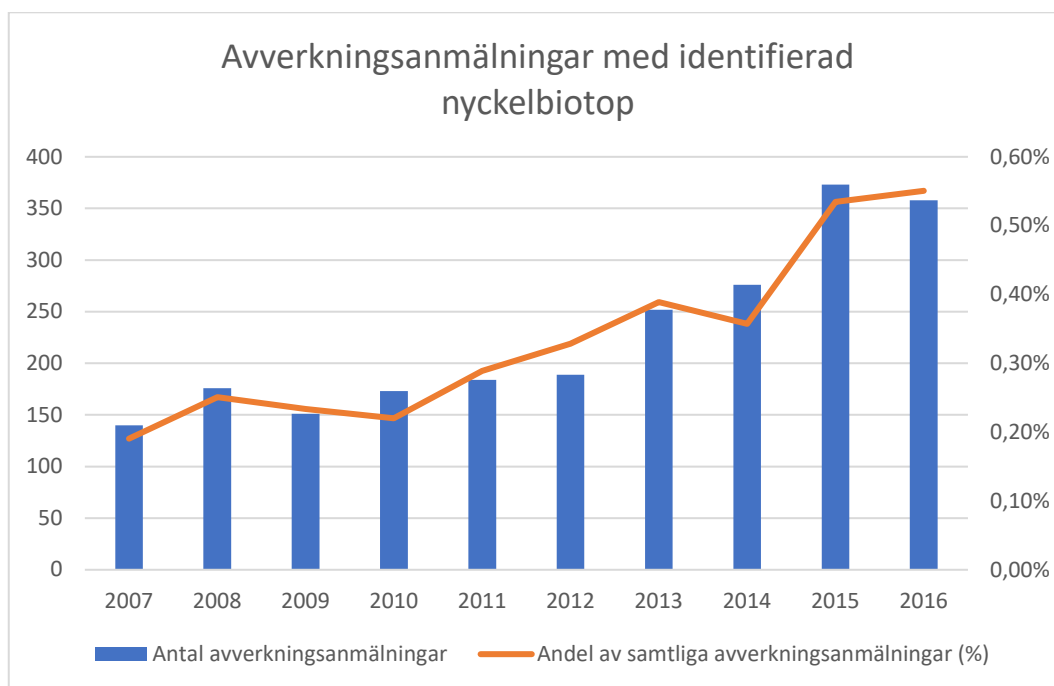
Resultaten visar att under tidsperioden 2007 – 2016 har det vid 2 272 ärenden, där avverkningsanmälningar fältbesökts inom ett år, identifieras och registrerats 2 381 nyckelbiotoper. Detta motsvarar en andel på 0,33 procent av samtliga inkomna avverkningsanmälningar under perioden (observera att dessa fältbesök inte utgör det totala antalet fältbesök för tillsynsverksamheten). Fördelningen av antal avverkningsanmälningar med identifierade nyckelbiotoper mellan olika år och län grupperade inom Skogsstyrelsens regioner, samt dessa avverkningsanmälningars andel av samtliga avverkningsanmälningar som inkommit till Skogsstyrelsen, framgår av tabell 1 (Återfinns bland bilagorna).

Mellan olika län finns en stor variation i antal avverkningsanmälningar med identifierade nyckelbiotoper. Östergötlands län (136), Dalarnas län (235) och Norrbottens län (305) har högst totalt antal inom respektive region, medan Hallands län (7), Västmanlands län (7) och Västernorrlands län (122) har lägst totalt antal inom respektive region. Även för andel av samtliga avverkningsanmälningar som inkommit till Skogsstyrelsen för respektive år och län är variationen stor och följer samma mönster, där Östergötlands län (0,5 procent), Gotlands län (1,05 procent) och Norrbottens län (0,79 procent) har högst andel i snitt inom respektive region, medan Hallands län (0,03 procent),

Västmanlands län (0,06 procent) och Västernorrlands län (0,23 procent) har lägst andel i snitt inom respektive region.

Resultaten visar vidare att i region Syd identifierades nyckelbiotoper i samband med 427 stycken avverkningsanmälningar, vilket motsvarar 0,16 procent av alla avverkningsanmälningar i regionen. För regionerna Mitt och Nord är motsvarande antal 1010 respektive 835 stycken avverkningsanmälningar, vilket motsvarar 0,46 respektive 0,42 procent av samtliga avverkningsanmälningar i regionerna.

Sett till hela tidsperioden visar resultaten på en utveckling där både antal och andel avverkningsanmälningar med identifierade nyckelbiotoper tydligt ökat de senaste två-tre åren, se figur 1.

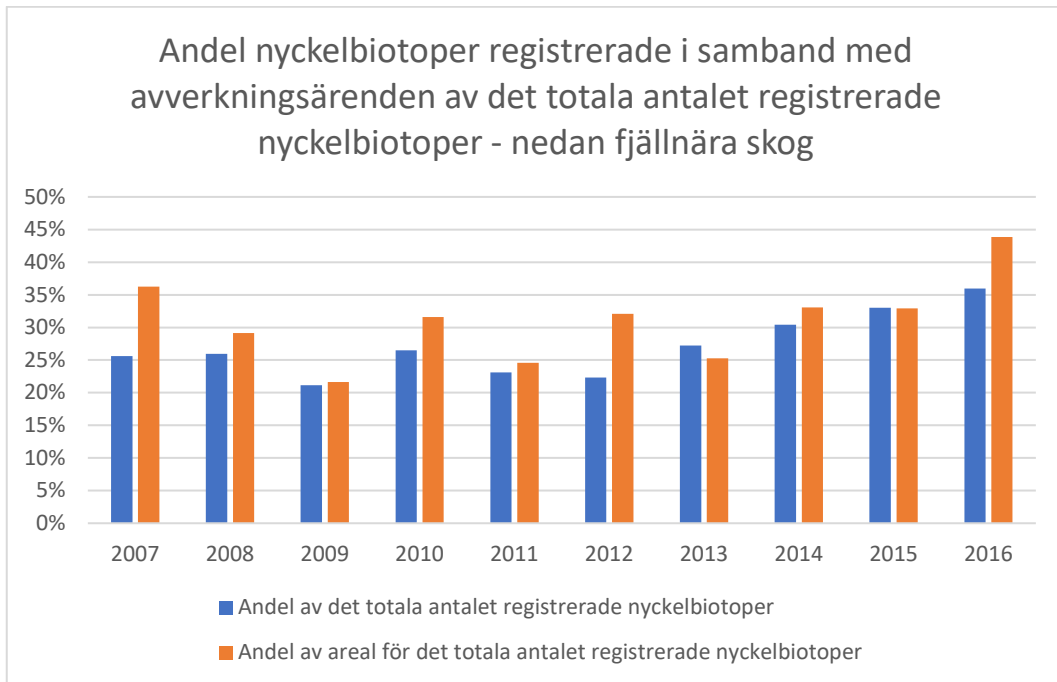


Figur 1. Utveckling av antal avverkningsanmälningar med identifierad nyckelbiotop och dessa avverkningsanmälningars andel av samtliga avverkningsanmälningar per år. Avser avverkningsanmälningar mellan 2007–2016 gällande normal skog, samt inventerade inom ett år från det att avverkningsanmälan inkom.

Totalt omfattar nyckelbiotoperna som registrerats i samband med inkomna avverkningsanmälningar – inventerade mellan 1 januari 2007 och 31 december 2016 – en areal på 11 881 hektar. 58 procent av den arealen, vilket motsvarar 6 909 hektar, berör de faktiskt avverkningsanmälda ytorna. Resterande areal är belägen utanför det anmälda området men utgör en del av de nyckelbiotoper som identifierats och registrerats i samband med inkomna avverkningsanmälningar. Fördelningen av nyckelbiotopernas antal och areal mellan olika län grupperade inom Skogsstyrelsens regioner framgår av tabell 2 som återfinns bland bilagorna.

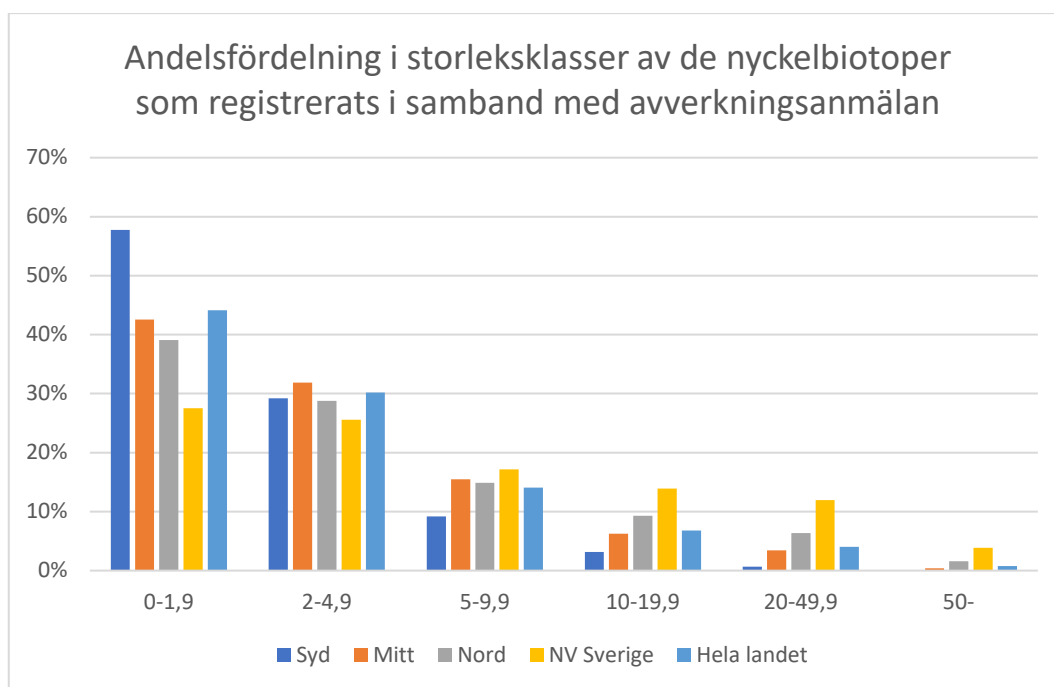
Andelen nyckelbiotoper nedan fjällnära skog som registrerats i samband med avverkningsärenden har över större delen av perioden varierat mellan 21–27 procent av samtliga registrerade nyckelbiotoper nedan fjällnära skog per år, men har sedan 2013 ökat något och uppgår 2016 till 36 procent. Andel för hela perioden är 26,3 procent. För andel av arealen är variationen mellan olika år större

och pendlar upp och ner, med som lägst 21,7 procent för 2009 och som högst 43,9 procent för 2016. Andel för hela perioden är 31,3 procent. Se figur 2.



Figur 2. Andel av antal respektive areal nyckelbiotoper som identifierats och registrerats i samband med avverkningsärenden av det totala antalet registrerade nyckelbiotoper per år. Avser nyckelbiotoper med inventeringsdatum mellan 2007–2016, som inventerats inom ett år efter avverkningsanmälan/-ansökan inkom och som är belägna nedanför gränsen för fjällnära skog.

Fördelningen av storleken på nyckelbiotoper som identifierats och registrerats i samband med avverkningsanmälningar och skillnader mellan olika regioner (nordvästra Sverige redovisas dels separat, dels inom region Nord respektive Mitt) visas i figur 3. Tre fjärdedelar av alla nyckelbiotoper som registrerats i samband med avverkningsanmälningar har en areal mindre än 5 hektar; 44,3 procent av nyckelbiotoperna har en areal mindre än 2 hektar och 30,1 procent av nyckelbiotoperna har en areal större än 2 hektar men mindre än 5 hektar. Skillnader är som störst mellan region Syd och region Nord, där region Syd har betydligt högre andel nyckelbiotoper under 2 hektar, medan region Nord har betydligt högre andel nyckelbiotoper över 5 hektar.

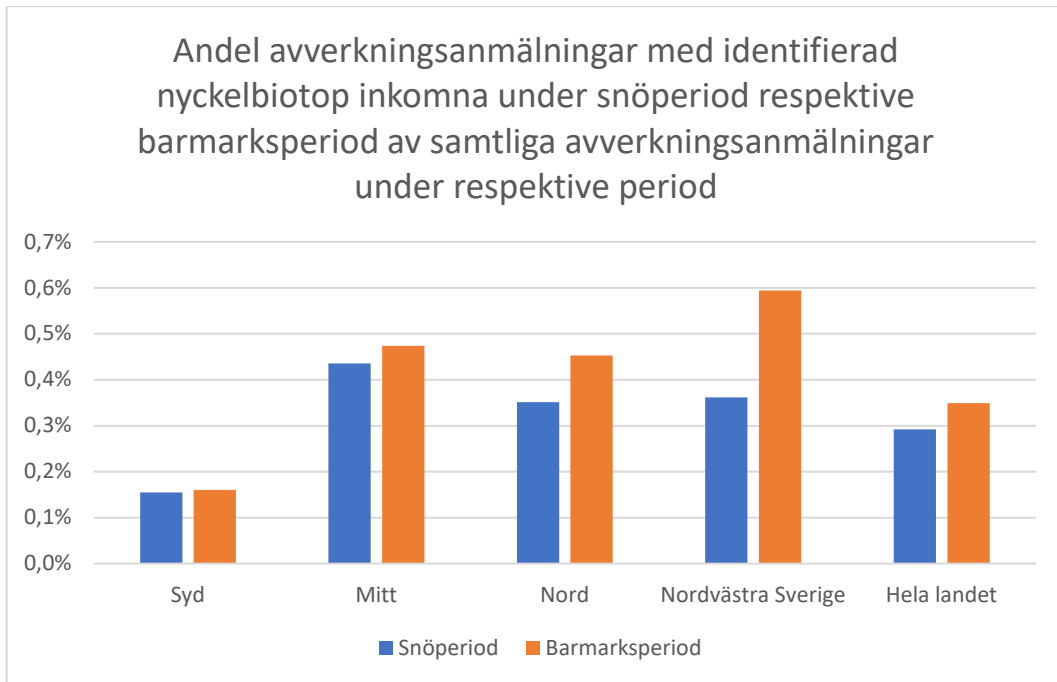


Figur 3. Storleken av nyckelbiotoper som registrerats i samband med avverkningsanmälningar fördelat på storleksklasser i hektar. Avser nyckelbiotoper med inventeringsdatum mellan 2007–2016, som inventerats inom ett år efter avverkningsanmälan inkom.

Fördelningen av antal avverkningsanmälningar med identifierade nyckelbiotoper utifrån dels vilken månad anmälan inkommit, dels vilken månad inventeringen genomförts och län grupperade inom Skogsstyrelsens regioner framgår av tabell 3 och 4 som återfinns sist i rapporten. Variationen är stor både mellan län och för olika månader. Region Nord har tydligast variation mellan olika delar på året utifrån både anmälningsdatum och inventeringsdatum, med högst andel avverkningsanmälningar med identifierade nyckelbiotoper mellan augusti till oktober och lägst andel mellan december till april. För region Mitt är liknande mönster inte lika tydligt och för region Syd är variationen mer oregelbunden från månad till månad.

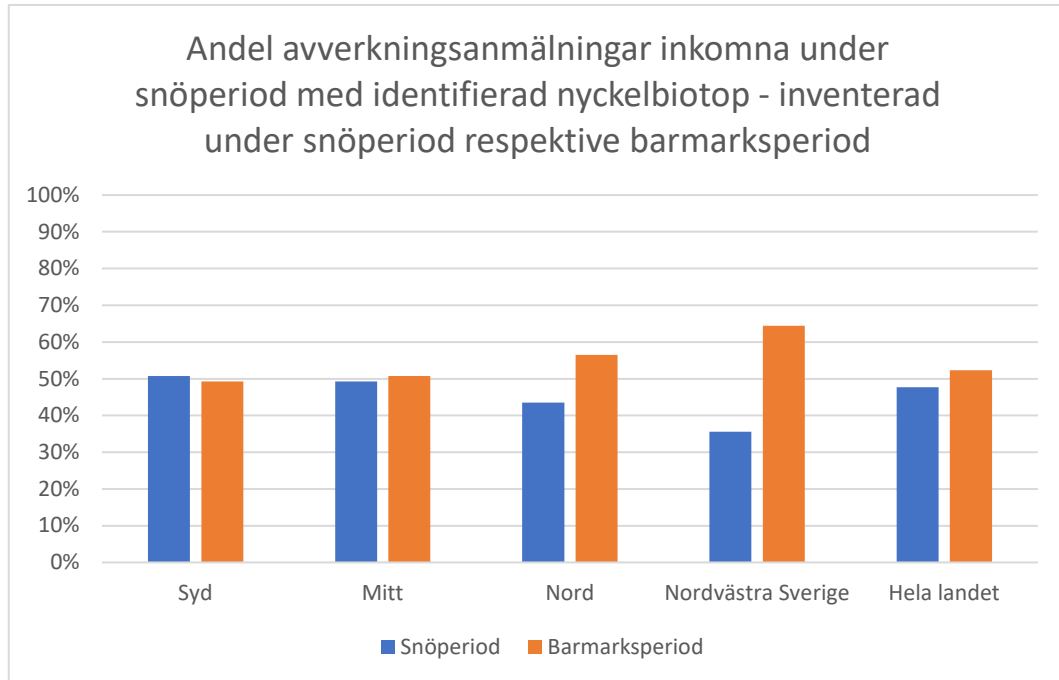
Av de avverkningsanmälningar som kom in under snöperioden mellan 2007 – 2016 uppgick andelen med identifierad nyckelbiotop till 0,29 procent av antalet avverkningsanmälningar för hela landet.

Av de avverkningsanmälningar som kom in under barmarksperioden uppgick andelen med identifierad nyckelbiotop till 0,35 procent av antalet avverkningsanmälningar för hela landet. Ungefär lika stor andel avverkningsanmälningar med identifierade nyckelbiotoper har inkommit under snö- respektive barmarksperioden i region Syd (0,15 procent respektive 0,16 procent) och region Mitt (0,44 procent respektive 0,47 procent). I region Nord och i nordvästra Sverige har en större andel avverkningsanmälningar med identifierade nyckelbiotoper inkommit under barmarksperioden (0,45 procent respektive 0,59 procent) än snöperioden (0,35 procent respektive 0,36 procent). . . Se figur 4.



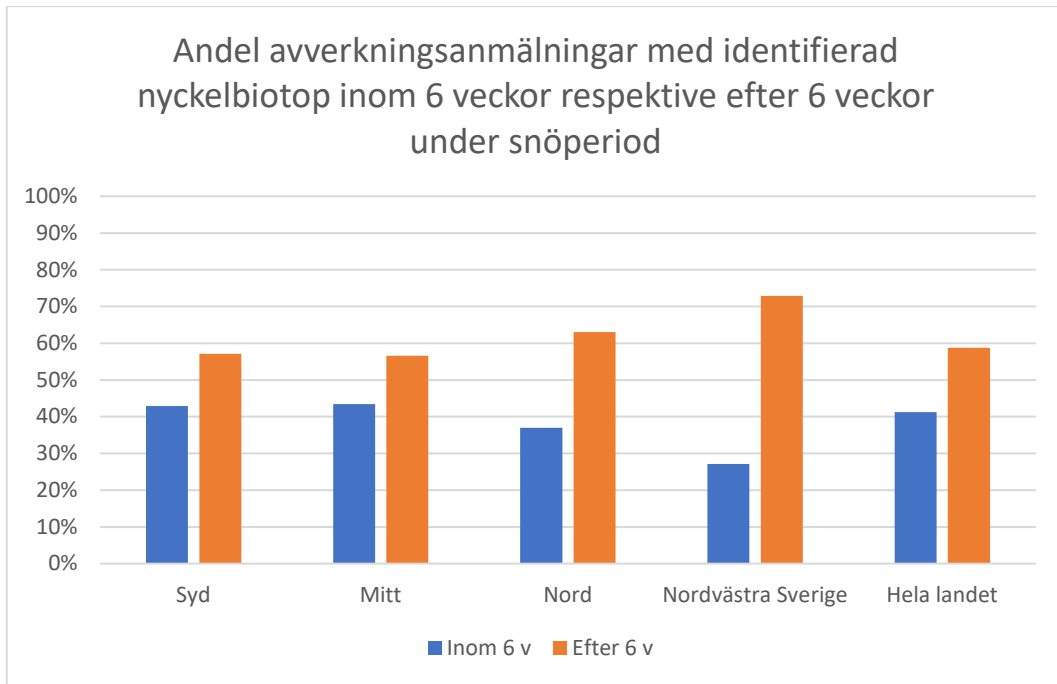
Figur 4. Andel avverkningsanmälningar med identifierad nyckelbiotop där anmälan inkommit under snöperiod (december-mars) respektive barmarksperiod (april-november) av samtliga avverkningsanmälningar under respektive period. Avser avverkningsanmälningar mellan 2007–2016 gällande normal skog, samt fältinventerade inom ett år från det att avverkningsanmälan inkom.

Resultaten visar vidare att för avverkningsanmälningar inkomna under snöperiod med identifierad nyckelbiotop har i sin tur ungefär hälften inventerats under snöperiod respektive barmarksperiod för regionerna Syd och Mitt. För region Nord och i ännu högre utsträckning för nordvästra Sverige har en större andel av avverkningsanmälningarna inkomna under snöperiod med identifierad nyckelbiotop, inventerats under barmarksperioden, 57 respektive 64 procent. Se figur 5.

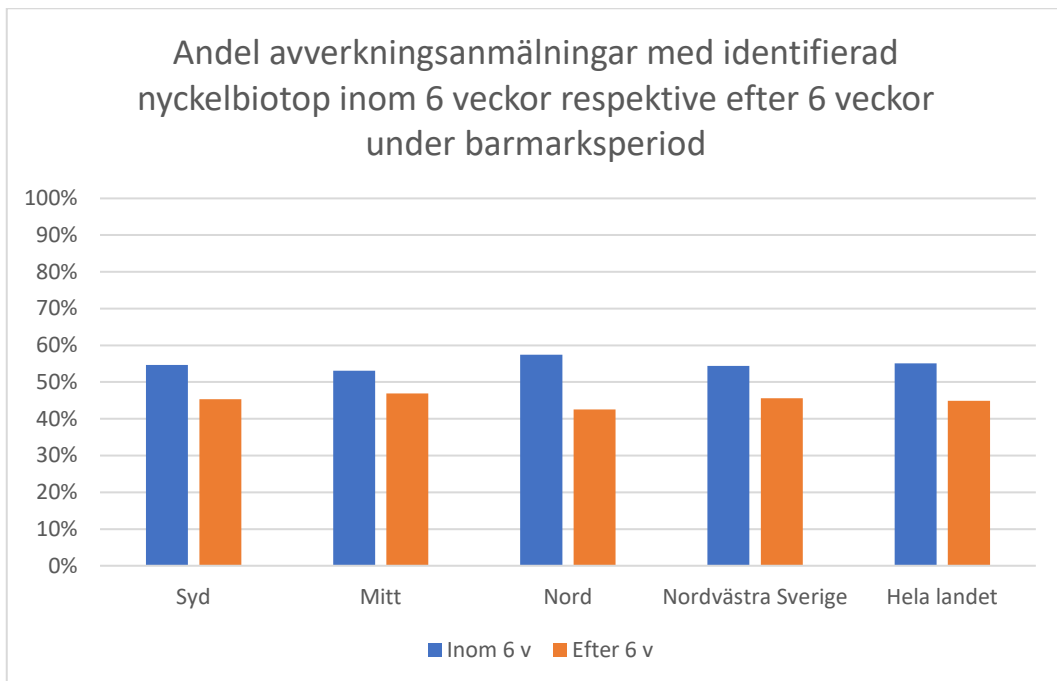


Figur 5. Andel avverkningsanmälningar inkomna under snöperiod med identifierad nyckelbiotop under snöperiod (december-mars) respektive barmarksperiod (april-november). Avser avverkningsanmälningar mellan 2007–2016 gällande normal skog, samt inventerade inom ett år från det att avverkningsanmälan inkom.

Ungefär hälften av alla avverkningsanmälningar med identifierad nyckelbiotop har inventerats inom respektive efter sex veckor. Detta gäller såväl för hela landet som för de olika regionerna och för nordvästra Sverige. Fördelat mellan avverkningsanmälningar som inkommit under snöperiod respektive barmarksperiod framgår dock att det finns en skillnad mellan perioderna, där en mindre andel inventerats inom sex veckor under snöperiod och en mindre andel inventerats efter sex veckor under barmarksperiod. Av avverkningsanmälningar inkomna under snöperiod med identifierad nyckelbiotop har 43 procent (60 respektive 119 stycken) inventerats inom sex veckor i regionerna Syd och Mitt, 37 procent (74 stycken) i region Nord och 27 procent (16 stycken) i nordvästra Sverige. För barmarksperioden är skillnaderna mellan avverkningsanmälningar som inventerats inom respektive efter sex veckor små, där region Nord har den största andelen inom sex veckor med 57 procent (365 stycken), följt av 55 procent (157 stycken) för region Syd, 54 procent (136 stycken) för nordvästra Sverige och 53 procent (391 stycken) för region Mitt. Se figur 6 och 7.



Figur 6. Andel avverkningsanmälningar med identifierad nyckelbiotop inom 6 veckor respektive efter 6 veckor under snöperiod (december-mars). Avser avverkningsanmälningar mellan 2007–2016 gällande normal skog, samt inventerade inom ett år från det att avverkningsanmälan inkom.

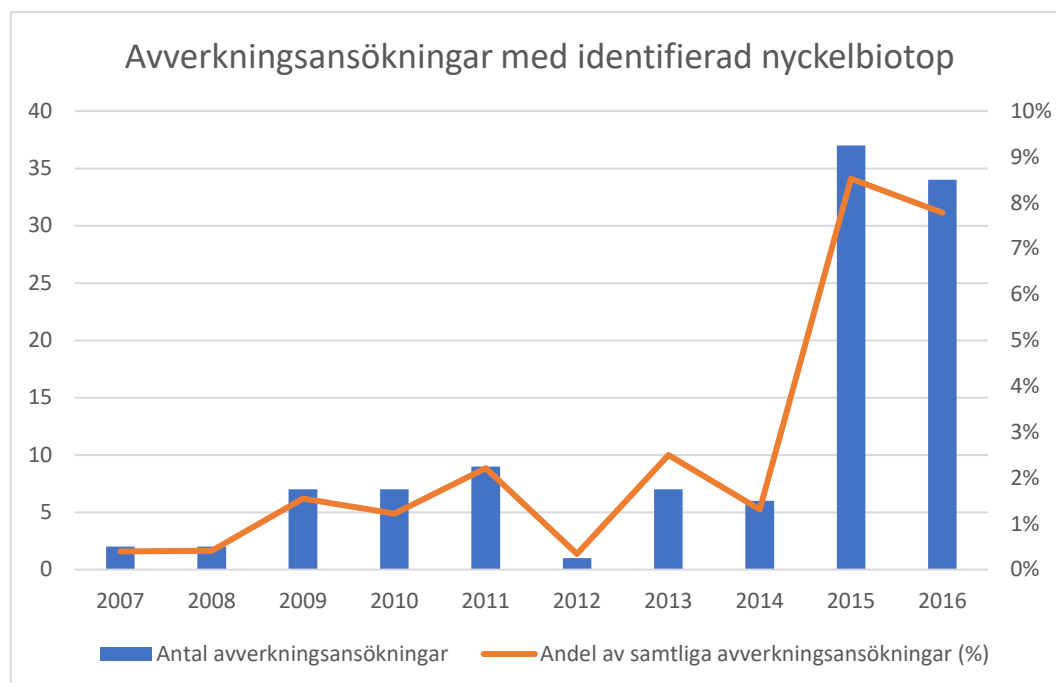


Figur 7. Andel avverkningsanmälningar med identifierad nyckelbiotop inom 6 veckor respektive efter 6 veckor under barmarksperiod (april-november). Avser avverkningsanmälningar mellan 2007–2016 gällande normal skog, samt inventerade inom ett år från det att avverkningsanmälan inkom.

3.2.2 Nyckelbiotoper i fjällnära skog

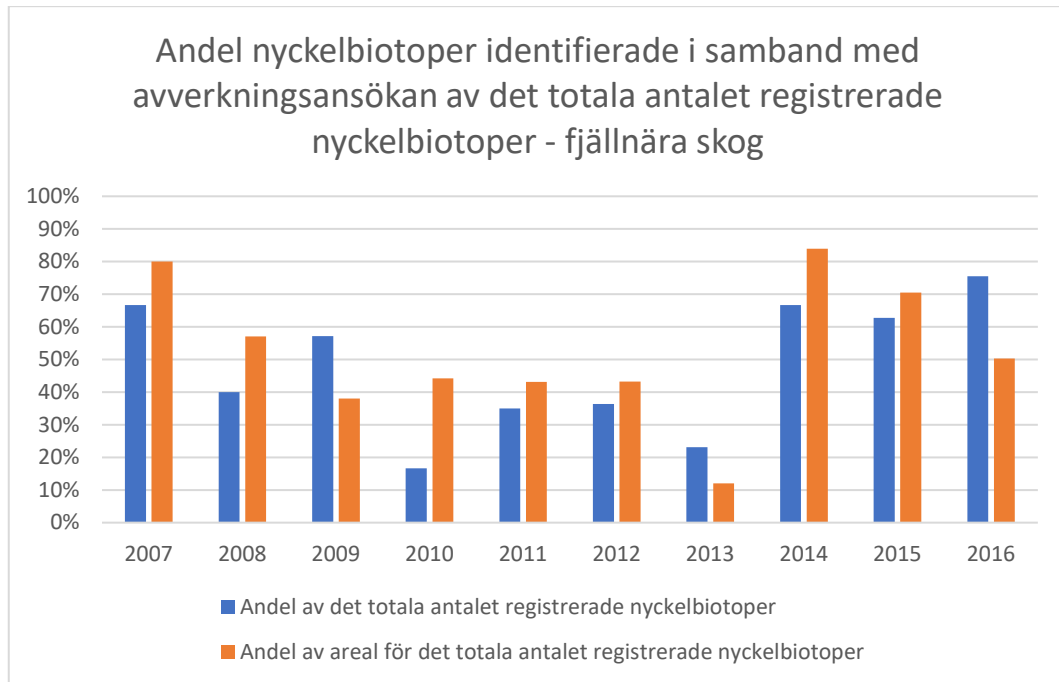
Av urvalet framgår att för 112 ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog mellan 2007–2016 har nyckelbiotoper identifierats vid fältbesök inom ett år.

Över hela tidsperioden visar utvecklingen att både antal och andel ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog med identifierade nyckelbiotoper tydligt ökat de senaste åren, med en andel på 1,3 procent av samtliga ansökningar 2014 och 8,5 procent för 2015, se figur 8. Främsta orsaken är anpassad tillämpning av 18 § skogsvårdslagen (gällande när tillstånd till avverkning inte får ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården) till följd av Kammarrätten i Sundsvalls dom i målnummer 439-14 och tillkomsten av skriften PM Skog 2/15 under året 2015. Uppgifterna för 2016 är sannolikt underskattningar då delar av de ansökningar som kom in 2016 inte inventerades och registrerades som nyckelbiotoper på grund av den paus i nyckelbiotopsinventeringen som pågick i nordvästra Sverige 2017.



Figur 8. Utveckling av antal ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog med identifierad nyckelbiotop, samt dessa ansökningars andel av samtliga ansökningar. Avser ansökningar mellan 2007–2016 gällande fjällnära skog, samt inventerade inom ett år från det att ansökan inkom.

Andelen nyckelbiotoper ovanför gränsen för fjällnära skog som identifierats och registrerats i samband med avverkningsärenden av samtliga registrerade nyckelbiotoper inom samma område per år har varierat kraftigt under tidsperioden. För de senaste tre åren som redovisas är andelen mellan 63–76 procent, medan mittenåren 2010–2013 har en andel på mellan 17–36 procent. Andel för hela perioden är 53 procent. Även för andel av arealen är variationen mellan olika år stor och pendlar upp och ner, med som lägst 12 procent för 2013 och som högst 84 procent för 2014. Andel för hela perioden är 51 procent. Se figur 9.



Figur 9. Andel av antal respektive areal nyckelbiotoper som identifierats och registrerats i samband med avverkningsärenden av det totala antalet registrerade nyckelbiotoper per år. Avser nyckelbiotoper med inventeringsdatum mellan 2007–2016, som inventerats inom ett år efter avverkningsanmälan/-ansökan inkom och som är belägna ovanför gränsen för fjällnära skog.

Fördelningen av storleken på nyckelbiotoper som identifierats och registrerats i samband med ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog visas i figur 10. Till skillnad mot för nyckelbiotoper nedanför gränsen för fjällnära skog har storleksklasserna för fjällnära skog en jämnare fördelning och där storleksklasserna med nyckelbiotoper över 10 hektar tillsammans utgör cirka 50 procent av alla nyckelbiotoper som registrerats i samband med ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.



Figur 10. Storleken av nyckelbiotoper som registrerats i samband med ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog fördelat på storleksklasser i hektar. Avser nyckelbiotoper med inventeringsdatum mellan 2007–2016, som inventerats inom ett år efter avverkningsansökan inkom.

Av det totala antalet ansökningar om tillstånd till avverkning i fjällnära skog med identifierad nyckelbiotop har 93 procent inventerats under barmarksperioden och 7 procent under snöperioden.

4 Skydd av avverkningsanmälda nyckelbiotoper

Några fakta om skydd av nyckelbiotoper registrerade vid avverkningsanmälan/-ansökan åren 2007 – 2016

- Totalt var ca 34 procent av arealen nyckelbiotoper som identifierats och registrerats i samband med avverkningsanmälningar under åren 2007 – 2016 formellt skyddade t o m september 2018.
- 64 procent av nyckelbiotopsarealen som registrerats hos enskilda ägare i samband med avverkningsanmälningar under åren 2007 - 2011 var formellt skyddade t o m september 2018.
- Av de nyckelbiotoper som identifierats och registrerats i samband med avverkningsanmälningar under åren 2007 – 2016 hos enskilda ägare och som fortsatt saknar formellt skydd har 57 procent en areal under 2,0 hektar och 8 procent en areal över 10 ha.

4.1 Bakgrund områdesskydd

Skogsstyrelsens arbete med områdesskydd utgår i huvudsak från det av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålet Levande skogar. När det gäller målarealer som undantas skogsbruk i syfte att uppnå miljömålet preciseras dessa, både vad gäller formellt skydd och frivilliga avsättningar, i det av regeringen fastställda etappmålet för perioden 2012 - 2020¹². Under denna period ska det formella skyddet öka med 150 000 ha och de frivilliga avsättningarna bör ha ökat i omfattning med cirka 200 000 ha, nedan gränsen för fjällnära skog. Båda dessa instrument är tänkta att komplettera varandra så att så högkvalitativa områden som möjligt ur ett naturvårdsperspektiv bevaras. För myndigheternas arbete med skydd av skog medför detta att för att ett område ska aktualiseras för formellt skydd så ska det normalt utgå från en så kallad skogsbiologisk värdekärna. Exempel på skogsbiologiska värdekärnor är nyckelbiotoper och objekt med naturvärden. Dessa har därmed en central roll vid urvalet av vilka områden som kan prioriteras inom ramarna för Skogsstyrelsens arbete med områdesskydd.

Det konstateras i Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets gemensamma strategi för formellt skydd av skog att en värdebaserad ansats ligger till grund för naturvårdspolitiken¹³ och den är därför en central utgångspunkt för arbetet med områdesskydd. En värdebaserad ansats innebär kortfattat att det är bättre och effektivare, såväl ekologiskt som ekonomiskt, att bevara befintliga värdekärnor jämfört med att låta dessa avverkas för att sedan försöka återskapa aktuella naturmiljöer.¹⁴ Detta åstadkoms genom ett planmässigt arbete där skogarna med de högsta bevarande värdena skyddas formellt eller avsätts frivilligt. Arbetet i

¹² Reringsbeslut M2014/593/Nm: Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

¹³ Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad version 2017, sid 30

¹⁴ Nationell strategi för formellt skydd av skog, 2005, sid 27

enlighet med strategin innebär samtidigt att enskilda nyckelbiotoper i en del fall inte kan prioriteras för formellt skydd.

Övergripande kan även noteras att myndigheterna enligt strategins formuleringar ska arbeta förebyggande och förhindra avverkningar och andra arbetsföretag som påtagligt försämrar naturvärdena i områden som har sådana bevarandevärden att de bör prioriteras för formellt skydd. För att kunna arbeta systematiskt med strategins prioriteringsprinciper är det viktigt att antalet ärenden som initieras av avverkningsanmälningar minimeras. Detta är ett delat ansvar mellan myndigheterna och skogsnäringen. Genom att tillhandahålla uppdaterad information om värdefulla skogar ges skogsbruket liksom andra aktörer möjlighet att ta sitt ansvar för att områden inte anmäls för avverkning eller andra skadliga åtgärder¹⁵.

Det kan med hänvisning till ovanstående samtidigt uppfattas som att den nationella strategin för formellt skydd framhåller två motstridiga ställningstaganden. Dels grundar sig strategin på en värdebaserad ansats, som innebär att värdefulla områden inte bör spolieras, samtidigt som det strategiska och systematiska arbetssättet ska leda till ett mindre reaktivt arbetssätt där områdesskyddsarbetet i mindre utsträckning initieras av avverkningsanmälningar. Den värdebaserade ansatsen utgör emellertid grunden för såväl naturvårdspolitikerna som strategin, vilket resulterar i att myndigheterna i viss mån fortsatt behöver arbeta med skyddsärenden som initieras av avverkningsanmälningar. Under de senaste åren handlar det om 25 – 30 procent av de områdesskyddsärendena som Skogsstyrelsen handlägger som initieras på detta sätt. Dessa berör såväl sedan tidigare registrerade nyckelbiotoper som nyupptäckta samt områden som klassas som *objekt med naturvärden*.

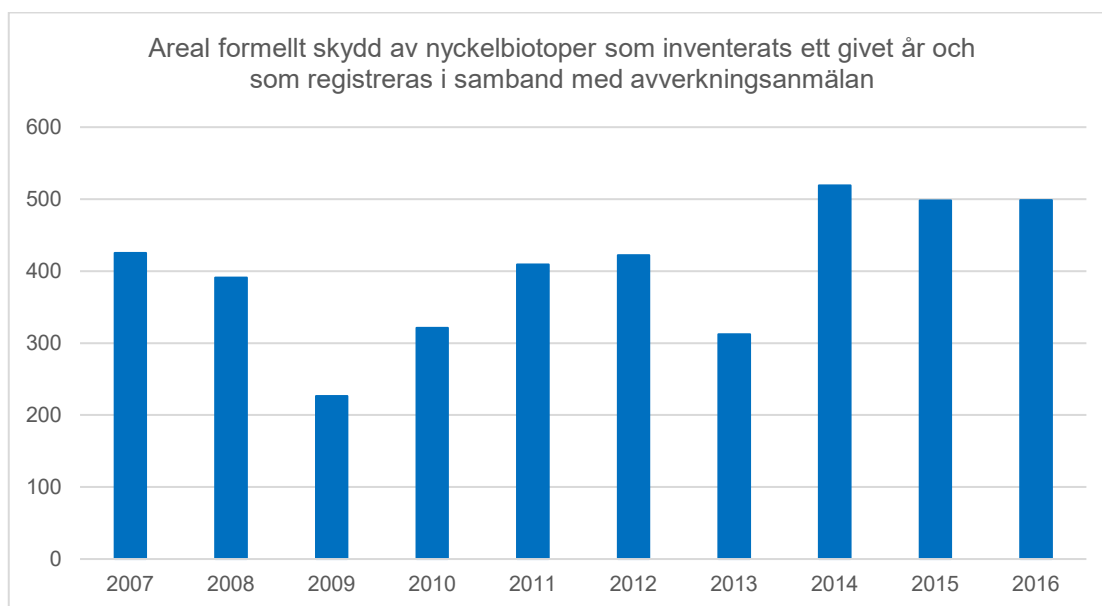
Av strategin framgår även att det finns en särskild prioriteringsgrund för områdesskydd som är relevant att nämna i detta sammanhang. I de fall fastighetsägaren på sin brukningsenhet har mer än 5 procent av sin produktiva skogsmarksareal registrerad som nyckelbiotop, dock minst 3,0 hektar produktiv skogsmark, betraktas det som en *nyckelbiotopsrik brukningsenhet*. För denna grupp satte Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, i samband med revideringen av strategin för formellt skydd av skog, ett mål om att minst 12 000 hektar nyckelbiotop ska skyddas mellan åren 2016 – 2020.

4.2 Formellt skydd av nyckelbiotoper registrerade i samband med avverkningsanmälan

För perioden 2007 – 2016 har totalt 4 023 hektar av de nyckelbiotoper som inventerats inom ett år från en inkommen avverkningsanmälan skyddats formellt, inom den studerade kategorin. De formella skydd som beaktats i studien är skogliga biotopskyddsområden, naturvårdsavtal samt naturreservat. Sammantaget handlar det om en tredjedel (34 procent) av arealen nyckelbiotoper som registreras i samband med avverkningsanmälningar inom den studerade gruppen som till och med september 2018 skyddats formellt.

¹⁵ Nationell strategi för formellt skydd av skog, reviderad version 2017, sid 42

Diagrammet (figur 11) visar hur stor areal – inom den studerade gruppen – som skyddats formellt av de nyckelbiotoper som registrerats ett givet år. Exempelvis har 391 hektar av den nyckelbiotopsareal som inventerades 2008 idag ett formellt skydd medan motsvarande siffra för de nyckelbiotoper som inventerades 2014 är 519 hektar. Resultaten visar att en större faktisk areal under senare år skyddas relativt nära inpå identifieringstillfället. Detta sammanfaller samtidigt med att såväl arealen inkomna avverkningsanmälningar som arealen nyregistrerade nyckelbiotoper (se figur 1) har ökat under de senaste åren. Höjda anslag för områdesskydd bidrar också till den ökade arealen.



Figur 11. Areal av de nyckelbiotoper som registrerats i samband med inkomna avverkningsanmälningar ett givet år som fram till och med september 2018 getts ett formellt skydd.

4.2.1 Formellt skydd hos ägarkategorin enskilda ägare

Totalt har 1 674 stycken nyckelbiotoper med en areal på 7 828 hektar registrerats inom ägarkategorin *enskilda ägare*. Detta motsvarar 66 procent av den nyckelbiotopsareal, inom gällande avgränsning, som inventerats mellan 2007 – 2016.

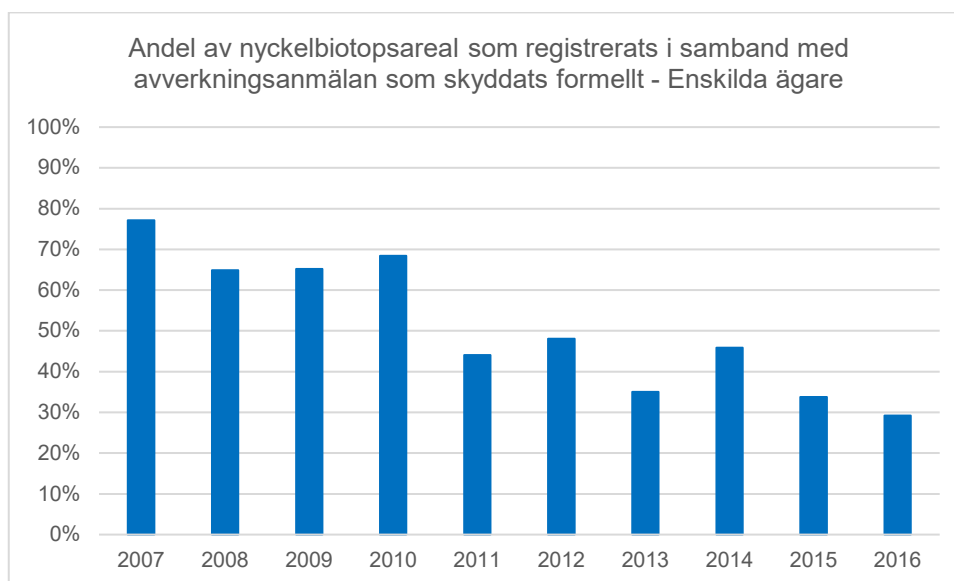
Skogsstyrelsens arbete med områdesskydd inriktar sig också huvudsakligen på denna ägarkategori, vilket avspeglas i att av den totalt skyddade arealen på 4 023 hektar återfinns 86 procent, 3 440 ha, hos *enskilda ägare*. Den skyddade arealen motsvarar för denna ägarkategori 44 procent av den i samband med avverkningsanmälningar, enligt gällande avgränsning, registrerade nyckelbiotopsarealen.

Noterbart är att då såväl anslagsbegränsningar som handläggningstid är faktorer av betydelse i sammanhanget bedöms det finnas en fördröjningseffekt i hur stor andel som skyddats till dags dato, i synnerhet av de nyckelbiotoper som registrerats under de senaste åren. Det bör även tilläggas att strategin för formellt skydd av skog började tillämpas under 2006. Det arbetet innebär att myndigheterna successivt övergått från ett i stor utsträckning *akut hot*-baserat arbetssätt till ett mer strategiskt urval av områden som aktualiseras för

områdesskydd. Detta kan i sin tur ha påverkat utfallet genom att det strategiska och systematiska arbetet i vissa fall medför att även akut hotade objekt tvingas vänta något år, även om området är prioriterat, innan områdesskydd kan slutföras. Arealen och andelen av nyckelbiotoperna som kommer skyddas formellt kan mot bakgrund av ovanstående förväntas öka under kommande år.

Mot bakgrund av ovanstående har det bedömts relevant att mer ingående studera den första femårsperioden, 2007 – 2011, avseende hur stora arealer som skyddats formellt, eftersom områdesskydd i större utsträckning kan förväntas ha hunnit slutföras för dessa objekt. Resultaten för den första femårsperioden visar att cirka 64 procent av den nyckelbiotopsareal som nyregistrerades i samband med fältbesök på inkomna avverkningsanmälningar enligt angiven avgränsning och inom ägarkategorin enskilda ägare, har skyddats formellt. Jämförelsevis framgår av figur 12 att för den senaste femårsperioden, 2012 – 2016, har hittills ca 37 procent av den areal som registrerats inom samma kategori getts ett formellt skydd.

Resultaten bekräftar bilden av att samtliga registrerade nyckelbiotoper inte kan förväntas skyddas formellt. Av de nyckelbiotoper som inventerades mellan 2007 – 2011 och som fortsatt saknar formellt skydd har merparten, 62 procent, en areal under 2,0 hektar.



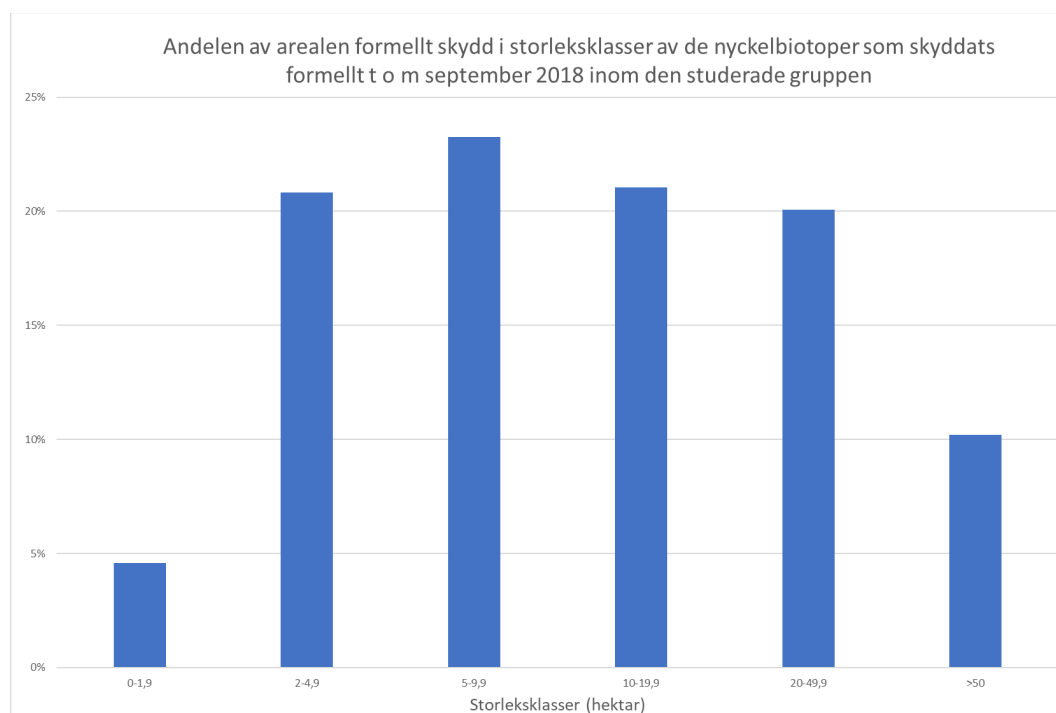
Figur 12. Diagrammet visar andelen av nyckelbiotopsarealen som registrerats i samband med inkomsten avverkningsanmälan som till och med september 2018 skyddats formellt som biotopskyddsområde, naturvårdsavtal eller naturreservat. Urvalet av nyckelbiotoper är de som registrerades inom 1 år från inkomsten avverkningsanmälan hos enskilda ägare och inventerats mellan 1 januari 2007 – 31 december 2016.

4.2.2 Fördelning i arealklasser av det formella skyddet

Skogsstyrelsens arbete med områdesskydd är inriktat mot områden som är cirka två hektar och större, även om mindre områden i vissa situationer kan aktualiseras för områdesskydd. Resonemanget bakom inriktningen bygger bland annat på att det är administrativt mer kostnadseffektivt att bilda och förvalta areellt större

områdesskydd. Inom ramarna för sektorsansvaret och för det av riksdagen antagna miljömålet Levande skogar finns dessutom en förväntan att skogsbruket undantar delar av sitt innehav med höga naturvärden från skogsbruk frivilligt. För de fall en fastighetsägare undantar en nyckelbiotop som frivillig avsättning har antagits att dessa avsättningar i större utsträckning kan omfatta områden med höga naturvärden som är relativt begränsade i sin areella utbredning. De enskilda områdenas storlek är således en faktor av betydelse i en prioritering av vilka områden det formella skyddet ska inriktas mot. Samtidigt ska framhållas att fastighetsägare även avsätter många stora nyckelbiotoper vilket är mycket positivt. Inom den beslutade etappmålsareal för formellt skydd ryms inte samtliga nyckelbiotoper över två hektar, vilket innebär att inte alla nyckelbiotoper över denna areal kan ges ett formellt skydd.

Vissa områden är även så areellt begränsade att de inryms inom tillsynsverksamhetens arbete med 30§ skogsvårdslagen och hänsynskrävande biotoper. För sådana förhållandevis små nyckelbiotoper kommer inte heller formellt skydd att aktualiseras mer än i undantagsfall.

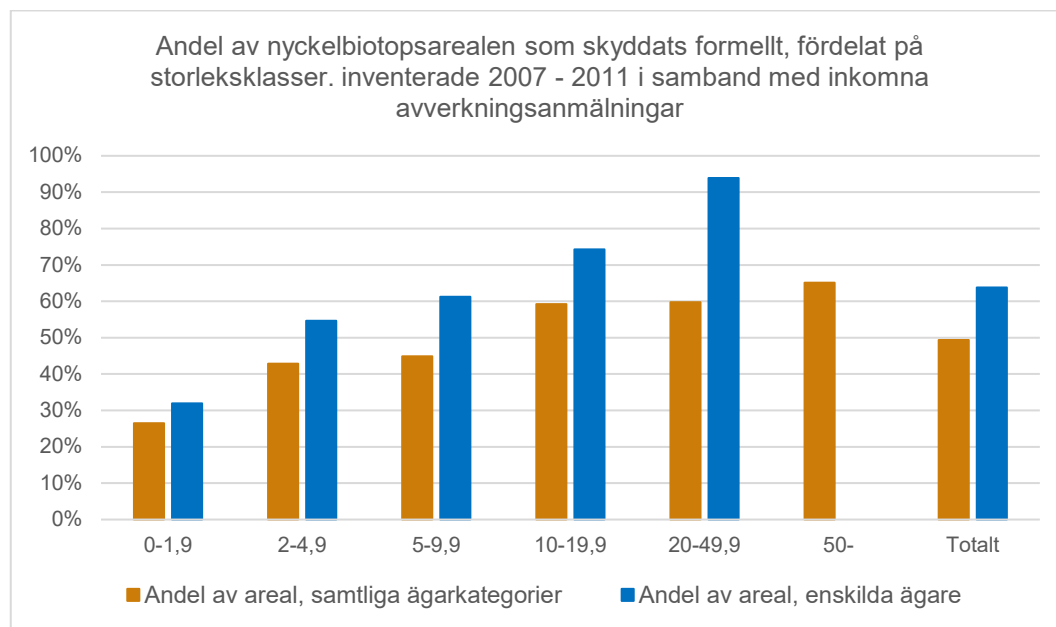


Figur 13. Andelsfördelning av den formellt skyddade nyckelbiotopsarealen som registrerats inom ett år från inkommen avverkningsanmälan. Inkluderar samtliga ägarkategorier, inventerade 2007 – 2016.

Resultaten i figur 13 visar att av det formella skyddet på 4 023 hektar av aktuella nyckelbiotoper så återfinns merparten, 2 621 hektar motsvarande 65 procent, inom storleksintervallet 2 – 19,9 hektar. Exempelvis återfinns 23 procent (936 hektar) av den totalt skyddade arealen nyckelbiotoper, som registrerats i samband med avverkningsanmälningar, inom storleksklassen 5 – 9,9 hektar. Samtidigt omfattar endast 5 procent (184 hektar) av den skyddade arealen objekt mindre än två hektar. Utfallet är i linje med ovanstående resonemang.

Att merparten av det som skyddats berör objekt som är mellan 2 – 20 hektar kan delvis förklaras av att Skogsstyrelsens arbete med områdesskydd i synnerhet fokuserar på områden inom detta storleksintervall. Till viss del är detta beroende på begränsningar i skyddsinstrumentens regelverk. För områden upp till 20 hektar kan såväl biotopskyddsområden som naturvårdsavtal och naturreservat aktualiseras som formella skyddsformer. För områden med en större areal än 20 hektar, vilket i sammanhanget handlar om cirka 5 procent av de registrerade nyckelbiotoperna inom den studerade gruppen, är det normalt endast naturvårdsavtal alternativt naturreservat som är möjliga skyddsinstrument. Komplexiteten och därigenom handläggningstiden kan också förväntas öka med ökande areal på ett område som ska skyddas formellt, vilket skulle kunna innebära att flera av de större nyckelbiotoper som registrerats, i synnerhet under de senaste tre till fem åren, är under pågående handläggning för formellt skydd i någon form, men där ärendena ännu inte hunnit slutföras.

I linje med vad som redogjordes för på föregående sidor – om att det kan ta flera år innan ett formellt skydd är på plats har en mer ingående analys gjorts på områden som inventerades under den första femårsperioden 2007 – 2011. Av diagrammet (figur 14) framgår att andelen formellt skydd av den inventerade arealen nyckelbiotop stiger ju större de enskilda områdena är. Exempelvis var 94 procent av den nyckelbiotopsareal som inventerats under tidsperioden 2007 – 2011 hos enskilda ägare, och där respektive biotop har en areal på 20 – 49,9 hektar, formellt skyddad till och med september 2018. Motsvarande siffra för nyckelbiotoper mindre än två hektar är 32 procent. Resultaten är i linje med tidigare redovisat resonemang om att enskilda områdens areal är av betydelse i en prioriteringssituation.



Figur 14. Diagrammet visar hur stor andel av den nyckelbiotopsareal som inventerats inom respektive storleksklass som till och med september 2018 omfattades av ett formellt skydd. Urvalet avser nyckelbiotoper som inventerats inom ett år från inkommen avverkningsanmälan och som är inventerade under 2007 – 2011. För enskilda ägare finns ingen nyckelbiotop ≥ 50 hektar i det aktuella urvalet.

5 Slutsatser

Förekomsten av nyckelbiotoper som identifieras och registreras i samband med avverkningsanmälningar är begränsad sett till den totala mängden avverkningsanmälningar. Detta kan bero på att nyckelbiotoper är sällsynta i skogslandskapet och att merparten av avverkningsanmälningar inte kan misstänkas innehålla höga naturvärden som motiverar fältbesök. En alternativ förklaring är att bristfälligt underlag vid handläggningen av avverkningsanmälan medför att skogar med höga naturvärden missas vid urval och prioritering för fältbesök. Sannolikt finns det också kunskap om naturvärdena i oregistrerade nyckelbiotoper, vilket gör att de inte blir avverkningsanmälda.

Resultaten visar att antalet nyckelbiotoper som registreras i samband med avverkningsanmälningar har ökat under de senaste åren. Ökningen kan bero på ökad målstyrning inom tillsynsprocessen och en förbättrad precision i urvalet för fältbesök. De senaste årens ökning kan även bero på att nyckelbiotoper i större utsträckning än tidigare avverkningsanmäls.

Det finns samtidigt en stor variation över landet och inom regioner vad gäller förekomsten av nyckelbiotoper som registreras i samband med avverkningsanmälningar. Orsaker till detta kan vara att det rör sig om olika skogslandskap, där det i södra Sverige troligtvis inte finns lika många oregistrerade nyckelbiotoper. Det kan även vara så att arbetssätt varierar mellan olika distrikt vid prioritering av vilka ärenden som ska leda till fortsatt utredning med fältbesök.

På nationell nivå kan ingen tydlig skillnad påvisas för andelen avverkningsanmälningar där nyckelbiotoper identifieras och registreras i samband med avverkningsanmälningar beroende på om dessa inkommer under barmark- eller snöperiod. För det avgränsade området nordvästra Sverige visar resultaten emellertid att det har registrerats nyckelbiotop i större utsträckning på avverkningsanmälningar som inkommer under barmarkperioden jämfört med snöperioden. Av de avverkningsanmälningar som inkommit under snöperioden i nordvästra Sverige och där nyckelbiotop registrerats visar samtidigt resultaten att inventeringen och identifiering i nästan två tredjedelar av fallen väntat till barmarkperioden.

En tänkbar förklaring till att nyckelbiotoper registrerats på en lägre andel av de avverkningsanmälningar som inkommit under snöperioden jämfört med barmarkperioden kan bero på att snöförhållanden i nordvästra Sverige gör att utredning i fält försvåras under denna del av året, vilket kan ha medfört att ärenden inte prioriterats i lika stor utsträckning för fältbesök som för anmälningar som inkommit under barmarkperioden. Samtidigt har inventering för en stor andel av de avverkningsanmälningar där nyckelbiotoper identifierats ändå varit möjlig att förlägga till barmarkperioden, vilket tyder på att det ofta går att komma överens med markägaren om att vänta med avverkning i de fall där behov av kompletterande utredning i fält prioriteras. Detta kan bero på att de ärenden som prioriteras för fältbesök under snöperioden har tydliga indikationer på höga naturvärden och att det därför ofta finns en förståelse från skogsägaren att en kompletterande utredning behövs vid barmarkförhållanden. Samtidigt kan antas

att fältbesök för utredning av naturvärden prioriteras i mindre utsträckning i de fall indikationer på höga naturvärden är mer osäkra, som till exempel om det rör sig om skogar med misstänkt hög ålder eller hög andel gamla lövträd utifrån flygbildstolkning, då det kan vara svårare att komma överens med markägaren om att vänta med avverkning utifrån sådant underlag.

För avverkningsanmälningar som inkommer under snöförhållanden eller på annat sätt otjänliga förhållanden och där det finns indikationer på höga naturvärden behöver Skogsstyrelsen ytterligare utreda och ta ställning till hur sådana områden ska hanteras, för att säkerställa likabehandling under otjänliga förhållanden vid såväl tillsynsverksamheten som vid inventering och registrering av nyckelbiotoper.

Skogsstyrelsen måste kunna utöva tillsyn under så stor del av året som möjligt för att bland annat sträva efter likabehandling. Likabehandling kan vara att utredningen i fält sker under samma förhållanden och ges samma förutsättningar. Därför kan det vara nödvändigt att vänta med en avverkning när det råder otjänliga förhållanden. I vissa fall kan det vara nödvändigt med ett förbud om avverkning under en begränsad tid för att möjliggöra en tillräckligt bra utredning vilket skulle innebära att en skogsbruksåtgärd inte får påbörjas efter 6 veckor. Men är viktigt att syftet med att förmå en markägare att vänta med avverkning, eller att meddela förbud om avverkning under viss tid, är att en utredning ska kunna genomföras med rätt förutsättningar. Det är inte inventering och registrering av nyckelbiotop som ska vara orsaken för det intrång Skogsstyrelsen gör.

Resultaten visar att de nyckelbiotoper som registreras i samband med avverkningsanmälningar i stor utsträckning är prioriterade för områdesskydd, i synnerhet om arealen är cirka två hektar eller större och det handlar om en enskild ägare.

I de fall där formellt skydd aktualiseras finns det i många fall en fördröjning från det att en nyckelbiotop registreras till dess att ett formellt skydd slutförts. I det fall en avverkningsanmäld nyckelbiotop inte avverkas innebär detta att det är viktigt att den lägesbundna informationen tillsammans med inventeringsrapporten från en nyckelbiotop finns tillgänglig över tid, för att säkerställa att området inte förbises vid prioriteringar och urvalssituationer för formellt skydd.

Sannolikt prioriteras en hel del av de arealer som registreras som nyckelbiotoper även som frivilliga avsättningar av skogsägarna själva, i de fall området inte ges ett formellt skydd.

Viktiga områden att arbeta vidare med

Utredningen har under arbetets gång identifierat områden som är viktiga att arbeta vidare med och klargöra:

- Hur ska Skogsstyrelsen arbeta med utredning i fält av ett ärende vid tillsyn av miljöbalken 12 kap. 6 § och beskrivning av naturmiljön? Detta är av särskild vikt om Skogsstyrelsen upphör med att registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan och tillståndsansökningar. Bör metoden för nyckelbiotopsinventering eller annan inventeringsmetod användas? Och ska den utvecklade metoden för nyckelbiotopsinventering användas vid utredning av avverkningsärenden i nordvästra Sverige?
- Vad är en rimlig nivå för en utredning i fält kring en åtgärds påverkan på naturmiljön? Utredning som skiljer sig mycket mellan handläggare kan påverka rättssäkerheten. Bör ytterligare styrande dokument tas fram för att motverka detta?
- Bör Skogsstyrelsen i större utsträckning meddela förbud om avverkning inom en viss tid med stöd av 12 kap. 6 § eller 26 kap. 9 § miljöbalken i de fall där det råder otjänliga förhållanden för utredning i fält, men där det finns tydliga indikationer på höga naturvärden och risk för skada på naturmiljön?
- Hur ska Skogsstyrelsen arbeta med kompetens för personal som arbetar med tillsyn?
- Vad är rimligt att kräva enligt kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken för olika kategorier av verksamhetsutövare?
- Vad innebär miljöbalkens hänsynsregler vid åtgärder i nyckelbiotoper? Vilka krav på planerade skyddsåtgärder kan och ska Skogsstyrelsen ställa på verksamhetsutövaren vid anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken?
- Vad innebär 19 § skogsvårdsförordningen (2005:1149) för Skogsstyrelsen? *”Innan tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjällnära skogen där naturvärdena inte är fullständigt kända men antas vara höga, kan Skogsstyrelsen genomföra en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena. En sådan inventering bekostas av staten”.*
- Hur kan utveckling och någon form av kvalitetssäkring av själva samrådets utförande genomföras?
- Skogsstyrelsen bör ta fram en tydligare instruktion om vilka objekt som bör prioriteras för fältbesök inklusive att en prioriteringsordning tillkommer i styrande dokument för handläggning av avverkningsärenden.
- Skogsstyrelsen bör undersöka om målstyrningen kan bidra till att öka enhetligheten för vilka ärenden som besöks och utreds i fält.

- Skogsstyrelsens rutin för hantering av samråd 12 kap. 6 § miljöbalken bör ses över för att förtydliga i vilka sammanhang Skogsstyrelsen bör ta upp ett ärende för samråd med avseende på höga naturvärden. Det bör bli tydligare redan vid anmälan om samråd för när en anmälan anses vara komplett och när vi ska be om mer underlag från verksamhetsutövaren.
- Skogsstyrelsens rutin för hantering av nyckelbiotoper bör ses över. Bl.a. med avseende på hur hanteringen är gentemot reglerna i 12 kap. 6 § miljöbalken, beslut enligt 30 § skogsvårdslagen och hantering av avverkningsanmälan.

6 Bilagor

Tabell 1. Antal avverkningsanmälningar med identifierad nyckelbiotop inom ett år.

Tabell 2. Antal och areal nyckelbiotoper som identifierats och registrerats i samband med avverkningsanmälan.

Tabell 3. Antal avverkningsanmälningar med identifierad nyckelbiotop inom ett år som inkommit under respektive månad.

Tabell 4. Antal avverkningsanmälningar med identifierad nyckelbiotop inom ett år som inventeras under respektive månad.

Bilaga 1. Klimatkartor från SMHI.

Bilaga 2. Nuvarande arbete med nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan.

Tabell 1. Antal avverkningsanmälningar med identifierad nyckelbiotop inom ett år. Andel av samtliga avverkningsanmälningar för respektive år och region/län inom parentes. Avser avverkningsanmälningar mellan 2007–2016 gällande normal skog, samt inventerade inom 1 år från det att avverkningsanmälan inkom.

Region/län	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totalt
Syd	33 (0,11%)	55 (0,16%)	32 (0,11%)	30 (0,1%)	44 (0,21%)	15 (0,08%)	23 (0,08%)	47 (0,18%)	82 (0,31%)	66 (0,28%)	427 (0,16%)
Blekingelän	1 (0,07%)	1 (0,04%)	3 (0,22%)	2 (0,13%)	3 (0,29%)	0 (0%)	1 (0,08%)	2 (0,18%)	6 (0,45%)	1 (0,09%)	20 (0,15%)
Hallandslän	0 (0%)	1 (0,03%)	0 (0%)	3 (0,17%)	1 (0,07%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (0,11%)	0 (0%)	7 (0,03%)
Jonköpingslän	0 (0%)	2 (0,04%)	3 (0,06%)	4 (0,08%)	2 (0,06%)	2 (0,07%)	2 (0,05%)	4 (0,09%)	7 (0,18%)	2 (0,06%)	28 (0,07%)
Kalmarlän	2 (0,06%)	6 (0,12%)	5 (0,11%)	4 (0,09%)	6 (0,21%)	2 (0,07%)	5 (0,14%)	8 (0,22%)	11 (0,3%)	11 (0,33%)	60 (0,16%)
Kronobergs län	2 (0,09%)	1 (0,01%)	2 (0,05%)	2 (0,05%)	0 (0%)	1 (0,04%)	0 (0%)	0 (0%)	22 (0,63%)	9 (0,3%)	39 (0,11%)
Skåne län	1 (0,04%)	4 (0,15%)	2 (0,06%)	0 (0%)	2 (0,1%)	1 (0,06%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (0,04%)	1 (0,04%)	12 (0,05%)
Västra Gotlands län	2 (0,03%)	7 (0,1%)	9 (0,14%)	11 (0,13%)	19 (0,33%)	5 (0,11%)	6 (0,08%)	16 (0,22%)	20 (0,3%)	30 (0,47%)	125 (0,19%)
Östergötlands län	25 (0,81%)	33 (1,1%)	8 (0,25%)	4 (0,12%)	11 (0,45%)	4 (0,19%)	9 (0,34%)	17 (0,66%)	13 (0,49%)	12 (0,52%)	136 (0,5%)
Mitt	60 (0,26%)	74 (0,4%)	64 (0,33%)	95 (0,36%)	84 (0,4%)	99 (0,49%)	119 (0,59%)	118 (0,45%)	147 (0,65%)	150 (0,71%)	1010 (0,46%)
Dalarnas län	8 (0,14%)	21 (0,43%)	17 (0,37%)	32 (0,46%)	25 (0,44%)	17 (0,39%)	25 (0,53%)	35 (0,63%)	30 (0,58%)	25 (0,5%)	235 (0,45%)
Gotlands län	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (0,32%)	0 (0%)	5 (1,85%)	4 (1,42%)	4 (1,29%)	4 (1,39%)	4 (1,5%)	22 (1,05%)
Gävleborgs län	24 (0,54%)	18 (0,45%)	21 (0,57%)	8 (0,17%)	17 (0,38%)	11 (0,2%)	12 (0,26%)	13 (0,22%)	18 (0,38%)	29 (0,66%)	171 (0,37%)
Stockholms län	13 (1,6%)	10 (1,38%)	4 (0,71%)	9 (0,93%)	1 (0,15%)	1 (0,13%)	2 (0,31%)	3 (0,33%)	4 (0,54%)	8 (1,13%)	55 (0,73%)
Södermanlands län	2 (0,13%)	11 (1,16%)	1 (0,1%)	10 (0,63%)	6 (0,54%)	10 (1%)	7 (0,7%)	5 (0,35%)	10 (0,76%)	19 (1,5%)	81 (0,66%)
Uppsala län	3 (0,19%)	2 (0,16%)	6 (0,44%)	4 (0,21%)	11 (0,69%)	21 (1,48%)	13 (0,85%)	20 (1,03%)	32 (1,77%)	37 (1,99%)	149 (0,91%)
Värmanlands län	2 (0,04%)	3 (0,09%)	7 (0,18%)	5 (0,1%)	4 (0,11%)	10 (0,27%)	18 (0,46%)	13 (0,23%)	21 (0,45%)	12 (0,27%)	95 (0,22%)
Västmanlands län	2 (0,16%)	1 (0,11%)	0 (0%)	1 (0,07%)	1 (0,08%)	1 (0,1%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (0,08%)	0 (0%)	7 (0,06%)
Örebro län	6 (0,22%)	8 (0,37%)	8 (0,28%)	25 (0,76%)	19 (0,97%)	23 (1,04%)	38 (1,55%)	25 (0,91%)	27 (1,07%)	16 (0,74%)	195 (0,78%)
Nord	47 (0,22%)	47 (0,29%)	55 (0,35%)	48 (0,23%)	56 (0,26%)	75 (0,4%)	110 (0,63%)	111 (0,46%)	144 (0,69%)	142 (0,71%)	835 (0,42%)
Jämtlands län	7 (0,15%)	8 (0,2%)	12 (0,31%)	4 (0,08%)	7 (0,13%)	22 (0,45%)	31 (0,67%)	23 (0,38%)	47 (0,94%)	45 (0,92%)	206 (0,42%)
Norrbottnens län	20 (0,44%)	18 (0,54%)	26 (0,7%)	23 (0,51%)	18 (0,42%)	35 (1,05%)	36 (1,19%)	45 (1,24%)	45 (1,08%)	39 (0,98%)	305 (0,79%)
Västerbottnens län	17 (0,27%)	13 (0,27%)	11 (0,25%)	13 (0,2%)	22 (0,35%)	13 (0,26%)	19 (0,34%)	22 (0,32%)	38 (0,6%)	34 (0,57%)	202 (0,35%)
Västerorrlands län	3 (0,06%)	8 (0,18%)	6 (0,15%)	8 (0,15%)	9 (0,17%)	5 (0,09%)	24 (0,56%)	21 (0,27%)	14 (0,26%)	24 (0,47%)	122 (0,23%)
Hela landet	140 (0,19%)	176 (0,25%)	151 (0,23%)	173 (0,22%)	184 (0,29%)	189 (0,33%)	252 (0,39%)	276 (0,36%)	373 (0,53%)	358 (0,55%)	2272 (0,33%)

Tabell 2. Antal och areal nyckelbiotoper som identifierats och registrerats i samband med avverkningsanmälan. Avser nyckelbiotoper med inventeringsdatum mellan 2007–2016 och inventerade inom ett år från inkommen avverkningsanmälan.

Region/Län	Antal	Medelareal (ha)	Total areal	Avverkningsanmäld areal
Syd	445	2,6	1137,7	678,6
Blekinge län	23	2,1	49,2	30,3
Hallands län	8	5,3	42,1	14,5
Jönköpings län	29	2,8	81,4	61,5
Kalmar län	59	2,9	169,0	90,4
Kronobergs län	37	2,8	102,4	62,2
Skåne län	15	1,3	18,9	4,9
Västra Götalands län	134	2,2	296,9	166,3
Östergötlands län	140	2,7	377,8	248,5
Mitt	1020	4,7	4795,0	2712,5
Dalarnas län	250	5,2	1301,5	718,2
Gotlands län	20	4,1	82,6	65,6
Gävleborgs län	181	4,1	746,4	533,8
Stockholms län	52	7,4	387,2	161,9
Södermanlands län	82	3,6	294,8	152,9
Uppsala län	147	3,1	458,7	308,5
Värmlands län	93	6,5	605,0	272,5
Västmanlands län	6	3,4	20,2	10,9
Örebro län	189	4,8	898,6	488,2
Nord	880	6,8	5948,6	3517,7
Jämtlands län	220	8,8	1935,6	991,5
Norrbottnens län	312	7,7	2400,7	1466,1
Västerbottens län	218	5,5	1201,4	793,5
Västernorrlands län	130	3,2	410,9	266,7
Hela landet	2345	5,1	11881,3	6908,8

Tabell 3. Antal avverkningsanmälningar med identifierad nyckelbiotop inom ett år som inkommit under respektive månad. Andel per månad av totalt antal inom parentes. Avser avverkningsanmälningar mellan 2007–2016 gällande normal skog, samt inventerade inom ett år från det att avverkningsanmälan inkom.

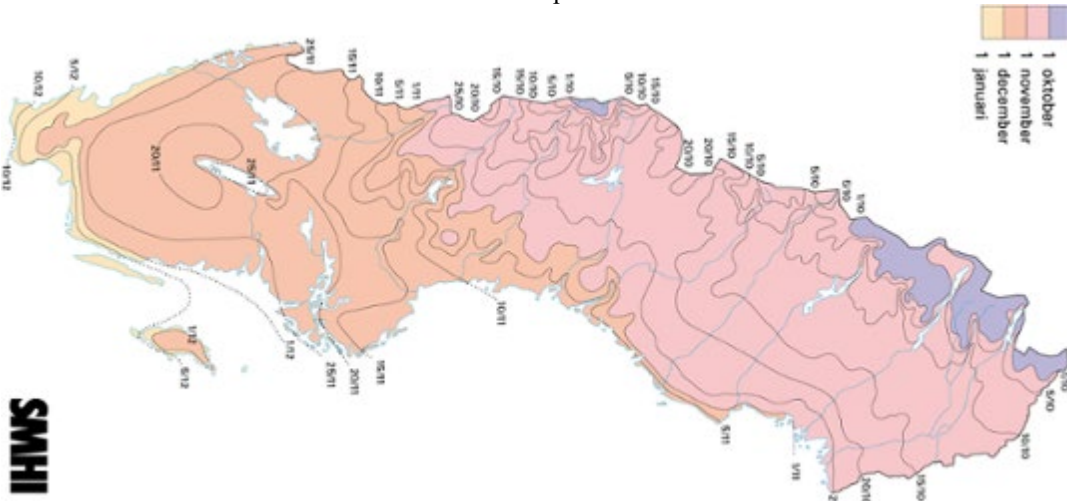
Region/län	Januari	Februari	Mars	April	Maj	Juni	Juli	Augusti	September	Oktober	November	December	Totalt
Syd	43 (10,1%)	19 (4,4%)	37 (8,7%)	28 (6,6%)	22 (5,2%)	43 (10,1%)	31 (7,3%)	35 (8,2%)	49 (11,5%)	45 (10,5%)	34 (8%)	41 (9,6%)	427
Blekingelän	2 (10%)	2 (10%)	0 (0%)	1 (5%)	2 (10%)	3 (15%)	1 (5%)	3 (15%)	1 (5%)	1 (5%)	4 (20%)	0 (0%)	20
Hallands län	1 (14,3%)	1 (14,3%)	0 (0%)	3 (42,9%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (14,3%)	0 (0%)	1 (14,3%)	0 (0%)	0 (0%)	7
Jönköpingslän	2 (7,1%)	2 (7,1%)	1 (3,6%)	1 (3,6%)	1 (3,6%)	2 (7,1%)	4 (14,3%)	3 (10,7%)	2 (7,1%)	4 (14,3%)	3 (10,7%)	3 (10,7%)	28
Kalmarlän	5 (8,3%)	2 (3,3%)	5 (8,3%)	1 (1,7%)	6 (10%)	4 (6,7%)	5 (8,3%)	5 (8,3%)	10 (16,7%)	6 (10%)	6 (10%)	5 (8,3%)	60
Kronobergslän	1 (2,6%)	2 (5,1%)	4 (10,3%)	2 (5,1%)	2 (5,1%)	5 (12,8%)	6 (15,4%)	2 (5,1%)	3 (7,7%)	6 (15,4%)	3 (7,7%)	3 (7,7%)	39
Skåne län	0 (0%)	0 (0%)	1 (8,3%)	3 (25%)	1 (8,3%)	2 (16,7%)	0 (0%)	1 (8,3%)	1 (8,3%)	1 (8,3%)	1 (8,3%)	1 (8,3%)	12
Västra Götalandslän	11 (8,8%)	4 (3,2%)	13 (10,4%)	13 (10,4%)	5 (4%)	17 (13,6%)	7 (5,6%)	7 (5,6%)	13 (10,4%)	12 (9,6%)	8 (6,4%)	15 (12%)	125
Östergötlands län	21 (15,4%)	6 (4,4%)	13 (9,6%)	4 (2,9%)	5 (3,7%)	10 (7,4%)	8 (5,9%)	13 (9,6%)	19 (14%)	14 (10,3%)	9 (6,6%)	14 (10,3%)	136
Mitt	82 (8,1%)	46 (4,6%)	75 (7,4%)	63 (6,2%)	96 (9,5%)	91 (9%)	71 (7%)	92 (9,1%)	128 (12,7%)	112 (11,1%)	83 (8,2%)	71 (7%)	1010
Dalarnas län	19 (8,1%)	13 (5,5%)	19 (8,1%)	15 (6,4%)	21 (8,9%)	28 (11,9%)	18 (7,7%)	20 (8,5%)	20 (8,5%)	20 (8,5%)	24 (10,2%)	18 (7,7%)	235
Gotlands län	1 (4,5%)	0 (0%)	1 (4,5%)	4 (18,2%)	2 (9,1%)	3 (13,6%)	3 (13,6%)	1 (4,5%)	2 (9,1%)	1 (4,5%)	2 (9,1%)	2 (9,1%)	22
Gävleborgslän	18 (10,5%)	5 (2,9%)	10 (5,8%)	10 (5,8%)	21 (12,3%)	10 (5,8%)	13 (7,6%)	20 (11,7%)	26 (15,2%)	19 (11,1%)	10 (5,8%)	9 (5,3%)	171
Stockholms län	5 (9,1%)	3 (5,5%)	9 (16,4%)	3 (5,5%)	1 (1,8%)	2 (3,6%)	2 (3,6%)	3 (5,5%)	8 (14,5%)	7 (12,7%)	6 (10,9%)	6 (10,9%)	55
Södermanlands län	5 (6,2%)	5 (6,2%)	9 (11,1%)	7 (8,6%)	10 (12,3%)	6 (7,4%)	5 (6,2%)	8 (9,9%)	8 (9,9%)	11 (13,6%)	6 (7,4%)	1 (1,2%)	81
Uppsala län	13 (8,7%)	10 (6,7%)	11 (7,4%)	11 (7,4%)	18 (12,1%)	11 (7,4%)	8 (5,4%)	13 (8,7%)	23 (15,4%)	13 (8,7%)	12 (8,1%)	6 (4%)	149
Värmlands län	14 (14,7%)	4 (4,2%)	4 (4,2%)	5 (5,3%)	4 (4,2%)	7 (7,4%)	11 (11,6%)	12 (12,6%)	9 (9,5%)	11 (11,6%)	6 (6,3%)	8 (8,4%)	95
Västmanlands län	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (14,3%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (28,6%)	1 (14,3%)	0 (0%)	3 (42,9%)	7
Örebro län	7 (3,6%)	6 (3,1%)	12 (6,2%)	8 (4,1%)	19 (9,7%)	23 (11,8%)	11 (5,6%)	15 (7,7%)	30 (15,4%)	29 (14,9%)	17 (8,7%)	18 (9,2%)	195
Nord	54 (6,5%)	48 (5,7%)	45 (5,4%)	51 (6,1%)	58 (6,9%)	76 (9,1%)	61 (7,3%)	99 (11,9%)	111 (13,3%)	106 (12,7%)	73 (8,7%)	53 (6,3%)	835
Jämtlands län	15 (7,3%)	9 (4,4%)	15 (7,3%)	14 (6,8%)	18 (8,7%)	9 (4,4%)	22 (10,7%)	31 (15%)	19 (9,2%)	22 (10,7%)	21 (10,2%)	11 (5,3%)	206
Norrbottnens län	18 (5,9%)	17 (5,6%)	13 (4,3%)	21 (6,9%)	12 (3,9%)	27 (8,9%)	22 (7,2%)	36 (11,8%)	50 (16,4%)	41 (13,4%)	22 (7,2%)	26 (8,5%)	305
Västerbottens län	16 (7,9%)	16 (7,9%)	11 (5,4%)	7 (3,5%)	15 (7,4%)	20 (9,9%)	12 (5,9%)	23 (11,4%)	32 (15,8%)	28 (13,9%)	11 (5,4%)	11 (5,4%)	202
Västermorlands län	5 (4,1%)	6 (4,9%)	6 (4,9%)	9 (7,4%)	13 (10,7%)	20 (16,4%)	5 (4,1%)	9 (7,4%)	10 (8,2%)	15 (12,3%)	19 (15,6%)	5 (4,1%)	122
Helia landet	179 (7,9%)	113 (5%)	157 (6,9%)	142 (6,3%)	176 (7,7%)	210 (9,2%)	163 (7,2%)	226 (9,9%)	288 (12,7%)	263 (11,6%)	190 (8,4%)	165 (7,3%)	2272

Tabell 4. Antal avverkningsanmälningar med identifierad nyckelbiotop inom ett år som inventerats under respektive månad. Andel per månad av totalt antal inom parentes. Avser avverkningsanmälningar mellan 2007–2016 gällande normal skog, samt inventerade inom ett år från det att avverkningsanmälan inkom.

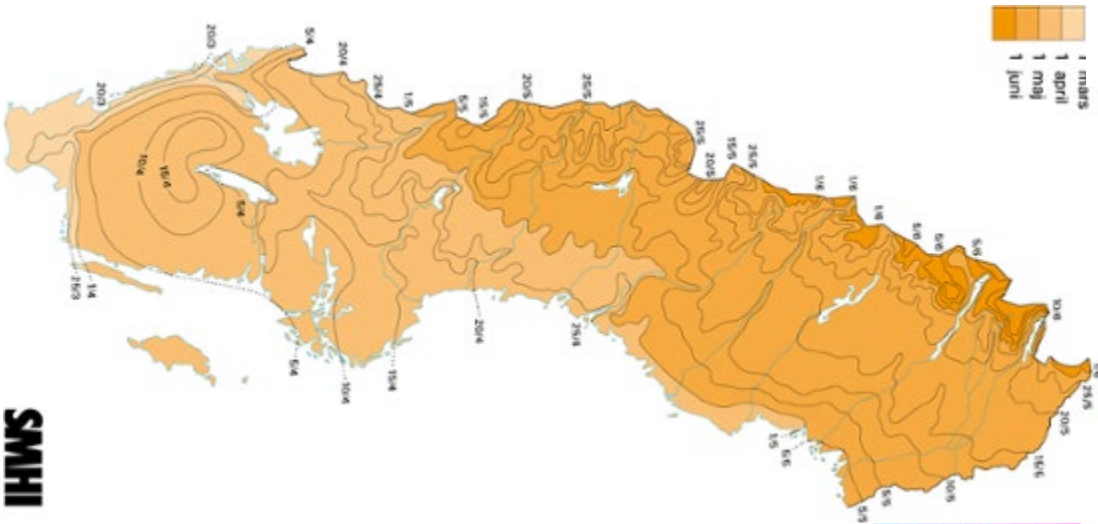
Region/län	Januari	Februari	Mars	April	Maj	Juni	Juli	Augusti	September	Oktober	November	December	Totalt
Syd	24 (5,6%)	38 (8,9%)	28 (6,6%)	35 (8,2%)	32 (7,5%)	31 (7,3%)	28 (6,6%)	37 (8,7%)	41 (9,6%)	54 (12,6%)	50 (11,7%)	29 (6,8%)	54 (12,6%)
Blekinge län	1 (5%)	2 (10%)	1 (5%)	0 (0%)	1 (5%)	2 (10%)	1 (5%)	5 (25%)	0 (0%)	3 (15%)	2 (10%)	2 (10%)	3 (15%)
Hallands län	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (28,6%)	1 (14,3%)	0 (0%)	1 (14,3%)	0 (0%)	2 (28,6%)	0 (0%)	1 (14,3%)	0 (0%)	0 (0%)
Jönköpings län	1 (3,6%)	2 (7,1%)	1 (3,6%)	4 (14,3%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (21,4%)	5 (17,9%)	2 (7,1%)	5 (17,9%)	2 (7,1%)	2 (7,1%)
Kalmar län	5 (8,3%)	5 (8,3%)	4 (6,7%)	1 (1,7%)	3 (5%)	4 (6,7%)	4 (6,7%)	6 (10%)	6 (10%)	10 (16,7%)	5 (8,3%)	7 (11,7%)	10 (16,7%)
Kronobergs län	3 (7,7%)	2 (5,1%)	2 (5,1%)	1 (2,6%)	3 (7,7%)	2 (5,1%)	6 (15,4%)	7 (17,9%)	2 (5,1%)	1 (2,6%)	6 (15,4%)	4 (10,3%)	1 (2,6%)
Skåne län	1 (8,3%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (16,7%)	2 (16,7%)	3 (25%)	1 (8,3%)	0 (0%)	1 (8,3%)	1 (8,3%)	1 (8,3%)	0 (0%)	1 (8,3%)
Västra Götalands län	8 (6,4%)	6 (4,8%)	12 (9,6%)	12 (9,6%)	15 (12%)	12 (9,6%)	14 (11,2%)	5 (4%)	6 (4,8%)	13 (10,4%)	15 (12%)	7 (5,6%)	13 (10,4%)
Östergötlands län	5 (3,7%)	21 (15,4%)	8 (5,9%)	13 (9,6%)	7 (5,1%)	8 (5,9%)	1 (0,7%)	8 (5,9%)	19 (14%)	24 (17,6%)	15 (11%)	7 (5,1%)	24 (17,6%)
Mitt	55 (5,4%)	54 (5,3%)	65 (6,4%)	60 (5,9%)	79 (7,8%)	125 (12,4%)	51 (5%)	84 (8,3%)	133 (13,2%)	120 (11,9%)	115 (11,4%)	69 (6,8%)	120 (11,9%)
Dalarnas län	10 (4,3%)	10 (4,3%)	16 (6,8%)	15 (6,4%)	21 (8,9%)	35 (14,9%)	25 (10,6%)	15 (6,4%)	19 (8,1%)	25 (10,6%)	23 (9,8%)	21 (8,9%)	25 (10,6%)
Götlands län	2 (9,1%)	1 (4,5%)	0 (0%)	2 (9,1%)	0 (0%)	4 (18,2%)	0 (0%)	2 (9,1%)	3 (13,6%)	6 (27,3%)	1 (4,5%)	1 (4,5%)	6 (27,3%)
Gävleborgs län	9 (5,3%)	3 (1,8%)	9 (5,3%)	11 (6,4%)	14 (8,2%)	18 (10,5%)	10 (5,8%)	10 (5,8%)	27 (15,8%)	26 (15,2%)	27 (15,8%)	7 (4,1%)	26 (15,2%)
Stockholms län	4 (7,3%)	7 (12,7%)	5 (9,1%)	4 (7,3%)	1 (1,8%)	3 (5,5%)	3 (5,5%)	5 (9,1%)	4 (7,3%)	3 (5,5%)	9 (16,4%)	7 (12,7%)	3 (5,5%)
Södermanlands län	5 (6,2%)	1 (1,2%)	11 (13,6%)	8 (9,9%)	15 (18,5%)	6 (7,4%)	0 (0%)	11 (13,6%)	7 (8,6%)	3 (3,7%)	9 (11,1%)	5 (6,2%)	3 (3,7%)
Uppsala län	4 (2,7%)	14 (9,4%)	13 (8,7%)	8 (5,4%)	12 (8,1%)	21 (14,1%)	2 (1,3%)	7 (4,7%)	26 (17,4%)	21 (14,1%)	12 (8,1%)	9 (6%)	21 (14,1%)
Värmlands län	5 (5,3%)	12 (12,6%)	4 (4,2%)	6 (6,3%)	7 (7,4%)	6 (6,3%)	4 (4,2%)	10 (10,5%)	21 (22,1%)	10 (10,5%)	7 (7,4%)	3 (3,2%)	10 (10,5%)
Västmanlands län	1 (14,3%)	2 (28,6%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (14,3%)	1 (14,3%)	1 (14,3%)	0 (0%)	1 (14,3%)	0 (0%)	0 (0%)
Örebro län	15 (7,7%)	4 (2,1%)	7 (3,6%)	6 (3,1%)	9 (4,6%)	32 (16,4%)	6 (3,1%)	23 (11,8%)	25 (12,8%)	26 (13,3%)	26 (13,3%)	16 (8,2%)	26 (13,3%)
Nord	43 (5,1%)	28 (3,4%)	42 (5%)	29 (3,5%)	51 (6,1%)	85 (10,2%)	55 (6,6%)	92 (11%)	119 (14,3%)	149 (17,8%)	103 (12,3%)	39 (4,7%)	149 (17,8%)
Jämtlands län	12 (5,8%)	4 (1,9%)	3 (1,5%)	8 (3,9%)	7 (3,4%)	27 (13,1%)	8 (3,9%)	32 (15,5%)	32 (15,5%)	35 (17%)	26 (12,6%)	12 (5,8%)	35 (17%)
Norrbottnens län	21 (6,9%)	11 (3,6%)	27 (8,9%)	15 (4,9%)	23 (7,5%)	14 (4,6%)	10 (3,3%)	33 (10,8%)	36 (11,8%)	60 (19,7%)	38 (12,5%)	17 (5,6%)	60 (19,7%)
Västerbottnens län	3 (1,5%)	13 (6,4%)	6 (3%)	4 (2%)	13 (6,4%)	30 (14,9%)	16 (7,9%)	16 (7,9%)	34 (16,8%)	38 (18,8%)	21 (10,4%)	8 (4%)	38 (18,8%)
Västernorrlands län	7 (5,7%)	0 (0%)	6 (4,9%)	2 (1,6%)	8 (6,6%)	14 (11,5%)	21 (17,2%)	11 (9%)	17 (13,9%)	16 (13,1%)	18 (14,8%)	2 (1,6%)	16 (13,1%)
Hela landet	122 (5,4%)	120 (5,3%)	135 (5,9%)	124 (5,5%)	162 (7,1%)	241 (10,6%)	134 (5,9%)	213 (9,4%)	293 (12,9%)	323 (14,2%)	268 (11,8%)	137 (6%)	323 (14,2%)

Bilaga 1. Klimatkartor från SMHI¹⁶ som illustrerar A) medelvärdet för första dagen med snötäcke, B) medelvärdet för sista dagen med snötäcke och C) medelvärdet för antal dygn med snötäcke per år för den av WMO definierade normalperioden 1961-1990.

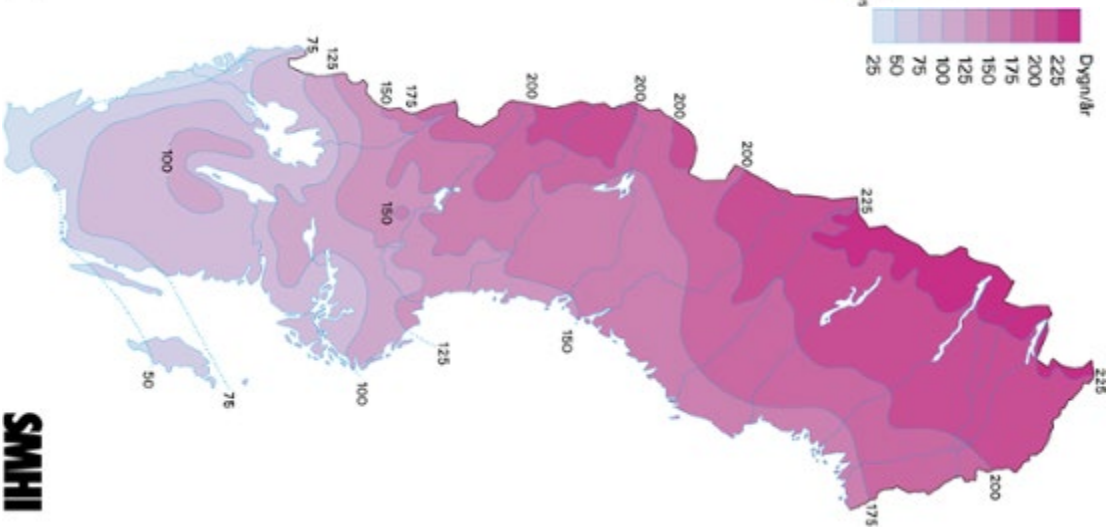
A)



B)



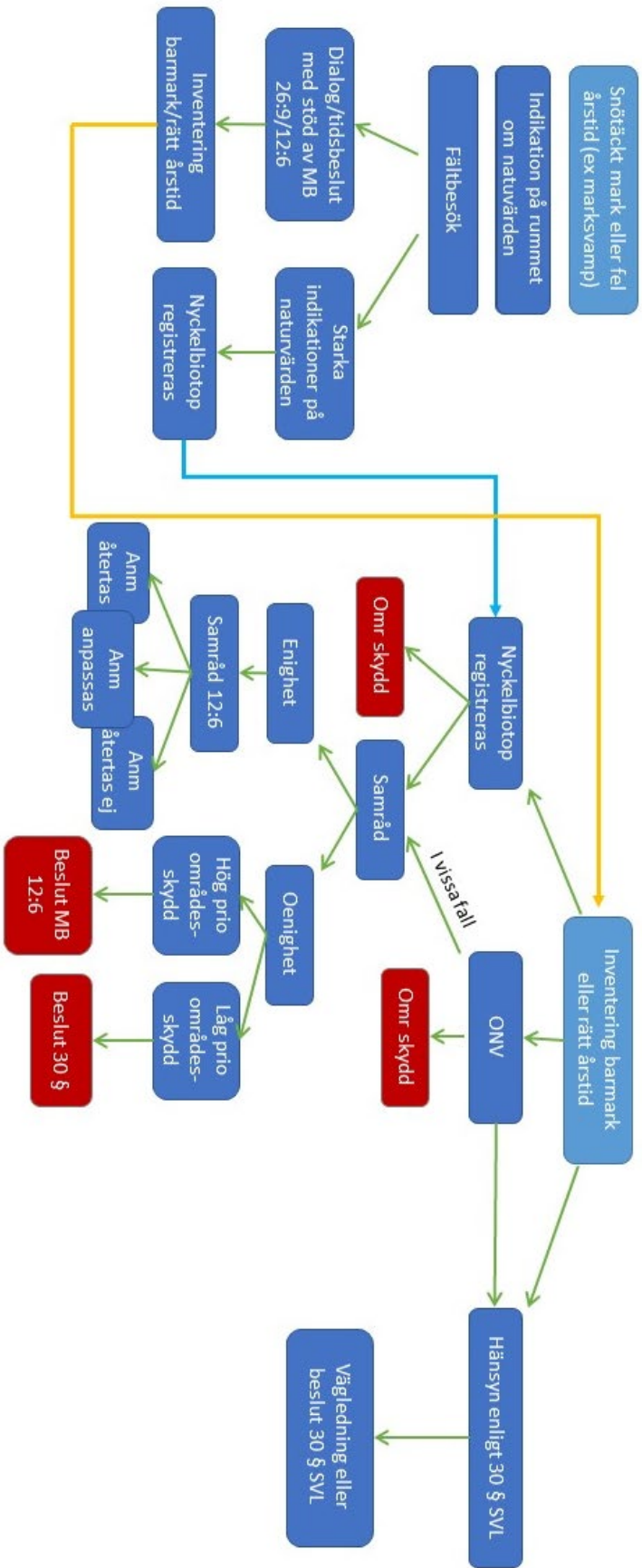
C)



** <https://www.smhi.se/klimatdata/meteorologi/sno>

Bilaga 2

Nuvarande arbete med nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan



Utredning av identifiering och registrering av
nyckelbiotoper inom ramen för handläggning
och tillsyn av avverkningsärenden och andra
lagärenden

2020-01-27

Beställare

Göran Rune

Utredningsgrupp

Thomas Mårtensson (ansvarig)

Kristina Nilson

Magnus Pettersson

Referensgrupp

Emma Johansson

Bert Krekula

Åsa Lundberg

Tove Thomasson

Innehåll

1	Bakgrund och förutsättningar	4
1.1	Utredningsuppdraget	4
1.2	Utredningens arbetssätt	4
2	Sammanfattning av utredningens förslag	5
3	Inspire-direktivet och förordningen om miljöinformation	8
4	Rutin när misstänkt höga naturvärden anmäls för avverkning	9
5	Vad görs vid nyckelbiotopsinventering	10
6	Vad krävs för att utreda naturvärden i det enskilda ärendet.....	11
7	Utredningens resultat.....	13
8	Arbetssätt vid bedömning av naturvärden i fjällnära skog	18
8.1	Bakgrund	18
8.2	Nuläget för handläggning	18
8.3	Förslag till alternativ handläggning.....	18
9	Utredningens medskick.....	20

1 Bakgrund och förutsättningar

1.1 Utredningsuppdraget

Inom ramen för införandeprojekt nyckelbiotoper ingår ett arbete med att utreda om Skogsstyrelsen ska fortsätta med registrering av nyckelbiotoper i samband med fältbesök vid avverkningsanmälan eller annan verksamhet. Denna utredning är ett delunderlag där frågan belyses ur ett strikt tillsynsperspektiv. Andra perspektiv kommer att också ingå i det sammanvägda beslutsunderlaget som införandeprojektet tar fram.

Denna utredning ska ur ett strikt tillsynsperspektiv:

- Lämna ett förslag till införandeprojektet nyckelbiotoper om det ska eller inte ska ske någon identifiering och registrering av nyckelbiotoper inom ramen för handläggning och tillsyn av avverkningsärenden och andra lagärenden.
- Redogöra för hur en bedömning av höga naturvärden vid handläggning av tillståndsärenden i fjällnära skog kan göras om identifiering och registrering av nyckelbiotoper inte ska göras vid handläggning av dessa ärenden.

1.2 Utredningens arbetssätt

Utredningen har genomförts av en mindre arbetsgrupp inom ramen för Skogsstyrelsens införandeprojekt för nyckelbiotoper. En stor del i utredningsgruppens arbete har bestått i att gå igenom relevanta delar förvaltningslagen, styrdokument från Regeringskansliet, Statens värdegrund, förarbeten och proposition till syftet med kravet på avverkningsanmälan samt Statskontorets utredning ”Tänk till om tillsyn”. Även internt framtaget material i form av instruktioner, rutiner och promemorior som är relevanta för utredningens arbete har granskats, liksom utredningen ” Registrering av nyckelbiotoper vid avverkningsanmälningar och ansökningar – tillämpning i praktiken ”.

Utredningsgruppen har också inhämtat externa synpunkter från Statskontoret, ställt frågor om tillsyn/handläggning hos några handläggare på länsstyrelser samt diskuterat frågorna internt med olika medarbetare på Skogsstyrelsen.

Utredningsgruppen har utgått ifrån ett strikt tillsynsperspektiv kring vad som är myndighetens uppgift inom handläggning/tillsyn. Det har i sig varit en utmaning, då det är svårt att helt isolera en enskild fråga från närliggande frågeställningar.

Utredningen har fått stöd från Rättsenheten att klarlägga hur utredningens förslag kan påverkas av EU:s inspiredirektiv eller svensk förordningen om geografisk miljöinformation.

2 Sammanfattning av utredningens förslag

Utredningen har, ur ett strikt tillsynsperspektiv, haft i uppgift att lämna ett förslag på om det ska eller inte ska ske någon identifiering och registrering av nyckelbiotoper i samband med tillsynsärenden. Utredningen har också haft till uppgift att redogöra för hur en bedömning av höga naturvärden vid handläggning av tillståndsärenden i fjällnära skog kan göras om identifiering och registrering av nyckelbiotoper inte ska göras i samband med dessa ärenden.

Utredningen har visat att det inte finns några formella krav på att en utredning i ett enskilt tillsynsärende ska ske genom att identifiera och registrera nyckelbiotop. Det finns å andra sidan inget hinder i lag eller annan reglering för att identifiera och registrera nyckelbiotoper inom ramen för handläggning och tillsyn av avverkningsärenden. Det närmaste utredningen kommer är 23 § Förvaltningslagen¹ som säger att ”en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som ärendets beskaffenhet kräver”. Utredningens tolkning är att skrivningen i förvaltningslagen gör det mindre lämpligt att, när det finns indikationer om höga naturvärden i samband med ett tillsynsärende, använda metoden för att identifiera och registrera nyckelbiotoper då detta medför att utredningen i den delen måste anpassas efter kraven för inventeringen. Handläggningen av ärendet kan därför i onödan komma att fördröjas.

Utredningen har inte hittat någon jämförbar praxis att ta stöd i. Det blir därför till slut en fråga för myndigheten själv att ta ställning till.

Utredningen har konstaterat att det, ur ett tillsynsperspektiv, blir tydligt att det inte är lämpligt att Skogsstyrelsen identifierar och registrerar nyckelbiotoper i samband med handläggning och tillsyn av avverkningsärenden. Utredningen föreslår att Skogsstyrelsen ska upphöra med detta.

De huvudsakliga argumenten för denna slutsats är:

- På det sätt som frågan om nyckelbiotoper kommit att utvecklas inom skogsbruket riskerar registrering av nyckelbiotoper i samband med tillsyn att påverka tilltron till vår tillsynsverksamhet. Risken att myndighetens tillsynsverksamhet kan uppfattas som osäker och oförutsägbar av den markägare som i de enskilda ärendena berörs av tillsynen är skäl nog att inte blanda ihop tillsyn med identifiering och registrering av nyckelbiotoper. Detta kan komma att kvarstå trots den metodutveckling för ökad objektivitet, förutsägbarhet och transparens som har genomförts för nordvästra Sverige.
- Vad som krävs avgörs av det enskilda ärendet. Handläggningen i samband med ett tillsynsärende ska vara effektiv och allsidig och fånga alla aspekter och regelverk som är relevanta för det enskilda ärendet. Uppgifter och data som ska samlas in i nyckelbiotopsinventeringen ska enligt instruktion/handbok för nyckelbiotoper² hålla en viss standard. Syftet med inventering och registrering av nyckelbiotoper kontra ärendehandläggning och tillsyn

¹ Förvaltningslag (2017:900)

² Skogsstyrelsen, 2019. Handbok för inventering av nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen.

skiljer sig väsentligt ifrån varandra. Uppgifterna som samlas in i samband med inventeringen utgår ifrån inventeringens syfte, vilket bland annat är att skapa ett kunskapsunderlag. Utredningen i ett enskilt ärende utgår från den lagstiftning vi har till uppgift att utöva tillsyn på och kan delvis kräva andra uppgifter rörande höga naturvärden än vad som krävs i nyckelbiotopsinventeringen. Utredningen av ett enskilt ärende kräver även en annan och varierande noggrannhet för att uppfylla kravet på en allsidig utredning av alla gällande regelverk där Skogsstyrelsen har tillsynsansvar. En allsidig utredning behöver därför vara flexibel och skalbar för att fullt ut kunna anpassas till det enskilda ärendets beskaffenhet.

- Enligt förvaltningslagen har myndigheter krav på skyndsamt handläggning av ärenden. Inventering av nyckelbiotoper är ett tidskrävande arbete som ska utföras enligt rutinen för inventeringen och som bara kan utföras av ett begränsat antal medarbetare med särskild kompetens/behörighet inom nyckelbiotopsinventering. Genom att Skogsstyrelsen gör en utredning som inte enbart är anpassad utifrån tillsynsärendets beskaffenhet så innebär det i vissa fall en risk, när resurs med behörighet att registrera nyckelbiotop inte finns tillgänglig, att enskilda ärenden inte kan handläggas tillräckligt skyndsamt utifrån det specifika ärendets beskaffenhet. Likaså behöver utredning av ett ärende ske under så stora delar av året som möjligt. Även om det finns en gräns för när en utredning kan utföras utifrån ärendets beskaffenhet på grund av snö i landskapet får detta inte vara avhängigt av förutsättningar för inventeringsmetoden för nyckelbiotopsinventering.

I kapitel 7 utvecklas utredningens resultat och slutsatser ytterligare.

Alla skäl har inte gått att vederlägga med siffror eller statistik och har inte heller ett direkt strikt tillsynsperspektiv, men påverkar tillsynsverksamheten mer eller mindre indirekt. Dessa argumenten har utredningen samlat i det avslutande kapitel 9 "Utredningens medskick".

Bedömning av höga naturvärden vid tillståndsärenden i fjällnära skog

Utredningen föreslår att arbetssättet för att utreda naturvärden i fjällnära skog utgår ifrån ett mer flexibelt arbetssätt, där omfattningen och även tidsåtgång, anpassas efter ärendets beskaffenhet. Ett starkt vägande skäl för detta är, som tidigare nämnts, förvaltningslagen som säger att ett ärende ska handläggas skyndsamt och utredas i den omfattning som ärendets beskaffenhet kräver.

För att lättare kunna ta fram ett nytt arbetssätt bör inspiration hämtas från metoden för nyckelbiotopsinventering med förenklingar i tillämpliga delar.

Förenklingen bör i huvudsak bestå i:

- mindre provytor (10 meters radie)
- mer skattning och mindre mätning
- färre obligatoriska uppgifter
- ingen registrering i nyckelbiotopsdatabasen

För att gå vidare med förslaget om bedömning av naturvärden i fjällnära skog krävs att en närmare beskrivning tas fram för hur en utredning av naturvärden i ett

enskilt ärende bör utföras. Arbetsmiljöaspekterna måste beaktas och arbetssättet måste hålla tillräckligt hög nivå så att tillsynshandläggarna kan känna sig trygga i sina bedömningar.

3 Inspire-direktivet och förordningen om miljöinformation

Utredningen har granskat de krav som ställs på Skogsstyrelsen med anledning av Inspire-direktivet samt lag och förordning om geografisk miljöinformation. Direktivet anger bestämmelser för att inrätta en infrastruktur för geodata i Europa. Infrastrukturen gör det möjligt att dela geodata mellan organisationer inom den offentliga sektorn och underlätta allmänhetens tillgång till geodata i hela Europa. Medlemsstater har ett ansvar för att se till att metadata skapas för rumsliga datamängder och datatjänster och att dessa metadata hålls uppdaterade. De rumsliga data som uppfyller ett antal villkor är de som omfattas av direktivet – i princip handlar det om myndighetens allmänna handlingar som är i elektroniskt format och som rör ett eller flera av de teman som förtecknas i bilagorna till direktivet. I direktivet uttrycks specifikt att det inte ställer några krav på insamling av nya rumsliga data.

I bilaga III till direktivet, punkt 18, anges Naturtyper och biotoper - Geografiska områden som kännetecknas av särskilda ekologiska förhållanden, processer, strukturer och (livsstödjande) funktioner och som är fysiska livsmiljöer för organismer som lever där. Inbegriper land- och vattenområden med särskilda geografiska, abiotiska och biotiska egenskaper, oavsett om de är naturliga eller delvis naturliga.

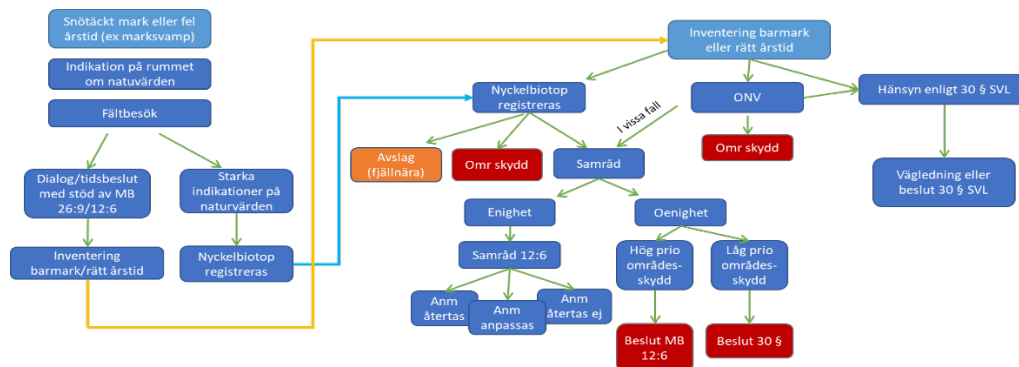
I Sverige har Inspire-direktivet implementerats genom lag om geografisk miljöinformation och förordning om geografisk miljöinformation. Av den svenska lagstiftningen framgår att Skogsstyrelsen har ett informationsansvar för bl.a. geografiska områden som kännetecknas av särskilda ekologiska förhållanden, processer, strukturer och livsstödjande funktioner och som är fysiska livsmiljöer för organismer som lever, avseende nationella inventeringar av skogsbiotoper med höga naturvärden.

I den svenska regleringen är det inte som i direktivet, tydligt uttryckt att lagstiftningen inte innebär ett krav på insamling av nya rumsliga data. Det finns dock inte heller något uttryckligt krav på att insamling ska ske, och i så fall i vilken form.

Det kan konstateras att huruvida Skogsstyrelsen inventerar och dokumenterar nyckelbiotoper i samband med en avverkningsanmälan eller inte, inte regleras av Inspire-direktivet eller den svenska lagstiftningen om geografisk miljöinformation. Däremot kan det finnas anledning att utreda vidare huruvida Skogsstyrelsen uppfyller sitt informationsansvar enligt Inspire-direktivet och den svenska lagstiftningen om geografisk miljöinformation, exempelvis om rumsliga datamängder som tas om hand vid fältbesök i tillsynsverksamheten omfattas av regleringen. Den fråga faller dock utanför denna utredning.

4 Rutin när misstänkt höga naturvärden anmäls för avverkning

Skogsstyrelsens rapport *Registrering av nyckelbiotoper vid avverkningsanmälningar och ansökningar – tillämpning i praktiken* beskriver mer utförligt dagens hantering av registrerade och oregistrerade nyckelbiotoper. I korthet kan hanteringen enligt rutin beskrivas enligt följande.



Figur 1: Schematisk bild över nuvarande arbete med nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan

När en anmälan om avverkning inkommer till Skogsstyrelsen gör handläggaren bedömningar enligt tillgängligt material i GIS-system, Navet och/eller utifrån lokalkännedom eller tidigare gjorda observationer. Finns misstankar om naturvärden inom det anmälda området gör en handläggare ett fältbesök i området.

Den metod som idag används för att i fält utreda ett ärende, vars naturvärden antas vara höga, är metoden för nyckelbiotopsinventering. Parallellt med utredningen dokumenteras identifierade höga naturvärden antingen genom att en nyckelbiotop eller ett objekt med naturvärden registreras i nyckelbiotopsregistret. Koppling sker också till avverkningsärendet.

Rutin H-46/2017 ”Arbete med nyckelbiotoper” ger anvisningar till handläggaren för arbetets gång inom tillsynen när en avverkning anmäls eller anmälan om samråd inkommit där åtgärden berör en oregistrerad eller registrerad nyckelbiotop. Där anges att det normalt ska genomföras ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och inom den hanteringen ska Skogsstyrelsen agera för att nyckelbiotopen ska sparas.

Följande utgångar av samrådet beskrivs i rutinen:

1. Nyckelbiotopen sparas genom att anmälan/ansökan återkallas och markägaren anger att biotopen utgör hänsyn
2. Nyckelbiotopen sparas genom att anmälan/ansökan återkallas men markägaren anger inte att biotopen utgör hänsyn
3. Nyckelbiotopen sparas men anmälan/ansökan återkallas inte
4. Nyckelbiotopen sparas motsvarande intrångsbegränsningen eller mer – inte överens om anpassningar
5. Osäkert om nyckelbiotopen sparas – inte överens om anpassningar

5 Vad görs vid nyckelbiotopsinventering

Nyckelbiotopsinventeringen syftar till att identifiera, avgränsa samt registrera nyckelbiotoper i hela landet. Vad som utgör en nyckelbiotop definieras av Skogsstyrelsen³.

Fram till 2018, användes samma metod och samma definitioner i hela Sverige, med strävan att hänsyn inte skulle tas till lokala eller regionala förekomster av biotop typer, element eller rödlistade arter. 2019 fastställdes en utvecklad metod för nordvästra Sverige, med principen att det ska tas hänsyn till lokala och regionala förutsättningar. De uppgifter som samlas in i fält är lika i hela landet, med vissa tillägg i nordvästra Sverige.

Nyckelbiotopsinventeringen ska inte ses som en totalinventering av varje enskilt objekt, ambitionen är alltså inte att inventera och redovisa de enskilda objektens totala innehåll av element eller signalarter.

Nyckelbiotopsinventeringen är ett kunskapsunderlag och verktyg för att peka ut miljöer som är värdefulla för den biologiska mångfalden. Inventerarens roll är därför att så korrekt som möjligt undersöka och redovisa var i landskapet de värdefulla biotoperna är belägna.

Inventeringsarbetet består av tre moment: förberedelser, fältarbete och efterarbete/registrering i nyckelbiotopsdatabasen. Huvuddelen av tidsåtgången ligger på fältinventeringen. Nedan listas de huvudrubriker för inventeringsuppgifter som ska samlas in (under respektive rubrik finns ett antal uppgifter, vissa av dessa är obligatoriska):

- identitet och läge
- biototyp
- mark och historia
- träd och buskar
- nyckelelement
- signalarter och rödlistade arter
- beskrivning och allmän bedömning

Kompetenskrav för nyckelbiotopsinventerare

Nyckelbiotopsinventerarna genomgår regelbundna kalibreringsövningar, såväl inom som mellan regionerna. I *Handboken för inventering av nyckelbiotoper* står också att det är också viktigt att inventerarna har en gedigen utbildning i naturvårdsbiologi, inventeringsmetod och artkännedom. Detta innebär att endast ett fåtal medarbetare per distrikt har behörighet att inventera nyckelbiotopen och är då i hög grad specialiserade inom området naturvårdsbiologi.

³ Skogsstyrelsen, 2019. Handbok för inventering av nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen.

6 Vad krävs för att utreda naturvärden i det enskilda ärendet

Enligt 23 § i förvaltningslagen⁴ är en myndighets utredningsansvar att ”se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver”. För att få fram nödvändig information för ärendet kan det i vissa fall krävas mindre omfattande utredning och i vissa fall en mer omfattande utredning. Detta är avhängigt på vilka värden eller andra intressen till exempel rennärning som berör ärendet.

Vid behov kan utredning i fält vara nödvändigt där de faktiska förutsättningarna för så mycket som möjligt av ovanstående utreds. I Skogsstyrelsens föreskrifter⁵ som omfattar naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen regleras en mängd olika hänsyn som ska tas i samband med skogliga åtgärder. Det kan vara hänsyn till de kulturlämningar som inte är klassade som fornlämningar, träd och trädsamlingar, hänsynskrävande biotoper och hänsyn till mark och vatten vid avverkning och körning med maskiner.

Årligen anmäls en mängd ärenden för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, antingen via en avverkningsanmälan/ansökan eller separat anmälan om samråd. Enligt förordningen om anmälan för samråd⁶ gäller en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen också som anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det gäller ärenden som väsentligt kan ändra naturmiljön. Verksamhetsutövaren (inbegriper både skogsägare och skogliga ombud) har ett ansvar att vid planering och genomförande av en sådan åtgärd anpassa verksamheten så att hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken följs. Det innebär bland annat att skogsägaren måste skaffa sig nödvändig kunskap om åtgärdens påverkan på miljön så att inte olägenhet för människors hälsa eller för miljön uppstår. Utifrån detta ska verksamhetsutövaren göra en anmälan som bl.a. ska innehålla lämpliga skyddsåtgärder för att minimera skada på miljön. Skogsstyrelsen kan behöva begära in komplettering till anmälan om det finns brister eller kanske saknas uppgifter. Först när denna procedur är färdig börjar Skogsstyrelsens utredningsansvar.

Initialt ska tillgängliga uppgifter om åtgärden och information om naturmiljön nyttjas. I utredningsansvaret ingår också att eventuellt ställa ytterligare frågor och få mer information från verksamhetsutövaren. Det kan behövas ett fältbesök för att utreda vad naturmiljön består av och hur åtgärden påverkar miljön. Det finns vägledning i de allmänna råden till 12 kap. 6 § miljöbalken till vad som ska räknas till naturmiljön men detta kan innefatta alltifrån ett enskilt skyddsvärt träd till hela landskapsbilden. Skogsstyrelsen kan välja att ta upp ärendet för samråd och uppgiften är då att ha en dialog med skogsägaren för att komma fram till lämpliga skyddsåtgärder för att minimera skada på miljön. Om föreslagna skyddsåtgärder inte är tillräckliga kan Skogsstyrelsen meddela föreläggande om skyddsåtgärder eller förbjuda åtgärden helt.

⁴ 23 § förvaltningslag (2017:900)

⁵ 7 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7)

⁶ Förordning om anmälan för samråd (1998:904)

Ovan har vi lyft fram skogsvårdslagen och miljöbalkens hänsynsregler samt samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som exempel, men regler om Natura 2000-områden, miljö kvalitetsnormer m.fl. ska också beaktas i utredningen av ett ärende.

7 Utredningens resultat

Denna utredningen har haft i uppgift att, ur ett strikt tillsynsperspektiv, utreda och lämna förslag på om det ska eller inte ska ske någon identifiering och registrering av nyckelbiotoper i samband med tillsynsärenden. Det innebär att utredningen medvetet sorterat bort aspekter och synergier som uppstår i andra sammanhang än i myndighetens tillsynsverksamhet.

Det förtjänar att i detta sammanhang påminna om att kärnan i all tillsyn är att med stöd av lag granska en verksamhet eller en åtgärd som genomförs med möjligheten att besluta om någon form av ingripande⁷. Grunden för utredning i ett ärende ska utgå från den lagstiftning som tillsynsmyndigheten har till uppgift att utöva tillsyn av.

Tilltro till myndigheten tillsynsverksamhet

I samband med diskussioner i samverkansprocessen om nyckelbiotoper har synpunkter lyfts från externt håll att man uppfattar att Skogsstyrelsen använder identifiering och registrering av nyckelbiotop som en skyddsform och inte bara för att ta fram ett kunskapsunderlag om skogen. Det gäller särskilt när inventering och registrering används i samband med fältbesök vid avverkningsanmälan.

Nyckelbiotopsbegreppet har inom skogsbruket utvecklats till något mer än vad det ursprungliga syftet med inventeringen var, bland annat genom att certifieringssystemen har lyft in begreppet i sina standarder. Det gör att om registrering av nyckelbiotop sker i samband med pågående tillsynsärende kan markägare som berörs i enskilda ärenden uppfatta myndighetens tillsynsverksamhet som osäker och oförutsägbar eller påverkad av andra faktorer än de som är reglerade i lagen.

Enligt rutinen ”Arbete med nyckelbiotoper” ska i normalfallet ett samråd enligt 12 kap. 6 § genomföras, men utredningen ser en risk att det inte är tydligt för markägaren vad lagens krav anger i det enskilda fallet. Inte minst då våra arbetssätt säger att markägaren uppmanas att dra tillbaka anmälan och biotopen anges som hänsyn samt att endast i vissa fall meddelas beslut enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken. Ett samrådsdokument bör också genomsyras av anpassningar av en åtgärd utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Men naturvärdesklassningen nyckelbiotop står istället i fokus. Effekten blir att nyckelbiotopsinventering inte bara samverkar med tillsynsverksamheten utan också styr tillsynen.

Sammantaget finns risker att myndighetens tillsynsverksamhet i onödan försvåras på grund av detta.

Risken för att denna uppfattning hos den enskilde markägaren kan komma att kvarstå, trots den metodutveckling för ökad objektivitet, förutsägbarhet och transparens som skett av nyckelbiotopsinventeringen i nordvästra Sverige.

⁷ Tänk till om tillsyn – Om utformningen av statlig tillsyn, Statskontoret 2012

Tillsyn utifrån ärendets beskaffenhet

Syftet med nyckelbiotopsinventeringen är att tillskapa ett samlat landsomfattande kunskapsunderlag. Detta är ett av flera viktiga underlag som används för att prioritera vilka ärenden som myndigheten ska utöva tillsyn på.

Målet enligt handboken för nyckelbiotopsinventering är att redovisa på kartan var de höga naturvärdena är belägna. Inga skyddszoner eller förstärkningszoner ska läggas till utan det är bara biotopen som avgränsas. De uppgifter som samlas in för att uppfylla inventeringens syfte är av en viss karaktär/detaljeringsgrad. Nyckelbiotopsinventeringen är som namnet antyder en inventering av biotoper och det innebär att det är biotopen som utgör bedömning för avgränsningen. Det finns inte heller någon övre arealgräns för en nyckelbiotop eller objekt med naturvärden.

Förvaltningslagen säger att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Att använda metoden för nyckelbiotopsinventering för utredning av naturvärden i det enskilda ärendet innebär att utredningen av andra värden än de värden som nyckelbiotopsinventeringen tar fasta på riskerar att missas. Utredningen kan komma att ske på en större yta än vad anmälan eller ansökan avser. Konsekvensen kan bli att området för själva ärendet inte utreds enligt förvaltningslagens krav.

Bedömningen är att utifrån ett enskilt ärende finns information som kommer från inventering av en nyckelbiotop som kan vara till nytta för handläggningen. Men själva registreringen av en nyckelbiotop tillför inte något mervärde i samband med handläggningen av ett tillsynsärende. Metoden för bedömning av naturvärden är väl etablerad och dokumenterad, men fångar inte nödvändigtvis upp all hänsyn som kan vara aktuell i det enskilda fallet. Vilket gör att utredningen i ett tillsynsärende oavsett måste kompletteras med andra sätt att inhämta underlag.

Utveckling av tillsynsverksamhetens arbetssätt

Tillsynsprocessen behöver kunna utveckla sin verksamhet och utforma arbetssätt primärt utifrån tillsynsverksamhetens behov. Metoden för nyckelbiotopsinventering utgår ifrån inventering med syfte att tillskapa ett samlat landsomfattande kunskapsunderlag. Därför är rutiner samt instruktion/handbok för nyckelbiotopsinventeringen utformade för att likrikta inventeringsarbetet över landet. Att använda nyckelbiotopsinventering som metod för utredning av naturvärden i det enskilda ärendet gör att utredningen i tillsynsverksamheten blir beroende av hur nyckelbiotopsinventeringen utvecklas utifrån andra förutsättningar än vad som krävs för att utreda ett tillsynsärende.

Under utredningens gång har flera insikter kommit rörande tillsynsprocessen och hur vi arbetar med tillsyn. Detta oavsett om vi kommer att fortsätta registrera nyckelbiotoper eller inte. En av dessa är att vi behöver se över hur vi arbetar med samråd enligt miljöbalken och ärenden som berör höga naturvärden och en annan är att en översyn behövs av rutiner och styrande dokument inom tillsynsverksamheten. Bland annat för att utveckla arbetssätten så att det under handläggningen blir en så allsidig utredning som möjligt.

En allsidig utredning kräver systematiska arbetssätt för att i varje enskilt ärende identifiera vilka regler som berörs där Skogsstyrelsen har tillsyn. Arbetssätten

måste också vara anpassningsbara och skalbara utifrån ett ärendes beskaffenhet. Nyckelbiotopsinventering kan identifiera hänsynskrävande biotoper som definieras i skogsvårdslagen. Däremot finns en mängd andra områden i lag, förordning och föreskrifter som kan beröras som inte systematiskt identifieras i en nyckelbiotopsinventering. Till exempel kan enskilda träd, trädgrupper och döda träd eller en eller flera arter finnas inom ett anmält område utan att ingå i en hänsynskrävande biotop. Detsamma gäller kulturmiljöer. Att utreda om det finns risker för skada på en kulturlämning kräver andra arbetssätt än de som används kopplat till nyckelbiotopsinventering och också en annan kompetens. Ett annat exempel på viktiga och komplexa delar att utreda är behovet av skyddszoner mot sjöar och vattendrag. Skyddszonen i sig kan utgöra en hänsynskrävande biotop, men vattnet specifikt kan också kräva särskild uppmärksamhet och särskilda regler finns kopplade till vattenkvalitet såsom EU:s vattendirektiv⁸.

Det kan finnas behov av hänsyn inom ett tillsynsobjekt som överstiger den så kallade intrångsbegränsningen. Då måste en prioritering av hänsynen göras enligt skogsvårdslagen. Vid förekomst av prioriterade fågelarter enligt bilaga 4 eller arter som är markerade med N eller n på bilaga 1 till artskyddsförordningen ska hänsynen anpassas till arternas särskilda behov. För att bevara livsmiljöer, vilda djur, växter samt vilda fåglar och för att bibehålla eller förbättra vattenkvalitén i sjöar och vattendrag ska följande prioriteras:

- hänsynskrävande biotoper
- gamla och/eller grova träd, äldre döda träd, samt äldre lövträd i barrdominerade bestånd
- skyddszoner mot sjöar och vattendrag

Det är av största vikt att ta hänsyn till detta vid en utredning och i avvägandet kring vilka resurser som tilldelas ett enskilt ärende.

En allsidig utredning som identifierar risker kring överträdelser gällande de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken kan vara komplicerad bl.a. för att det saknas föreskrifter och allmänna råd som förtydligar reglernas innebörd. Men det är viktigt att tillsynsverksamheten även här kan utvecklas för att systematiskt utreda om en åtgärd riskerar att orsaka skada på miljön. Här ska understrykas att reglerna inte endast omfattar miljön i en nyckelbiotop utan hela miljön inom ett initierat ärende. Det innebär att Skogsstyrelsen behöver ta upp ärenden för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken också i andra fall utöver områden som identifierats som nyckelbiotop. "Nyckelbiotopsnivån" har tidigare ofta varit en tröskel för när ärenden med åtgärder i områden med höga naturvärden har tagits upp för samråd. Men nyckelbiotoper pekar endast ut en nivå för när anmälningsplikt för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken råder i och med Skogsstyrelsens föreskrifter⁹. Prioritering av vilka ärenden som ska tas upp för samråd och samrådets genomförande ska istället utgå från de allmänna hänsynsreglerna och om det finns risk för skada på miljön i samband med åtgärden.

Nyckelbiotopsinventeringen har, enligt det arbetssätt som beskrivs i kapitel 4, i stor utsträckning styrt vad som utreds i fält och vilka ärenden som tas upp för

⁸ Direktiv 2000/60/EG - en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

⁹ Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningskyldighet (SKSFS 2013:3)

samråd enligt 12 kap. 6 § i områden med höga naturvärden. Här ser vi att tydlig vägledning till distrikten saknas i nuvarande styrdokument. Detta behöver ses över så att t.ex. utredning i fält utgår från miljöbalkens allmänna hänsynsregler och skogsvårdslagens föreskrifter. Skada eller olägenhet för miljön ska bedömas i hela området för ärendet och för allt som omfattas av begreppet ”miljön”.

Vi behöver även se över om vi uppfyller vårt informationsansvar enligt Inspire-direktivet och den svenska förordningen om geografisk miljöinformation och om rumsliga datamängder som tas om hand vid fältbesök i tillsynsverksamheten omfattas av direktivet eller förordningen.

Prioritering av tillsynens resurser

Prioritering av tillsynen ska styras utifrån behovsutredning och tillsynsplan. Prioritering av tillsyn, med riskanalys och prioritering mellan olika tillsynsobjekt i tillsynsplanen behöver göras utifrån olika aspekter i en sammanvägd bedömning. Nuvarande policy och nyckelbiotopsrutin medför att prioritering av fältbesök ofta utgår ifrån misstänkta nyckelbiotoper. Det innebär att de resurser som är avsatta för tillsyn inte fritt kan styras mot de behov som identifieras i behovsutredning.

Nyckelbiotopskompetens i tillsyn

Enligt de kompetenskrav¹⁰ som finns för inventering, avgränsning och registrering av nyckelbiotoper ska inventeraren ha:

- högskoleexamen inom skog eller biologi eller motsvarande grundutbildning utan högskolestatus,
- högskoleutbildning i ämnet Naturvårdsbiologi (Naturvårdsbiologi/ekologi med huvudinriktning på landmiljöer, inkluderat mekanismer bakom och förutsättningar för bevarande av mångfald i skogen) minst motsvarande 15 högskolepoäng eller motsvarande utbildning utan högskolepoäng,
- Skogsstyrelsens grundutbildning för nyckelbiotopinventerare i 3 dagar,
- Skogsstyrelsens utbildning i signalartskänedom under 2 dagar,
- genomfört klassificering, avgränsning och registrering av minst 5 nyckelbiotoper av skiftande karaktär under handledning samt
- deltagande i kalibrering nyckelbiotoper varje kalenderår.

Specialistkompetensen för att inventera nyckelbiotoper, som finns hos ett fåtal medarbetare per distrikt, utgör många gånger en trång sektor i tillsynsverksamheten när metoden för nyckelbiotopsinventering används för utredning av naturvärden i det enskilda ärendet. Utifrån ett strikt tillsynsperspektiv är det därför inte optimalt att låsa fast utredning av naturvärden inom tillsyn till metoden för nyckelbiotopsinventering som kräver denna behörighet. Tillsynsverksamheten är i ett tillsynsärende beroende av att inventeringsresurs finns tillgänglig innan en utredning av höga naturvärden i fält kan ske, vilket inte gagnar en skyndsam handläggning inom tillsynsverksamheten. Detta trots att det kan krävas en mer omfattande eller en mindre omfattande utredning i det enskilda ärendet.

¹⁰ Skogsstyrelsen Anvisning- Kompetens och utbildning H81/2019

Detta gör inte att specialistkompetensen inom naturvård som byggts upp inom Skogsstyrelsen kommer vara mindre efterfrågad i samband med handläggning av tillsynsärenden. Kompetens kommer fortsatt att efterfrågas såväl inom naturvård som inom andra kompetensområden för att utöva tillsyn. Men behovet av kompetens varierar utifrån det enskilda ärendet och kompetenskraven på att inventera och registrera nyckelbiotoper kontra att utreda höga naturvärden i ett tillsynsärende skiljer sig något åt.

Krav på dokumenterad kunskap gäller även för andra specialistkompetenser som kan behövas i utredning av ett enskilt tillsynsärende, som till exempel artkunskap, kulturmiljövård, ekologi, vatten och marklära. Sett utifrån tillsynsverksamhetens behov behöver Skogsstyrelsen samtidigt förstärka med en bred allmän specialistkompetens inom sakkunskap handläggning och utredning på distrikt som kompletterar de specialister som idag finns inom en rad olika sakområden.

Skyndsam handläggning

Brist på kompetens för att registrera nyckelbiotop nämns ovan som en risk som kan påverka skyndsam handläggning. Kravet på skyndsam handläggning kan också äventyras i de fall nyckelbiotopsinventering och registrering används som utredning av naturvärden och snöförhållandena gör det otjänligt för inventering. Rapporten ”Registrering av nyckelbiotoper vid avverkningsanmälningar och ansökningar – tillämpning i praktiken” visar på vissa skillnader i när nyckelbiotoper registreras på året. I de nordligare delarna av landet finns en tendens till att registrering sker under barmarkssäsong. Detta syns i rapportens resultat tydligast för området som kallas nordvästra Sverige. Utredning av ett ärende måste kunna ske under så stora delar av året som möjligt. Även om det finns en gräns för när en utredning och kontroll i fält av lagefterlevnad kan utföras utifrån ärendets beskaffenhet på grund av snö i landskapet ska inte detta vara avhängigt för vilka förutsättningar inventeringsmetoden för nyckelbiotopsinventering begränsas av.

8 Arbetssätt vid bedömning av naturvärden i fjällnära skog

8.1 Bakgrund

I handläggningen av ett tillståndsärende krävs ofta en bedömning av naturvärden. Omfattningen av denna naturvärdesbedömning bör kunna anpassas för att svara upp mot förvaltningslagen och myndighetens utredningsansvar att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Tillståndsärendens beskaffenhet varierar mellan olika ärenden och det krävs inte alltid samma detaljnivå på informationen i en tillsynsutredning som metoden med identifiering och registrering av nyckelbiotoper innebär. Den utvecklade metoden för nyckelbiotoper i nordväst är omfattande och ställer även krav på att enbart vissa kompetenser med särskild behörighet att registrera nyckelbiotoper kan utföra inventeringen.

Inom arbetet med att hantera ansökningar om tillstånd för avverkning i fjällnära skog är utredningsarbetet i fält en kritisk resursfråga. Distrikten får inte särskilda medel per ärende för att hinna utföra en så detaljerad inventering. Om de så kallade fjällnäradomarna¹¹, om ersättning till markägare som nekats avverka i fjällnära skog, pekar på en ersättningsrätt kan vi förvänta oss en minst 50 procentig ökning av antalet ärenden i fjällnära skog.

För utredning av naturvärden behöver ett alternativt arbetssätt tillämpas som är mer flexibelt och anpassningsbart till det enskilda ärendet.

8.2 Nuläget för handläggning

Handläggningen av tillståndsärenden i fjällnära skog är i dagsläget mycket resurskrävande. Dels är medelarealen för det enskilda tillståndsärendet nästan dubbelt så stor jämfört med medelareal per ärende för hela landet (ca 11 hektar jämfört med 6 hektar). Dels är bedömningen av naturvärden många gånger svår i fjällnära skog. Bestånden är ofta mosaikartade, vilket gör att avgränsningen och inventeringen av nyckelbiotoper kan ta lång tid.

Handläggningen av resultatet från nyckelbiotopsinventeringen på kontoret kräver också tid då registrering i nyckelbiotopsdatabasen ska göras.

8.3 Förslag till alternativ handläggning

Det tar mycket lång tid att utarbeta nya arbetssätt för utredningar i fält. Metoder för att inventera och utreda graden av naturvärden i fält finns framtagna av flera organisationer (skogsbolag, myndigheter, Skogsbiologerna etc.). För att kvalitetssäkra uppdragsinventeringar vid större exploateringar finns även en svensk standard framtagna¹².

¹¹ Dom Mål nr M 2038-17, M 2037-17, M 2439-17, M 2436-17, M 2086-17

¹² SIS 199000:2014

Införandet av ett nytt arbetssätt för bedömning av naturvärden inom myndigheten kräver internutbildningar, fältövningar och kalibrering. Även utveckling /anpassning av fältstöd/fältblanketter kan bli nödvändigt.

För de behov som Skogsstyrelsen har för handläggning och med de resurser och tidsramar som gäller, så bedömer utredningen att det inte är rimligt att införa en helt ny metod för att utreda naturvärden på det enskilda ärendet inom tillsynsverksamheten.

Nytt arbetssätt för naturvärdesbedömning inom tillsynsverksamheten

Utredningen föreslår att Skogsstyrelsen utgår från grunderna i befintlig utvecklad metod för inventering av nyckelbiotoper, och tar fram ett arbetssätt som är flexibelt och där omfattningen och tidsåtgången bättre kan anpassas till det enskilda ärendets beskaffenhet och där alla kraven i nyckelbiotopsinventeringen inte måste uppfyllas.

Viktigt är att det nya arbetssättet är skalbart, så att det kan anpassas till ärendets karaktär och de regelverk som kan vara aktuella i det enskilda fallet.

- Koordinatsatta provytor med 10 meters radie (i stället för 25 eller 18 meters radie). Möjlighet till färre provytor per ärende i homogena bestånd. Ökar transparens och spårbarheten i utredningen.
- Färre uppgifter samlas in per provyta vilket sparar tid för handläggaren i fält. Vilka uppgifter som ska samlas in bör utgå från de regelverk som Skogsstyrelsen har tillsynsansvar.
- Skattning av antalen för död ved samt antalet naturvärdesträd.
- Checklistor som stöd vid bedömning för olika beståndstyper
- En förenkling skulle kunna vara att räkna och mäta tills det står klart att det handlar om mycket höga naturvärden. Eventuella naturvärden utöver det noteras inte.
- Handläggning och dokumentation på rummet.

För att gå vidare med förslaget krävs att en instruktion/vägledning tas fram för hur en utredning av naturvärden i ett lagärende bör utföras. Det är viktigt att arbetssättet i handläggningen håller tillräckligt hög nivå så att tillsynshandläggarna kan känna sig trygga med sina bedömningar.

9 Utredningens medskick

Under tiden utredningen pågått har det stått klart för utredningsgruppen att frågeställningarna väcker starka känslor bland medarbetarna. Att helt isolera en del fråga på det sätt som utredningsdirektivet anger är svårt.

Utredningen har inte haft som uppgift att granska eller kritisera inventeringen av nyckelbiotoper. Utredningsgruppen konstaterar snarare att det blivit tydligare att det finns ett stort behov av en planerad, systematisk (ej ärendestyrd) och transparent nationell inventering som utgör det kunskapsunderlag om naturvärden i landskapet. En heltäckande bild som vi idag saknar.

Utredningen vill också skicka vidare några observationer.

- Utredningen har haft i uppdrag att redogöra för hur en bedömning av höga naturvärden vid handläggning av tillståndsärenden i fjällnära skog kan göras om identifiering och registrering av nyckelbiotoper inte ska göras i samband med handläggningen. Utredningen har lagt ett förslag på hur handläggningen i fjällnära skog bör ske avseende utredning av hänsynskrävande biotoper. En sådan handläggning bör även fånga upp andra regelverk som Skogsstyrelsen har att ta hänsyn till i sin handläggning, som till exempel kulturmiljö- och rennärlingsfrågor.
- Utredningen har noterat att i rutinen för arbete med nyckelbiotoper med tillhörande PM¹³ står att Skogsstyrelsen inte ska medverka till skadliga ingrepp i nyckelbiotoper, vare sig vid planering eller i praktiskt genomförande. I tillhörande PM – Tillsyn i nyckelbiotoper står att Skogsstyrelsen i första hand ska verka för att markägaren dels återkallar sin anmälan/ansökan i den del den berör nyckelbiotopen, dels skriftligen anger att avsikten är att spara biotopen som hänsyn. Att myndigheten i första hand verkar för att en anmälan/ansökan dras tillbaka har till utredningen påtalats kunna vara ett tveksamt agerande från myndigheten. Utredningen noterar därför att Skogsstyrelsen bör se över rutin och policy i detta avseende då denna skrivning har ifrågasatts, bland annat av Rättsenheten.
- I samband med att policy och rutiner ses över kan Statens värdegrund¹⁴ och det som nämns under avsnittet Objektivitet vara en utgångspunkt. ”En grundförutsättning är att den statsanställda aldrig i sitt arbete agerar på ett sådant sätt att förtroendet för den enskilde anställdes eller myndigheternas saklighet och opartiskhet kan rubbas. En anställd ska inte ens kunna misstänkas för att låta sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete. Lika fall ska behandlas lika. Rättvisa och konsekvens ska utmärka verksamheten. Beslut ska grundas på sakskäl och inte på subjektivt gillande eller ogillande. Godtycke och nyckfullhet har givetvis ingen plats i offentlig verksamhet. De åtgärder som den statligt anställda vidtar ska vara proportionerliga, dvs. den anställda får inte ställa högre

¹³ Rutin – Arbete med nyckelbiotoper, med tillhörande PM 2017-08-17

¹⁴ Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda. Regeringskansliet 2013

krav på en enskild än som står i rimlig proportion till behovet av åtgärden”.

- Utredningen konstaterar att nyckelbiotopsinventeringen till stor del är ärendestyrd idag. Utredningen konstaterar att detta bör innebära nackdelar – både ur inventeringssynpunkt, men även för berörd markägare. Detta har även tagits upp som ett problem av Riksrevisionen i granskningsrapporten ”*Skyddet av värdefull skog*”¹⁵. Detta är en fråga för inventeringsprocessen att hantera.

¹⁵ Skyddet av värdefull skog (RiR 2018:17)

Policyfrågor vid registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar

2020-01-27

Arbetsgrupp och författare

Johan Wester, ansvarig

Tove Thomasson

Svante Claesson

Projektledare

Tove Thomasson

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
2 Uppdrag och genomförande	8
2.1 Uppdraget	8
2.2 Genomförandet	8
3 Avverkningsanmälan och ansökan om avverkningstillstånd	10
3.1 Avverkningsanmälan	10
3.2 Ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog	11
3.3 Ansökan om avverkningstillstånd i ädellövskog	11
3.4 En central process inom skogspolitiken	11
4 Användning av begreppet nyckelbiotop	13
4.1 Nyckelbiotopsbegreppet inom politiken	13
4.1.1 Miljö kvalitetsmål med preciseringar	14
4.1.2 Skogspolitiska miljömålet	15
4.1.3 Miljöbalkspropositionen	16
4.1.4 Regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik	16
4.1.5 Skogspolitiska propositionen 2008	17
4.1.6 Propositionen Hållbart skydd av naturområden	17
4.1.7 Beslutet om etappmål	18
4.1.8 Strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster	19
4.1.9 Budgetproposition för 2016	19
4.1.10 Strategi till nationellt skogsprogram	20
4.1.11 Budgetpropositionen för 2018	20
4.1.12 Riksdagens tillkännagivande april 2018	20
4.1.13 Regeringsuppdrag om landsomfattande nyckelbiotopsinventering	21
4.1.14 Budgetproposition och budgetbeslut för 2019	21
4.1.15 Beslut om att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen	22
4.1.16 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen	22
4.2 Nyckelbiotopsbegreppet inom Skogsstyrelsen	23
4.2.1 Skogsstyrelsens roll och uppgift	23
4.2.2 Rutin för arbetet med nyckelbiotoper	24
4.2.3 Nyckelbiotopsbegreppet i föreskrifter och allmänna råd	25
4.2.4 Nyckelbiotoper och strategi för formellt skydd av skog	26
4.2.5 Nyckelbiotoper och rådgivning	27
4.2.6 Nyckelbiotoper och uppdragsverksamhet	28

4.2.7	Nyckelbiotoper och hänsynsuppföljning _____	28
4.2.8	Nyckelbiotoper inom miljömålsuppföljningen _____	28
4.3	Användningen av begreppet inom certifieringssystemen _____	28
4.3.1	Nyckelbiotoper inom FSC _____	29
4.3.2	Nyckelbiotoper inom PEFC _____	30
4.4	Skogsstyrelsens arbete i förhållande till certifiering _____	31
4.4.1	Myndigheters roll i förhållande till certifiering enligt beslutad politik _____	31
4.4.2	Målbilder för god miljöhänsyn inom certifieringssystemen _____	33
4.4.3	Sammanfattning och reflektioner _____	34
5	Syfte med nyckelbiotopsinventering och användningen av resultaten _	37
6	Skogsstyrelsens verksamhet och registrering i samband med anmälan/ansökan _____	38
6.1	Användning av uppgifterna och nytta för verksamheten _____	38
6.2	Problem för verksamheten _____	42
6.3	Möjlig anpassning för att begränsa eventuella problem _____	46
6.4	Påverkan för verksamheten och behov av förändringar i arbetssätt om registreringen upphör _____	48
6.5	Registrering av nyckelbiotoper i samband med övriga verksamheter	50
6.6	Övriga inspel och förslag _____	52
7	Diskussion och slutsatser _____	53

Sammanfattning

Denna policyutredning ingår som en del i ett samlat arbete för att utreda och klarlägga olika aspekter av vad det innebär att nyckelbiotoper registreras i samband med handläggning och tillsyn av avverkningsärenden.

Policyutredningen har belyst olika perspektiv och frågor som rör identifiering och registrering av nyckelbiotoper som en följd av inkommen avverkningsanmälan/ansökan, med utgångspunkt i skogs- och miljöpolitiken samt Skogsstyrelsens uppdrag.

Utredningen leder fram till följande huvudsakliga slutsatser:

- För att genomföra skogs- och miljöpolitiken behövs ett landsomfattande kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden som kan användas av olika intressenter. Det behövs fortsatta insatser för att komplettera befintliga kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden.
- Nyckelbiotopsbegreppet är starkt integrerat i Skogsstyrelsens verksamhet och används som kunskapsunderlag inom en stor del av verksamheten. Databasen om nyckelbiotoper utgör ett värdefullt kunskapsunderlag.
- Skogsstyrelsen behöver arbetssätt för att identifiera, avgränsa, bedöma och dokumentera olika former av miljövärden i skogen vid hanteringen av inkommen avverkningsanmälan/ansökan.
- Skogsstyrelsen kan avgöra om nyckelbiotopsbegreppet ska användas inom myndighetens verksamhet eller inte, samt i vilka sammanhang det i så fall ska användas.
- Det är viktigt att skogsägare har acceptans för myndigheternas arbetssätt och motivation att bevara skogar med höga naturvärden. De insatser som gjorts för att skapa ökad samsyn har inte kunnat lösa grundläggande motsättningar och problem.
- Genom att identifiera och registrera nyckelbiotoper vid anmälan/ansökan bidrar Skogsstyrelsen i praktiken till att peka ut skogsområden som ska undantas från avverkning, enligt de åtaganden som virkesköpande företag gjort med koppling till certifieringssystem.
- Den ökade polariseringen och politiseringen av nyckelbiotopsfrågan försvårar användningen av nyckelbiotopsbegreppet i myndighetens verksamhet.
- Sammantaget bedöms det vara olämpligt ur policysynpunkt att Skogsstyrelsen fortsätter att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.

- Skogsstyrelsen bör utveckla arbetet med att ta fram kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden och kommunikationen om hur de kan användas.
- Skogsstyrelsen har en viktig roll att stimulera och uppmuntra frivilliga insatser som bidrar till att de skogs- och miljöpolitiska målen uppnås.

1 Inledning

Inom Skogsstyrelsens införandeprojekt för nyckelbiotopsinventering beslutades att utreda och klarlägga olika aspekter av vad det innebär att nyckelbiotoper registreras i samband med handläggning och tillsyn av avverkningsärenden eller andra verksamheter. Uppdraget har därefter avgränsats till att endast beröra registrering i samband med avverkningsärenden.

Utredningen har delats upp i fyra olika delar som belyser frågan ur olika synvinklar:

- en rättslig utredning av nyckelbiotopers juridiska status, där bland annat frågan om hur inventering och registrering av nyckelbiotoper förhåller sig till förvaltningslagen utreds,
- en beskrivning av tillämpningen i praktiken när det gäller nyckelbiotoper i samband med avverkningsärenden. Där beskrivs omfattning av registreringen, hur det förhåller sig under olika delar av året och hur ofta områdesskydd aktualiseras i anslutning till inlämnade avverkningsanmälningar eller tillståndsansökningar,
- en utredning som, utifrån ett strikt tillsynsperspektiv, har tittat på frågan om registrering av nyckelbiotoper inom ramen för handläggning och tillsyn av avverkningsärenden och andra lagärenden. Utredningen har också lämnat ett förslag på hur en bedömning av höga naturvärden vid handläggning av tillståndsärenden i fjällnära skog kan göras,
- en policyutredning som belyser olika perspektiv och frågor som rör identifiering och registrering av nyckelbiotoper som en följd av inkommen avverkningsanmälan/ansökan, med utgångspunkt i skogs- och miljöpolitiken samt Skogsstyrelsens uppdrag.

En syntesrapport ska väga samman slutsatserna från de olika underlagsutredningarna om Skogsstyrelsens fortsatta hantering av nyckelbiotopsregistrering i samband med inkommen avverkningsanmälan eller tillståndsansökan.

I denna rapport redovisas policyutredningen.

2 Uppdrag och genomförande

2.1 Uppdraget

Syftet med utredningen är att belysa olika perspektiv och frågor som rör identifiering och registrering av nyckelbiotoper som en följd av inkommen avverkningsanmälan/ansökan, med utgångspunkt i skogs- och miljöpolitiken samt Skogsstyrelsens uppdrag.

Målet är att utredningen ska ingå i ett samlat beslutsunderlag i frågan.

Utredningen ska behandla de olika perspektiven genom att belysa:

- Syftet med avverkningsanmälan/ansökan.
- Hur begreppet nyckelbiotop beskrivs och används i relevanta skogs- och miljöpolitiska beslut från senare tid.
- Syftet med nyckelbiotopsinventering och användning av dess resultat.
- Användning och nytta för Skogsstyrelsen och berörda processer av att nyckelbiotoper identifieras och registreras i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.
- Eventuella problem för Skogsstyrelsen och berörda processer, som kan uppstå vid identifiering och registrering av nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.

Utredningen ska, på motsvarande sätt som tillsynsutredningen fast utifrån policyaspekter, dra slutsatser om lämpligheten och nyttan för Skogsstyrelsen av att identifiera och registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.

Utredningen ska även, om möjligt, belysa i vilken mån slutsatserna är tillämpbara på Skogsstyrelsens övriga verksamheter.

Utredningen behöver inte beakta Skogsstyrelsens rådande ställningstagande kring nyckelbiotoper, enligt gällande rutin¹.

2.2 Genomförandet

Uppdraget har genomförts i tre steg. Inledningsvis gjordes en genomgång av relevanta propositioner och annan dokumentation med anknytning till frågeställningarna. En enkät med frågor skickades till närmast berörda processförvaltare inom Skogsstyrelsens verksamhet. Svaren har sammanställts och bearbetats för redovisning. Detta underlaget har därefter utgjort grund för analys och slutsatser.

Utredningen har genomförts av en mindre arbetsgrupp inom ramen för Skogsstyrelsens införandeprojekt för nyckelbiotoper. Ett utkast har skickats för

¹ Skogsstyrelsen. Rutin - arbete med nyckelbiotoper. H-46/2017.

synpunkter till deltagare inom samverkansprocessen för nyckelbiotoper. Dessa synpunkter har utgjort en del av underlaget för slutförandet av rapporten, men det innebär inte att samverkansgruppens deltagare står bakom innehållet.

Under oktober-november 2019 skickades utredningen ut på bred remiss. De yttranden som inkom vid remissen har beaktats och ändringar har, där det har bedömts relevant, införts i underlagsrapporterna

Det är Skogsstyrelsens arbetsgrupp som ansvarar för innehåll och slutsatser.

3 Avverkningsanmälan och ansökan om avverkningstillstånd

I detta avsnitt ges en kortfattad bakgrundsbeskrivning till bestämmelserna om avverkningsanmälan och ansökan om avverkningstillstånd, särskilt i de delar som kan påverka frågan om registrering av nyckelbiotoper i samband med handläggningen.

3.1 Avverkningsanmälan

Bestämmelsen om obligatorisk avverkningsanmälan infördes i skogsvårdslagen 1975. Bakgrunden var bland annat 1974 års utredningsrapport Kalhyggen². Där framhölls att skogsvårdsstyrelsernas kontroll av att återväxtåtgärder snabbt vidtas och att resultaten av dem blir tillfredsställande borde skärpas. För att möjliggöra en sådan skärpning föreslogs att en obligatorisk anmälan borde införas för alla planerade hyggen.

Regeringen framhöll i propositionen³ att det från såväl skogsvårds- som miljöskyddssynpunkt fanns behov av att avverkningar anmäldes i förväg och att det skulle vara obligatoriskt för alla skogsägare. Även samrådsförfarandet i naturvårdsfrågor enligt regler i den dåvarande naturvårdslagen (1964:822) förutsatte att anmälan gjordes i god tid före avverkningen.

Frågan om avverkningsanmälan behandlas även i 1979 års skogspolitiska proposition⁴. Där konstateras att kravet på avverkningsanmälan väsentligt hade bidragit till att underlätta skogsvårdsstyrelsernas tillsyns- och rådgivningsverksamhet. Regeringen framhöll att erfarenheterna bekräftat detta och att det fanns goda skäl för att behålla en anmälningsskyldighet motsvarande den då gällande. Skyldigheten att anmäla ansågs ha stor betydelse också när det gäller utformningen av regler för skogsbrukets hänsynstagande till naturvården.

I 1993 års skogspolitik⁵ infördes krav på att skogsägare i avverkningsanmälan ska redovisa vad de avser att göra för att tillgodose naturvårdens- och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning. Dessa uppgifter skulle enligt propositionen komma att bli ett betydelsefullt underlag för att avgöra om direkta förelägganden behövs. Dessutom förlängdes anmälningstiden, så att anmälan ska lämnas in sex veckor innan åtgärden påbörjas. Regeringen framhöll i propositionen vikten av att myndighetens handläggning planeras så att ett föreläggande, när sådant behövs, delges skogsägaren i god tid före avverkningen.

I propositionen om uppföljning av skogspolitiken⁶ framhölls att syftet med att anmälan ska göras minst sex veckor innan planerad åtgärd påbörjas är att ge myndigheterna tillräckligt med tid för bedömning av om särskilda åtgärder ska vidtas. I propositionen föreslogs också att 14 § skogsvårdslagen kompletteras med

² Kalhyggen DS Jo 1974:2

³ Proposition 1974:166, sid 87

⁴ Proposition 1978/79:110 om riktlinjer för skogspolitiken

⁵ Proposition 1992/93:226 om en ny skogspolitik

⁶ Proposition 1997/98:158 Uppföljning av skogspolitiken

en bestämmelse om att skogsägaren i anslutning till en avverkningsanmälan ska redovisa planerade åtgärder för att trygga återväxten av ny skog. Härigenom ges skogsvårdsstyrelsen möjlighet att göra informations- och rådgivningsinsatser om så behövs.

3.2 Ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog

Kravet på tillstånd till avverkning i fjällnära skog har sin bakgrund i 1923 samt 1948 års skogsvårdslag⁷ avseende bestämmelserna inom det tidigare området för svårförnygrad skog. Till följd av propositionen om skogsbruket i fjällnära skog⁸ från 1991 beslutades om särskilda bestämmelser för det fjällnära området. I propositionen skrev regeringen att inom de delar av de fjällnära skogarna där det finns förutsättningar för ett uthålligt skogsbruk måste det vara möjligt att bedriva en virkesproduktion som är förenlig med såväl naturvårdens intressen som ett mångsidigt nyttjande av skogsmarken. En utgångspunkt borde därför enligt propositionen vara att skogsbruket ska bedrivas med mycket stor återhållsamhet.

I skogsvårdslagen infördes även krav på att skogsägaren vid ansökan om avverkningstillstånd i fjällnära skog ska redovisa vad den avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. När tillstånd ges ska Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen samt rennäringens intressen.

Dessutom infördes den bestämmelse som nu finns i 18 § SvL; ”*Tillstånd till avverkning får inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården*”. I propositionen framhölls att bestämmelsen bör avse bl. a. områden som hyser hotade eller sällsynta växt och djurarter eller naturtyper och kulturmiljöer av särskilt värde. Det överläts till myndigheterna att lämna allmänna råd för tillämpningen av bestämmelsen.

Inom fjällnära skog kan en särskild naturvärdesinventering genomföras innan frågan om avverkningstillstånd avgörs vilket framgår av 19 § skogsvårdsförordningen⁹.

3.3 Ansökan om avverkningstillstånd i ädellövskog

Skogsvårdslagens bestämmelser om avverkningstillstånd i ädellövskog har sitt ursprung i 1974 års bokskogslag och 1984 års ädellövskogslag. I prövningen av en ansökan utreds förutsättningarna för att ny ädellövskog ska kunna etableras efter avverkning. Frågan om hänsyn till natur- och kulturmiljövården hanteras på motsvarande sätt som vid avverkningsanmälan.

3.4 En central process inom skogspolitiken

Det framkommer inte entydigt vilket syftet med avverkningsanmälan är enligt de politiska besluten. Sammanfattningsvis ger dock avverkningsanmälan och ansökan om avverkningstillstånd med tillhörande hänsynsredovisning

⁷ Proposition 2009/2010:201 Gränser i skog

⁸ Proposition 1990/91:3 om skogsbruket i fjällnära skog

⁹ Skogsvårdsförordningen 19 § (2005:1149)

Skogsstyrelsen möjlighet att med olika medel bidra till att nå de skogspolitiska målen. De ger Skogsstyrelsen viktig information och underlag för ärendehantering. I vissa fall har också Skogsstyrelsen möjlighet att hänvisa skogsägaren till andra myndigheter när andra tillsynsområden berörs efter att en anmälan/ansökan inkommit.

Hantering av avverkningsanmälningar och -ansökningar samt uppföljning av utförd avverkning och efterföljande föryngringsåtgärder är några av Skogsstyrelsens mest centrala processer. Genom insatser i olika faser av denna process har myndigheten möjlighet att påverka hänsyn och föryngringsresultat på enskilda objekt.

Vid sidan av avverkningsanmälan/ansökan fyller bestämmelserna om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken en viktig funktion som komplement till miljöbalkens andra regler om tillstånds- och anmälningsplikt. Bestämmelserna ska fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för tillsynsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra åtgärder och verksamheter som kan inverka negativt på naturmiljön¹⁰.

En verksamhetsutövare som planerar eller utför en verksamhet eller åtgärd är ansvarig för att anmäla för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det är denne som har att bedöma om verksamheten eller åtgärden kan medföra väsentlig ändring av naturmiljön. I samband med anmälan eller ansökan om avverkning enligt skogsvårdslagen anses dock anmälan om 12:6-samråd automatiskt vara gjord¹¹.

¹⁰ Naturvårdsverket 2001. Anmälan för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Handbok 2001:6

¹¹ Förordningen om anmälan om samråd 6 § (1998:904)

4 Användning av begreppet nyckelbiotop

För att belysa nyckelbiotopsbegreppets roll och funktion redovisas här exempel på hur begreppet nyckelbiotop beskrivs och används vid olika skogs- och miljöpolitiska beslut, och vilka andra likartade begrepp som används. Dessutom redovisas kortfattat vilken användning nyckelbiotopsbegreppet fått inom Skogsstyrelsen samt inom skogscertifieringen, eftersom det får konsekvenser för hanteringen av enskilda objekt.

Hela frågan om nyckelbiotoper har som utgångspunkt det uppdrag Skogsstyrelsen fick 1990 att genomföra en ”försöksinventering av särskilt värdefulla skogsmarksbiotoper som kan hysa sällsynta växter och djur”¹². Efter två års försöksverksamhet genomförde sedan Skogsvårdsorganisationen under åren 1993–1998 på regeringens uppdrag en fullskalig nyckelbiotopsinventering (NBI) i hela landet på småskogsbrukets marker. Skogsstyrelsen har därefter utfört ytterligare rikstäckande systematiska inventeringar mellan åren 2001–2006 på privatskogsbrukets marker. Efter år 2006 har ingen större systematisk nyckelbiotopsinventering utförts av Skogsstyrelsen men särskilda medel för förbättrad biotopinventering har anvisats till och med 2016. Nya objekt har för samtliga ägarkategorier påträffats bland annat i samband med fältbesök i samband med avverkningsanmälan/ansökan. De stora skogsföretagen har utfört motsvarande inventeringar av nyckelbiotoper på egen mark.

För utförligare beskrivning av nyckelbiotopsbegreppet och dess bakgrund, användning och hur olika intressenter ser på det hänvisas till rapporten Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper¹³.

4.1 Nyckelbiotopsbegreppet inom politiken

För att svara på frågan om hur begreppet nyckelbiotop beskrivs och används i relevanta skogs- och miljöpolitiska beslut från senare tid har en genomgång av sådana gjorts, vilken redovisas nedan.

Genomgången visar att begreppet nyckelbiotop inte använts i någon större omfattning i skogs- och miljöpolitiska beslut som fattats av regering och riksdag. I huvudsak används andra begrepp för att benämna skogsområden eller företeelser som i likhet med nyckelbiotoper har eller kan anknyta till särskilt höga naturvärden.

Även om inte själva begreppet nyckelbiotop används så kan det ses som en delmängd av de begrepp som används. Nyckelbiotoper bör därmed omfattas av den inriktning för politiken som anges.

¹² Nyckelbiotopsinventering 1993-98. Meddelande 1/1999. Skogsstyrelsen.

¹³ Wester J. & Engström A. 2016. Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper. Rapport 7/2016, Skogsstyrelsen.

Under 2017-2019 har dock nyckelbiotopsbegreppet kommit att användas i större utsträckning med koppling till det uppdrag om en landsomfattande inventering Skogsstyrelsen fått. Begreppet har även använts i samband med riksdagens tillkännagivanden och i direktivet till utredningen om Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen¹⁴.

Vid genomgången har det förutsatts att Sveriges internationella åtaganden varit beaktade och inarbetade i den nationella politiken.

Till den skogs- och miljöpolitiska bakgrunden bör också sektorsansvaret nämnas. Sektorsansvaret i skogen behandlades i den skogspolitiska propositionen 1993¹⁵. Av propositioner från 2008¹⁶ och 2014¹⁷ framgår att det skogliga sektorsansvaret medför att åtgärder för att nå skogs- och miljöpolitiska mål i skogslandskapet vilar gemensamt på myndigheterna och skogsbruket. För att nå dessa mål förutsätts det i praktiken att skogsägarna i genomsnitt har högre ambitioner än vad som uppnås genom att enbart följa lagstiftningens krav. Det gäller exempelvis miljöhänsynen vid skogsbruksåtgärder och föryngring. Ansvarsfördelningen tydliggörs i vissa delar också i etappmålen för formellt skydd och frivilliga avsättningar inom miljömålssystemet.

4.1.1 Miljökvalitetsmål med preciseringar

Generationsmålet är det övergripande målet¹⁸ som visar inriktningen för Sveriges miljöpolitik. Målet ger vägledning om de värden som ska skyddas och den omställning av samhället som behöver ske inom en generation för att nå miljömålen.

”Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.”

Miljökvalitetsmålet *Levande skogar* är formulerat enligt följande¹⁹:

Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

De preciseringar till miljökvalitetsmålet som närmast berör nyckelbiotopsbegreppet är formulerade:

- *Skogens biologiska mångfald är bevarad i samtliga naturgeografiska regioner och arter har möjlighet att sprida sig inom sina naturliga utbredningsområden som en del i en grön infrastruktur.*

¹⁴ Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Kommittédirektiv 2019:46.

¹⁵ Proposition 1992/93:226 om en ny skogspolitik

¹⁶ Proposition 2007/08:110 En skogspolitik i takt med tiden.

¹⁷ Proposition 20013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

¹⁸ <http://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/generationsmalet/>

¹⁹ <http://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-skogar/>

- *Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till skogslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.*
- *Hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla skogar.*
- *Natur- och kulturmiljövärden i skogen är bevarade och förutsättningarna för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns.*

Miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* är formulerat enligt följande²⁰:

”Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.”

De preciseringar till miljökvalitetsmålet som närmast berör nyckelbiotopsbegreppet är formulerade:

- *Bevarandestatusen för i Sverige naturligt förekommande naturtyper och arter är gynnsam och för hotade arter har statusen förbättrats samt att tillräcklig genetisk variation är bibehållen inom och mellan populationer.*
- *Det finns en fungerande grön infrastruktur, som upprätthålls genom en kombination av skydd, återställande och hållbart nyttjande inom sektorer, så att fragmentering av populationer och livsmiljöer inte sker och den biologiska mångfalden i landskapet bevaras.*
- *Det biologiska kulturarvet är förvaltats så att viktiga natur- och kulturvärden är bevarade och förutsättningar finns för ett fortsatt bevarande och utveckling av värdena.*

4.1.2 Skogspolitiska miljömålet

Det skogspolitiska miljömålet²¹ är formulerat enligt följande:

”Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas.”

²⁰ <http://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/ett-rikt-vaxt--och-djurliv/>

²¹ Proposition 1992/93:226 om en ny skogspolitik

4.1.3 Miljöbalkspropositionen

Målet med miljöbalken²² är att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra levande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö.

Människans rätt att förändra och bruka naturen är knuten till ett förvaltaransvar. I balken ges därför regler till skydd för människors hälsa och miljön, värdefulla natur- och kulturmiljöer och den biologiska mångfalden.

Vidare ges regler som ska trygga en god hushållning med mark och vattenresurserna.

Miljöbalken innehåller ett kapitel med rättsligt bindande principer och allmänna hänsynsregler. Dessa ska gälla för all verksamhet och alla åtgärder enligt balken. De innebär bl.a. att det är verksamhetsutövaren som ska visa att denne arbetar för att minska miljöpåverkan från sin verksamhet och har tillräcklig kunskap för att uppfylla miljöbalkens krav. Det är en följd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken (till exempel omvända bevisbördan, kunskapskravet och kravet på bästa möjliga teknik) och kravet på egenkontroll i 26 kap. 19 § miljöbalken.

Kunskapskravet (2 kap. 2 § miljöbalken): Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

I skälen för förslaget om ett kunskapskrav anger regeringen bland annat att det är rimligt, och för de flesta en självklarhet, att den som skall påbörja en verksamhet eller vidta en åtgärd, innan detta sker, skaffar sig den kunskap som behövs för att avgöra i vilken mån åtgärden eller verksamheten medför risker för påverkan på människors hälsa eller miljön.

Regeringen bedömer att hur långt denna skyldighet bör sträcka sig rimligen måste variera med verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Det är naturligtvis skillnad på vilka krav som kan ställas på en enskild persons kunskap om olika vardagliga åtgärders påverkan på miljön och på de krav som kan ställas på den som avser att driva en industriell verksamhet. Det är dock alltid den eventuella effekten av en verksamhet eller åtgärd, och inte vem som vidtar åtgärden eller utövar verksamheten som skall vara avgörande för vilken kunskap som behövs.

4.1.4 Regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik

I skrivelsen En samlad naturvårdspolitik²³ beskriver regeringen år 2002 den då gällande samlade och delvis förnyade naturvårdspolitiken.

Nyckelbiotopsbegreppet används bland annat när behoven beskrivs av att offentliggöra resultaten av de nyckelbiotopsinventeringar som genomförs av skogsföretag och föreningar m fl. Nyttan av kunskapsunderlaget beskrivs liksom att nyckelbiotopsinventeringen inte var fullständigt genomförd samt att detta

²² Proposition Miljöbalk 1997/98:45.

²³ En samlad naturvårdspolitik. Regeringens skrivelse 2001/02:173.

medför en risk för att värdefulla objekt kan komma att avverkas utan vetskap om att värden går förlorade.

4.1.5 Skogspolitiska propositionen 2008

I den skogspolitiska propositionen från 2008²⁴ används nyckelbiotopsbegreppet:

- när konsekvenser för naturvärden av stormen Gudrun beskrivs,
- i samband med förslaget att avskaffa SMÖR (skogs- och miljööredovisning) nämns att bland annat tidigare okända nyckelbiotoper tillkommer.

Begreppen ”skyddsvärd skog” och ”höga naturvärden” används för att beskriva inriktningen på politiken i bland annat följande sammanhang:

- *”Det formella skyddet och de frivilliga avsättningarna ska komplettera varandra så att hela delmålet fylls med skog med så höga naturvärden som möjligt.”*
- *”I dag bedrivs skogsbruk med generell hänsyn till natur- och kulturmiljövård och sociala värden, samtidigt som vissa arealer skogsmark med höga naturvärden är undantagna från skogsbruk eller brukas med förstärkt hänsyn.”*
- *”Markägaren kan på eget initiativ erbjuda myndigheterna att skydda värdefulla skogsområden eller skogliga element med höga naturvärden på sitt markinnehav.”*
- *”Målsättningen med strategin är att det formella skyddet och de frivilliga avsättningarna ska komplettera varandra så att hela delmålet omfattar skog med så höga naturvärden som möjligt.”*
- *”Markägaren har en central roll i naturvårdsarbetet och arbetet med att uppnå Levande skogar och andra miljökvalitetsmål, genom att områden med höga naturvärden blir föremål för formellt skydd och undantas från skogsbruk. Dessutom bevaras stora arealer skyddsvärd skog frivilligt på markägarens eget initiativ.”*
- *”De markägare som av egen vilja har avsatt arealer med höga naturvärden utan krav på finansiell ersättning bidrar på ett mycket positivt sätt till uppfyllelsen av det skogspolitiska miljömålet och miljökvalitetsmålet Levande skogar.”*
- *”Många skogsägare har en hög ambition och vill bidra till bevarandet av biologisk mångfald i skogslandskapet men saknar områden med höga naturvärden på sitt innehav, varför frågan om formellt skydd inte är aktuell. Det kan däremot finnas områden på innehavet som har en utvecklingspotential om en restaureringsåtgärd utförs.”*

4.1.6 Propositionen Hållbart skydd av naturområden

I propositionen Hållbart skydd av naturområden²⁵ används nyckelbiotopsbegreppet i följande sammanhang:

²⁴ Proposition 2007/08:110 En skogspolitik i takt med tiden.

²⁵ Proposition 2008/09:214 Hållbart skydd av naturområden

- *”Många nyckelbiotoper (skogar med höga naturvärden) får skydd som biotopskyddsområden.”*
- *”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 bevarandeintressena så långt möjligt ha företräde, antingen genom att markägaren frivilligt kan bevara dessa områden eller genom att områdena skyddas formellt. 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.”*
- *”I rapporten redovisas också data som visar att nyckelbiotoper avverkas i en ökande omfattning.”*
- *”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 områdesskydd.”*
- *”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.”*
- *”Skogar med höga naturvärden är till exempel gammal skog, nyckelbiotoper och naturreservat men även skogar som i framtiden kan få stora naturvärde”*

4.1.7 Beslutet om etappmål

I regeringens beslut från 2014²⁶ om etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster används begreppet nyckelbiotop när resultat av uppföljningen av kvalitet på frivilliga avsättningar redovisas.

I etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden används följande uttryck:

- *”Detta ska ske genom skydd eller annat bevarande av områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster.”*
- *”Skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning. Detta ska ske genom att det formella skyddet av skogsmark har ökat med cirka 150*

²⁶ Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Regeringsbeslut M2014/593/Nm

000 hektar skogsmark med höga naturvärden och i behov av formellt skydd nedan gränsen för fjällnära skog.”

- *”Skogsbrukets frivilliga avsättningar bör ha ökat i omfattning med cirka 200 000 hektar skogsmark i områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden till totalt 1 450 000 hektar.”*

4.1.8 Strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

I propositionen En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster²⁷ från 2014 används begreppet nyckelbiotop i beskrivande texter om skydd av nyckelbiotoper, om deras roll inom skogscertifieringen, behov av att säkerställa databaser samt när remissvar återges.

I ett sammanhang används nyckelbiotopsbegreppet för att beskriva en inriktning:

- *”För att säkerställa den biologiska mångfalden och förmågan hos ekosystemen att kunna leverera ekosystemtjänster i ett förändrat klimat är det nödvändigt att upprätthålla ekologiska samband i landskapet genom bl.a. en utvecklad grön infrastruktur med exempelvis spridningskorridorer och nyckelbiotoper som knyter ihop skyddade områden i landskapet.”*

Begreppet skyddsvärd skog används beskrivande om de tidigare delmål som gällde till 2010 och arbetet med formellt skydd och frivilliga avsättningar.

Begreppet ”höga naturvärden” används mer frekvent i bland annat följande sammanhang:

- *”Bland annat behöver skogar med höga naturvärden undantas från avverkning eller brukas med anpassade metoder”*
- *”Skogar med höga naturvärden upptar en begränsad andel av den sammanlagda skogsmarksarealen i Sverige.”*
- *”Regeringen kommer därför att fortsätta arbetet för att ge de skogar med höga naturvärden ett långsiktigt skydd. Metoder för att utöka skyddet för skogar med höga naturvärden och andra naturtyper ses över.”*
- Dessutom används begreppet ”höga naturvärden” när etappmålet för 2020 återges, se ovan.

4.1.9 Budgetproposition för 2016

I budgetpropositionen för 2016²⁸ skrev regeringen att:

- *”Regeringen har en tydlig ambition att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras antingen genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar. Stora ansträngningar bör göras av såväl staten som skogsbruket för att skyddsvärda skogar inte avverkas. Det finns ett stort antal hotade skogslevande arter och de flesta skogliga naturtyper har inte gynnsam bevarandestatus.”*

²⁷ Proposition 2013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

²⁸ Proposition 2015/16:1. Utgiftsområde 20, sidan 70.

Motsvarande skrivningar finns även i budgetpropositioner för 2017 och 2018.

4.1.10 Strategi till nationellt skogsprogram

I strategin för Sverige nationella skogsprogram används nyckelbiotopsbegreppet när uppdraget till Skogsstyrelsen om att genomföra en landsomfattande nyckelbiotopsinventering beskrivs.

När satsningen på formellt skydd under mandatperioden 2014-18 beskrivs används begreppet *värdefulla skogar*.

Begreppet *höga naturvärden* används när det skrivs om att markägare och skogsbruk på eget initiativ undantar vissa marker samt när Naturvårdsverkets redovisning och bedömning av arbetet med etappmål för formellt skydda återges.

4.1.11 Budgetpropositionen för 2018

Regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2018²⁹ en satsning på en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper, dels för att applicera utvecklad och förbättrad metodik i nordvästra Sverige, dels för att uppdatera den nyckelbiotopsinventering som genomförts i övriga delar av landet.

Genom antagandet av budgetpropositionen förstärktes även anslagen för ersättning till skogsägare vid formellt skydd av skogsmark på nyckelbiotopsrika brukningsenheter.

4.1.12 Riksdagens tillkännagivande april 2018

Miljö- och jordbruksutskottet behandlade i april 2018 frågan om nyckelbiotopsinventering i betänkandet 2017/18: MJU17³⁰. I ställningstagandet skriver utskottet bland annat:

”Certifieringssystemen FSC och PEFC har bidragit till att nyckelbiotoper har fått en annan innebörd än tidigare. Klassificeringen av nyckelbiotoper är inte ett formellt skydd och ger därmed inte rätt till ersättning men innebär i praktiken ett avverkningsförbud eftersom inga aktörer köper virke från nyckelbiotoper. Detta kan slå hårt mot den enskilda skogsägaren. Alla skogsägare kan bli berörda av detta, oavsett om de valt att certifiera sig eller inte. Dessutom är metoden för att inventera nyckelbiotoper problematisk. Den är utvecklad efter förhållandena i södra och mellersta Sverige. Trots detta har den tillämpats i hela landet, vilket blir missvisande eftersom de nordvästra skogarna skiljer sig från skogarna i övriga landet. Utskottet anser att det bör säkerställas att inventeringen av nyckelbiotoper är rättssäker och effektiv samt att klassificeringen tar hänsyn till de lokala och regionala förutsättningarna.”

Utskottet föreslog att riksdagen skulle ställa sig bakom det som utskottet anfört om att säkerställa att inventeringen av nyckelbiotoper är rättssäker och effektiv samt att klassificeringen tar hänsyn till de lokala och regionala förutsättningarna, och att riksdagen tillkännager det för regeringen.

²⁹ Proposition 2017/18:1. Utgiftsområde 23, sidan 59.

³⁰ Se länk: <https://data.riksdagen.se/fil/DDF15379-D64B-4BF1-B66B-AE93E776CF92>

Riksdagen har bifallit utskottets förslag i april 2018.

4.1.13 Regeringsuppdrag om landsomfattande nyckelbiotopsinventering

Den 17 maj 2018 beslutade regeringen att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra en landsomfattande nyckelbiotopsinventering³¹ i linje med budgetpropositionen. I uppdraget skrivs bland annat:

”Det är viktigt att skogsägare accepterar arbetssättet samt har förståelse för behovet av och motivation för att bevara nyckelbiotoperna. Av bland annat detta skäl är det viktigt att inventeringarna håller hög kvalitet för att få ändamålsenliga kunskapsunderlag. Därför ska Skogsstyrelsen säkerställa att inventeringen och registreringen av nyckelbiotoper är rättssäker och effektiv. I den metod som Skogsstyrelsen har utvecklat för nordvästra Sverige kommer hänsyn att tas till de lokala och regionala förutsättningarna. Regeringen har vidare beaktat riksdagens tillkännagivande, bet. 2017/18: MJU17, punkt 1, rskr. 2017/18:216.”

I regeringsuppdraget framhölls även att arbetssätt och metod fortlöpande ska följas upp och kvalitetssäkras samt att insyn i kvalitetssäkringsarbetet ska erbjudas relevanta aktörer. Vikten betonades av att inventering och avgränsning av nyckelbiotoper görs med transparens, objektivitet och förutsägbarhet. Likaså lyftes behoven av utbildning och kalibrering fram så att inventeringen blir enhetlig och baseras på vetenskapliga bedömningar.

4.1.14 Budgetproposition och budgetbeslut för 2019

I budgetpropositionen för 2019 används nyckelbiotopsbegreppet när regeringen under utgiftsområde 23³² skrev om det uppdrag Skogsstyrelsen fått att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper. Under utgiftsområde 20³³ nämndes pausen för arbetet med att inventera och registrera nyckelbiotoper i nordvästra Sverige som Skogsstyrelsen införde 2017 samt beslutet om att ta fram en utvecklad och förbättrad metodik för nyckelbiotopsinventeringen. Dessutom beskrevs hur många nyckelbiotoper som registrerats föregående år samt i vilken omfattning kända och oregistrerade nyckelbiotoper avverkats eller skadats. Regeringens budgetproposition fick dock inte stöd i riksdagen.

Enligt riksdagens beslut om budget för 2019 avvecklas satsningen på inventering av nyckelbiotoper. Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2018/19: MJU2 angående utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel³⁴ behandlar frågan om nyckelbiotoper. Där skrivs bl. a. följande på sidan 18:

”Utskottets ställningstagande

Riksdagens tillkännagivande från våren 2018 innebär att regeringen bör säkerställa att inventeringen av nyckelbiotoper är rättssäker och effektiv samt att klassificeringen tar hänsyn till de lokala och regionala förutsättningarna. Vid det

³¹ Se länk:

<https://www.regeringen.se/49b8b3/contentassets/07cca3721f7241f8badb6e714d8a73f6/2018-05-17-iv-4-uppdrag-att-genomfora-en-landsomfattande-inventering-av-nyckelbiotoper.pdf>

³² Proposition 2018/19:1. Utgiftsområde 23.

³³ Proposition 2018/19:1. Utgiftsområde 20.

³⁴ Se länk: <https://data.riksdagen.se/fil/7BC13CC7-1E64-439B-ABCA-1A735FC5DE96>

tillfället anförde utskottet att klassificeringen av nyckelbiotoper kan slå hårt mot enskilda skogsägare och att den metod som används för att inventera nyckelbiotoper är problematisk då den enbart är utvecklad efter vissa regionala förhållanden.

Regeringen anför i budgetpropositionen att tillkännagivandet är slutbehandlat i och med uppdraget om nyckelbiotopsinventering till Skogsstyrelsen. Utskottet delar inte regeringens uppfattning att tillkännagivandet är slutbehandlat. Inventeringen av nyckelbiotoper genomförs fortfarande inte på ett rättssäkert sätt. Den metod för inventering och registrering av nyckelbiotoper som har utvecklats rör endast en del av Sverige men problematiken finns i hela landet. Utskottet ser således behov av att riksdagen återigen tillkännager för regeringen att regeringen bör vidta fortsatta åtgärder för att säkerställa att inventeringen av nyckelbiotoper är rättssäker och effektiv samt att klassificeringen tar hänsyn till de lokala och regionala förutsättningarna.”

Riksdagen beslutade den 21 december 2018 i enlighet med utskottets förslag såväl om budget som ett förnyat tillkännagivande.

4.1.15 Beslut om att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen

Regeringen beslutade den 27 juni 2019 att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen³⁵, vilken regeringen den 17 maj 2018 gav Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra.

4.1.16 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Den 18 juli 2019 beslutade regeringen om kommittédirektiv för utredningen ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen”³⁶.

Av kommittédirektivet framgår att:

”Syftet med utredningen är att värna och stärka den privata äganderätten till skogen genom att stärka rättssäkerheten för markägare och företag, och säkerställa att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning de har rätt till. Syftet är också att belysa eventuella målkonflikter och att synergier nyttjas mellan internationella och relevanta nationella åtaganden om biologisk mångfald och en växande cirkulär bioekonomi.”

Vidare skriver regeringen bland annat:

”Konsekvenserna av att en nyckelbiotop registreras har förändrats sedan regeringen lämnade det första regeringsuppdraget om nyckelbiotopsinventering. Certifieringsstandarder har införts som innehåller krav på att särskild hänsyn måste tas till nyckelbiotoper. Kopplingen till certifieringen innebär att nyckelbiotopernas ursprungliga syfte som kunskapsunderlag har förändrats. Registreringen har därmed fått konsekvenser för markägaren som inte var

³⁵ Uppdrag att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen. Regeringsbeslut N2019/02259/SMF.

³⁶ Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Kommittédirektiv 2019:46.

avsedda. Den ökade certifieringen innebär att en stor andel av nyckelbiotoperna undantas från virkesproduktion. När Skogsstyrelsen registrerar en nyckelbiotop synliggör myndigheten således den hänsyn som skogsbruket ska visa till höga naturvärden. Sammanblandningen av den statliga registreringen och den frivilliga certifieringen innebär att nyckelbiotopsbegreppet i praktiken blir något annat än dess ursprungliga syfte som kunskapsunderlag. Certifieringarnas stora genomslag innebär att även en skogsägare som inte är certifierad får mindre möjligheter att sälja virke från en nyckelbiotop.”

Utredningen är bred och berör bland annat frågan om nyckelbiotoper. Utredaren ska bland annat analysera de äganderättsliga konsekvenserna av att nyckelbiotoper registreras och statens roll i arbetet med nyckelbiotoper samt vilka kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs. Även frågan om vem som bör ta fram kunskapsunderlagen och hur de bör tas fram och hanteras för att tillgodose kraven på förstärkt rättssäkerhet, legalitet, legitimitet och proportionalitet i fråga om åtgärder som påverkar äganderätten ska utredas.

4.2 Nyckelbiotopsbegreppet inom Skogsstyrelsen

I detta avsnitt redovisas kortfattat hur nyckelbiotopsbegreppet används i Skogsstyrelsens verksamhet. Det inriktas särskilt på rutinen för arbetet med nyckelbiotoper och på hur begreppet används i föreskrifter och allmänna råd, vid områdesskydd, rådgivning, uppdragsverksamhet, hänsynsuppföljning och miljömålsuppföljningen.

Under avsnitt 6 beskrivs användningen av uppgifter om nyckelbiotoper inom Skogsstyrelsens verksamhet utförligare.

Som utgångspunkt beskrivs inledningsvis Skogsstyrelsens roll och uppgift enligt myndighetens instruktion.

4.2.1 Skogsstyrelsens roll och uppgift

Enligt 1 § i instruktionen³⁷ är Skogsstyrelsen förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Myndighetens lokala förankring är viktig.

Enligt den 2 § i instruktionen ska myndigheten:

1. utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet följs,
2. ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till 1 §,
3. bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas enligt 1 §,

³⁷ Förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

4. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,
5. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Levande skogar,
6. medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser, och
7. samordna genomförande, utveckling, uppföljning och rapportering av det mål för friluftslivspolitikerna som riksdagen har fastställt.

Regeringen ger inför varje år Skogsstyrelsen och övriga myndigheter regleringsbrev. Regleringsbrevet styr myndighetens verksamhet för det kommande året. Det talar om vilka mål som ska uppnås och hur anslagen ser ut. I regleringsbrevet står det också vilka särskilda uppdrag som myndigheten har och på vilket sätt myndigheten ska återrapportera hur den arbetar med olika frågor.

Utöver detta finns det förordningar som styr Skogsstyrelsens verksamhet. Ett exempel som är relevant i sammanhanget är att Skogsstyrelsen får, inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429), besluta om biotopskyddsområden (1998:808), och åtgärder som behövs för att vårda ett sådant biotopskyddsområde³⁸. Omfattningen av bildande av biotopskydd styrs av de årliga regleringsbrev (anslag 1:2 ap 2).

4.2.2 Rutin för arbetet med nyckelbiotoper

Nyckelbiotopsbegreppet är i stor utsträckning integrerat i Skogsstyrelsens verksamheter. En särskild rutin finns för arbetet med nyckelbiotoper³⁹ med syfte att få en enhetlig hantering av nyckelbiotoper inom verksamheten i linje med myndighetens roll och uppgift. Till rutinen finns kopplat särskilda PM som utvecklar frågor som rör de olika kärnprocesserna (inventering, rådgivning, tillsyn, ekonomiska stöd, områdesskydd, uppdragsverksamhet och geodataförsörjning).

I rutinen definieras vad som är en nyckelbiotop. Där finns även följande övergripande ställningstagande för inriktningen på arbetet med nyckelbiotoper:

”Skogsstyrelsen ska inom de resursramar och med de medel som finns tillgängliga verka för att natur- och kulturvärden i nyckelbiotoper bevaras och utvecklas. Vi ska inte medverka till skadliga ingrepp i nyckelbiotoper, vare sig vid planering eller i praktiskt genomförande. Avsteg från denna linje är endast möjliga i undantagsfall då det är uppenbart att vår medverkan i en problemlösning kan förhindra att nyckelbiotoper till väsentliga delar blir avverkade eller på annat sätt negativt påverkade.”

I rutinen finns viss möjlighet till urkoppling av detta förhållningssätt i de fall när nyckelbiotopen bidrar till att tydligt låsa in brukandet av annan produktiv

³⁸ Förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (1998:1252)

³⁹ Skogsstyrelsen. Rutin – arbete med nyckelbiotoper. H-46/2017.

skogsmark. I dessa fall kan en stickväg genom nyckelbiotopen vara önskvärd och myndigheten bör då bidra med kunskap kring hur detta kan göras med så liten negativ påverkan på naturvärdena som möjligt. Där framgår också att den hantering som beskrivs ska så långt det är möjligt bidra till att uppfylla miljömålen.

4.2.3 Nyckelbiotopsbegreppet i föreskrifter och allmänna råd

4.2.3.1 Skogsvårdslagen

Nyckelbiotopsbegreppet används inte i föreskrifter och allmänna råd kopplat till skogsvårdslagen. Enligt föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen ska skador i och invid hänsynskrävande biotoper, kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen förhindras eller begränsas vid all skötsel av skog.

I de allmänna råden ges exempel på vad hänsynskrävande biotoper är. Skogsområden som utgör nyckelbiotop omfattas många gånger av begreppet hänsynskrävande biotop. Men kraven för nyckelbiotop behöver inte vara uppfyllda för ett objekt som omfattas av begreppet hänsynskrävande biotop.

Här bör särskilt noteras att Skogsstyrelsen inte har bemyndigande att meddela föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detta innebär att mer långtgående hänsyn än vad som går upp till intrångsbegränsningen⁴⁰ inte kan krävas i det enskilda fallet.

Enligt 18 § skogsvårdslagen ska Skogsstyrelsen inte medge tillstånd till avverkning i fjällnära skog om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden och kulturmiljövärden. Skogsstyrelsens praktiska tillämpning av 18 § har avgränsats till områden som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysisk miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter⁴¹. Kriterierna motsvarar de för nyckelbiotoper.

4.2.3.2 Miljöbalken

Enligt gällande föreskrifter ska skogsbruksåtgärder i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken⁴². Enligt de allmänna råden motsvarar det kriterierna i nyckelbiotoper.

Skogsområdet behöver dock inte vara registrerat som nyckelbiotop av myndigheten. Anmälan enligt 14 § skogsvårdslagen innebär även anmälan för samråd och vice versa, vilket bl.a. framgår av 6 § förordningen för anmälan om samråd⁴³. En ansökan om tillstånd till avverkning utgör även en anmälan om samråd, medan en anmälan för samråd inte gäller som en ansökan om tillstånd till

⁴⁰ Se förklarande beskrivning på <https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/skogsvardslagen/miljohansyn-som-maste-tas/>

⁴¹ Skogsstyrelsen. Rutin - Arbete med nyckelbiotoper. H-46/2017.

⁴² SKSFS 2013:3

⁴³ Förordningen om anmälan för samråd (1998:904)

avverkning. Samråd om skogsbruksåtgärder i nyckelbiotoper ska ske med Skogsstyrelsen och i fråga om övriga åtgärder med länsstyrelsen⁴⁴.

Skogsstyrelsen beslutade om dessa föreskrifter 2013. Dessförinnan fanns en intern rutin (protokoll 98/2011) med angivna exempel på skogsbruksåtgärder som Skogsstyrelsen i de flesta fall ansåg vara anmälningspliktiga för samråd.

Enligt en förstudie som genomfördes 2012⁴⁵ upplevdes samrådsreglerna för skogsbruk som otydliga och svåra att tillämpa. Detta gällde medarbetare både vid Skogsstyrelsen och inom skogsbruket, såväl som miljöåklagare som hade lyft frågan.

Som en del i Skogsstyrelsens arbete för en effektivare och enhetligare tillsyn togs det därför fram föreskrifter och allmänna råd om anmälningskyldighet till 12 kap. 6 § miljöbalken. Föreskrifterna motsvarar i huvudsak de åtgärder som redan tidigare anmäldes för samråd enligt gällande praxis (och Skogsstyrelsens protokoll). Föreskrifterna tydliggjorde därmed de åtgärder som i huvudsak, enligt Skogsstyrelsens dåvarande praxis, ansågs omfattas av anmälningskyldigheten för samråd enligt 12 kap. 6 §, samt vad en sådan anmälan ska innehålla.

Handläggningen av ärenden beskrivs närmare i delrapporten om *Registrering av nyckelbiotoper vid avverkningsanmälningar och ansökningar – tillämpning i praktiken* (Bilaga 2).

4.2.4 Nyckelbiotoper och strategi för formellt skydd av skog

Den nationella strategin för formellt skydd av skog⁴⁶ bygger på en värdebaserad ansats som i korthet innebär att det är mer kostnadseffektivt att skydda befintliga värden än att låta dem gå förlorade och sedan försöka återskapa dem. Strategin innehåller även en prioriteringsmodell för val av områden som ska skyddas formellt, samt en fördelning av etappmålsarealen på län och skyddsform. Strategin preciserar i första hand ett ändamålsenligt formellt skydd för skogsbiologiska värdekärnor⁴⁷.

En värdekärna är ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Nyckelbiotoper är värdekärnor, men även andra områden (som inte faller in under nyckelbiotopsdefinitionen) kan bedömas vara värdekärnor. Om ett område klassas som nyckelbiotop har området uppfyllt grundkravet för formellt skydd. Därefter bedöms poäng utifrån områdets

⁴⁴ Miljötillsynsförordning (2011:13)

⁴⁵ Skogsstyrelsen 2012. Förstudierapport – Samråd 12:6 miljöbalken, föreskrifter och allmänna råd. Dnr 307/2012

⁴⁶ Naturvårdsverket & Skogsstyrelsen 2017. Nationell strategi för formellt skydd av skog. Reviderad version 2017.

⁴⁷ Värdekärna – Ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Värdekärnor kan utgöras av delar av bestånd eller flera bestånd. Storleken varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. I första hand avses ett område som med avseende på bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter. Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt ingår normalt som en delmängd i begreppet värdekärna.

naturvärde på beståndsnivå, hur förutsättningarna ser ut för en långsiktig funktionalitet för områdets naturvärden, samt om det är en prioriterad skogstyp eller inte. Dessa poäng tillsammans med poäng för om området ligger inom 500 m från tätort samt poäng för om ett skydd av området innebär synergier mellan de skogsbiologiska värden och värden i andra miljö kvalitetsmål och allmänna intressen, avgör om området kan prioriteras för formellt skydd.

Utöver detta anges i strategin några praktiska prioriteringar, dvs omständigheter som kan medföra att ett område prioriteras högre, bland annat att akut hotbild mot ett prioriterat område och nyckelbiotoper på brukningsenheter som har större andel nyckelbiotop än 5 procent ska särskilt prioriteras för skydd. Målet är att skyddet av sådana nyckelbiotoper ska uppgå till ytterligare 12 000 hektar till 2020 jämfört med 2015.

Av strategin framgår också hur nyckelbiotoper på stor- och mellanskogsbrukets marker bör hanteras. Stor- och mellanskogsbruket tar i betydande utsträckning ansvar för värdefulla områden på sina innehav inom ramen för näringens sektorsansvar och de åtagande som gjorts inom certifieringssystemen. Många av dessa områden utgör frivilliga avsättningar. Det tydligaste exemplet är det frivilliga åtagandet att avsätta nyckelbiotoper som också innebär att Skogsstyrelsen normalt inte beslutar om biotopskyddsområden eller tecknar naturvårdsavtal på bolagsmark. För större värdekärnor kan det behövas en dialog om förutsättningarna att bevara områdets värden. Naturreservat kan därför bli aktuellt även på frivilliga avsättningar.

Fördelningen av etappmålsarealen på län och skyddsform har gjorts med utgångspunkt från den samlade arealen värdekärnor utanför formellt skydd i respektive län. För att stödja strategins prioriteringar har arealen värdekärnor av olika typ viktats upp respektive ned. Värdekärnor med ädellövskog, som ligger nära tätorter och på nyckelbiotopsrika enheter har alla viktats dubbelt, medan sådana värdekärnor där uppgifter funnits tillgängliga om frivilliga avsättningar har viktats till hälften. På detta vis kommer de länsvisa arealmålen stå i proportion till de nationella prioriteringarna.

4.2.5 Nyckelbiotoper och rådgivning

Rådgivning om nyckelbiotoper ska ske förebyggande och får inte användas på objekt som har en giltig avverkningsanmälan/ansökan, eller anmälan om samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Detta följer av principen att särskilja tillsyn och rådgivning på specifika objekt, vilket innebär att avverkningsanmälda objekt enbart ska hanteras vid tillsyn.

Den rådgivning om nyckelbiotoper som genomförs kan ske både som gruppaktiviteter och som objektanknuten rådgivning. Objektanknuten rådgivning kan ske i samband med registrering av nyckelbiotoper. I rådgivning ska Skogsstyrelsen söka samförstånd med skogsägaren om frivillig avsättning eller skötsel som säkerställer naturvärdena i de nyckelbiotoper som inte har formellt skydd.

4.2.6 Nyckelbiotoper och uppdragsverksamhet

Inom uppdragsverksamheten erbjuder Skogsstyrelsen många tjänster med direkt koppling till nyckelbiotoper. Vid all uppdragsverksamhet ska troliga nyckelbiotoper som påträffas meddelas till berörd kund och rapporteras till nyckelbiotopsinventerare på distriktet.

4.2.7 Nyckelbiotoper och hänsynsuppföljning

Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning ger information om vilka miljövärden, till exempel nyckelbiotoper, som finns i områden anmälda för föryngringsavverkning samt hur dessa behandlas i samband med avverkningen. Sedan 2007 gäller detta även för oregistrerade nyckelbiotoper. Uppföljningen görs på ett statistiskt urval av avverkningsanmälningar och ansökningar om avverkningstillstånd i fjällnära skog.

Vid hänsynsuppföljningen registreras arealen hänsynskrävande biotoper och dessa kategoriseras om de är nyckelbiotoper eller ej. På grund av statistiksekretess sker inte någon registrering av de nyckelbiotoper som upptäcks vid uppföljningen. Vid uppföljning efter avverkning går det att få uppgifter om i vilken omfattning oregistrerade nyckelbiotoper har avverkats.

4.2.8 Nyckelbiotoper inom miljömålsuppföljningen

Utvecklingen för nyckelbiotoper i skogslandskapet används som underlag i utvärderingen av miljökvalitetsmålet Levande skogar. I den senaste fördjupade utvärderingen⁴⁸ redovisas denna utveckling främst kopplat till preciseringen som rör grön infrastruktur.

Skogsstyrelsen har också beslutat om nya indikatorer för miljökvalitetsmålet Levande skogar⁴⁹. Som indikatorer för preciseringen grön infrastruktur finns indikatorerna ”*Avverkade nyckelbiotoper*” samt ”*Registrerade nyckelbiotoper*”.

Den förstnämnda indikatorn ger ett mått på hur naturvärden i nyckelbiotoper utvecklas. Den andra indikatorn ger ett mått på kunskapen om kända skogliga naturvärden.

För preciseringen ”Hotade arter och återställda livsmiljöer” används måttet ”*Biologisk mångfald i nyckelbiotoper*”. Genom uppföljningen av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden (UBM) går det att beskriva nuläget för den biologiska mångfalden och följa upp vilka förändringar som sker på lång sikt.

4.3 Användningen av begreppet inom certifieringssystemen

Nyckelbiotoper har fått en stark status inom det certifierade skogsbruket. Både FSC och PEFC är marknadsbaserade och det är frivilligt för skogsägare att ansluta sig till systemen. Båda certifieringssystemen är fristående i förhållande till myndigheterna.

⁴⁸ Andersson, C. m fl. Fördjupad utvärdering av Levande skogar. Rapport 2019/1. Skogsstyrelsen.

⁴⁹ Andersson, C., Andersson, E. & Eriksson, A. Indikatorer för miljökvalitetsmålet Levande skogar. Rapport 2019/2. Skogsstyrelsen.

Avsikten med att ändå ta upp frågan om skogscertifiering i detta sammanhang är att de åtaganden som gjorts inom främst FSC medför en påverkan inte bara för certifierade skogsägare utan även för andra skogsägare. Detta medför konsekvenser för hela frågan om nyckelbiotoper och för Skogsstyrelsens verksamhet.

Certifieringssystemen för skogsbruk består av två delar: en skogsbrukscertifiering och en spårbarhetscertifiering. Skogsbrukscertifieringen reglerar de åtaganden en certifierad skogsägare gör. Spårbarhetscertifieringen är en certifiering för virkesköpande industri och efterföljande led för att säkra informationen avseende ursprung och certifiering. I spårbarheten ingår också en riskbedömning som säkrar att allt virke som tas in i systemet uppfyller vissa minimikrav när det gäller legalitet och undvikande av kontroversiella källor. Det innebär att spårbarhetssystemen även appliceras på virke som inte kommer från certifierat skogsbruk. På den svenska virkesmarknaden är näst intill alla aktörer i första virkesköpande led anslutna till PEFC och FSC vilket innebär att de krav som finns i dessa standarder omfattar alla skogsägare som vill avverka skog i Sverige oavsett om skogsägaren är certifierad eller inte.

4.3.1 Nyckelbiotoper inom FSC

4.3.1.1 FSC-certifierade skogsägare

Enligt FSC:s skogsbruksstandard ska alla nyckelbiotoper enligt Skogsstyrelsens definition och metodik (1995) undantas från alla skogsbruksåtgärder som inte syftar till att stärka naturvårdskvalitéer⁵⁰. Skötselkrävande nyckelbiotoper ska skötas utifrån definierade och dokumenterade skötsel mål för att bevara eller främja biotopens naturliga eller hävdbetingade biologiska mångfald. Detta gäller oavsett om det är registrerade nyckelbiotoper eller oregistrerade nyckelbiotoper.

Alla skogsbrukare ska undanta minst fem procent av sin produktiva skogsmark från alla skogsbruksåtgärder som inte syftar till att bevara eller främja biologisk mångfald. Nyckelbiotoper kan utgöra basen av dessa fem procent. För att uppnå fem procent som finns i innehavet väljs områden utifrån sin betydelse för den biologiska mångfalden och representativitet i landskapet.

Skogsområden av riksintresse och/eller etablerat nationellt intresse, med en koncentration av nyckelbiotoper och/eller lokaler för rödlistade arter utanför nyckelbiotoper klassas som skogar med höga bevarandevärden. För dessa områden ska det finnas speciella skötselplaner för att bevara eller förbättra bevarandevärdena. För att identifiera oregistrerade nyckelbiotoper finns också krav på naturvärdesbedömning på beståndsnivå inför större skogliga åtgärder.

4.3.1.2 Virkesköpande industri

Inom ramen för FSC:s spårbarhetsstandard och standard för Controlled Wood har FSC-certifierade skogsföretag gjort åtaganden att inte köpa virke från avverkningar som hotar höga bevarandevärden⁵¹. Syftet är att säkra att allt virke som tas in i systemet uppfyller vissa minimikrav när det gäller legalitet och

⁵⁰ FSC-STD-SWE-02-02-2010 SW. Svensk skogsbruksstandard enligt FSC med SLIMF-indikatorer. Forest Steward-ship Council Svenska FSC.

⁵¹ <https://se.fsc.org/se-se/certifiering/controlled-wood>

undvikande av kontroversiella källor. I den centraliserade nationella riskbedömningen för Sverige har förekomst av nyckelbiotoper identifierats som en risk för att virke från kontroversiella källor, bl. a. skogar med höga bevarandevärden, avverkas, och den virkesköpande organisationen ska ha rutiner som minimerar risken för att sådant virke tas emot. Undantag gäller för virke som faller ut vid skötselåtgärder i nyckelbiotoper.

4.3.2 Nyckelbiotoper inom PEFC

PEFC-systemet bygger på nationellt framtagna standarder som uppfyller PEFC:s gemensamma globala krav för ett miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart skogsbruk. Svenska PEFC förvaltar och äger den svenska PEFC-skogsbruksstandard. De större företag och skogsägarorganisationer som är intressenter i Svenska PEFC och uppbär skogsbrukscertifikat är: Norra Skogsägarna, Södra Skogsägarna, Mellanskog, Norrskog, Sveaskog, SCA, Holmen, Stora Enso, BillerudKorsnäs, Svenska kyrkan, Skogssällskapet, Sågab, Såg i Syd, Sågverken Mellansverige, Sydved och Vida.

PEFC:s regler för hantering av nyckelbiotoper väger samman hög ambitionsnivå för miljöhänsyn med uthållig skogsproduktion och värnar om allas möjlighet att under rimliga förhållanden äga och bruka skog ⁵²

4.3.2.1 För anslutna skogsägare

En PEFC-certifierad skogsägare ska avsätta minst fem procent av sin skogsmark för miljööndamål. Systemet bygger på att den certifierade skogsägaren har en certifieringsanpassad skogsbruksplan. Planen ska baseras på utförda naturvärdesbedömningar som ger underlag för prioritering av områden för de frivilliga avsättningarna. Genom certifierade avverkningsorganisationer och entreprenörer ska skogsbruksplanläggare och personal som ansvarar för planering och målklassning ha kompetens i skoglig naturvärdesbedömning och skogsbruksplanläggning. Nyckelbiotopsbegreppet och Skogsstyrelsens inventering används också vid prioritering av vilken mark som ska avsättas. Nyckelbiotoper eller motsvarande prioriteras högst, sedan kommer övriga objekt med naturvärden och därefter utvecklingsbara naturvärden.

För fastigheter med större andelar nyckelbiotoper måste planerad avverkning hanteras enligt särskild rutin för att de ska kunna avverkas inom ramen för certifieringen. Denna rutin går i korthet ut på att säkerställa att nyckelbiotoper motsvarande minst fem procent är avsatta för naturvårdsändamål, att en dialog/samråd med Skogsstyrelsen har hållits och att myndigheterna fått två års rådrum för att besluta om man vill lösa in nyckelbiotopen eller inte. Ärendet ska dokumenteras och dokumentationen ska tillställas PEFC:s styrelse innan åtgärden får påbörjas.

4.3.2.2 Virkesköpande industri

PEFC:s spårbarhetsstandard är en global standard som förvaltas av internationella PEFC.

⁵² [www.https://pefc.se/pefc-om-nyckelbiotoper/](https://pefc.se/pefc-om-nyckelbiotoper/)

I spårbarhetsstandarden, som reglerar hantering av både PEFC-certifierat och ocertifierat virke, används inte begreppet nyckelbiotop. För ocertifierat virke gäller att certifikatinnehavaren ska ha system på plats (Due Diligence System, DDS) för att minimera risken för att anskaffat ocertifierat virke kommer från så kallat ”kontroversiella ursprung”.

Kontroversiella ursprung (controversial sources) är virke som kommer från skogsbruksverksamhet som:

(a) inte följer gällande lokal, nationell eller internationell lagstiftning, i synnerhet när det gäller följande:

- skogsbruksaktiviteter och avverkning, inklusive bevarande av biologisk mångfald och omföring av skogsmark till annan användning,
- skötsel av områden med utpekade höga natur- och kulturvärden,
- skyddade och hotade arter, inklusive CITES krav,
- hälso- och arbetsfrågor relaterade till skogsarbetare,
- ursprungsbefolkningars rättigheter när det gäller egendom, besittningsrätt och brukarrättigheter,
- tredje parts egendom, besittningsrätt och brukarrättigheter,
- betalning av skatter och royalties,

(b) inte följer lagstiftning kring handel och tullar i det land där avverkning sker, i de fall där skogssektorn berörs,

(c) använder genetiskt modifierade skogsbaserade organismer,

(d) omför skogsmark till annan vegetationstyp, inklusive omföring av naturskog till skogsplanteringar.

4.4 Skogsstyrelsens arbete i förhållande till certifiering

I detta avsnitt ges en bakgrund om Skogsstyrelsens arbete med nyckelbiotoper i förhållande till skogscertifiering. Den statliga verksamhetens roll i förhållande till certifiering sammanfattas genom att relevanta avsnitt av propositioner och regeringens skrivelse citeras. Avsnittet ger även en kortfattad beskrivning av hur målbilder för god miljöhänsyn hanteras inom certifieringssystemen som exempel på en parallell fråga. Det avslutas med sammanfattning och reflektioner.

4.4.1 Myndigheters roll i förhållande till certifiering enligt beslutad politik

I propositionen ”Uppföljning av skogspolitiken”⁵³ från 1998 skrivs följande:

”Av betydelse för den biologiska mångfalden är också de krav som den internationella marknaden för skogsindustriprodukter ställer. Svensk industri möter sålunda skilda krav på att produkterna skall ha någon form av miljöcertifiering. I Sverige har det mot denna bakgrund gjorts ett omfattande arbete med att ta fram en nationell standard som kan ligga till grund för miljöcertifiering av skogsbruk. Internationellt sett ligger vi långt framme. Flera stora skogsföretag och skogsägareföreningar låter nu certifiera sin verksamhet.

⁵³ Proposition 1997/98:158. Uppföljning av skogspolitiken.

Standarden som används skiftar något. Certifieringen sker på olika sätt, t.ex. inom ramen för ISO och enligt EU:s system EMAS. Miljöcertifieringen är enligt regeringens uppfattning en angelägenhet för marknaden, dvs. för producenter och konsumenter. Det är angeläget att även statens skogsbruk på mark som förvaltas av Fastighetsverket miljöcertifieras så snart som möjligt.”

I regeringens skrivelse ”En samlad naturvårdspolitik”⁵⁴ från 2002 behandlas frågan om miljömärkning och certifiering.

När det gäller potentialen för marknadsbaserade styrmedel gör regeringen bland annat följande bedömningar:

”Miljömärkning och certifiering kan utvecklas ytterligare och på så sätt bidra till att naturvårdens mål uppnås. Sådana styrmedel bör i första hand utvecklas av aktörerna på marknaden dvs. konsumenter, producenter, handel samt miljö- och miljömärkningsorganisationer.”

”Statlig verksamhet bör ha till uppgift att skapa goda förutsättningar för miljömärkning etc. genom att utforma gynnsamma ramverk och genom att stödja och stimulera.”

Vidare framgår bland annat att:

”Staten och kommunerna har ett övergripande ansvar att utforma institutionella och gynnsamma ramverk. Dessa ramverk bör skapas genom en process som säkrar deltagande från olika aktörer såsom företag, konsumenter och ideella organisationer.”

”Den statliga verksamheten bör eftersträva att skapa goda förutsättningar för miljömärkning etc. genom att stödja och stimulera marknadsbaserade verktyg.”

”Systemen måste sålunda ha en hög grad av trovärdighet och legitimitet. Oberoende ackreditering, kontroll och revision är viktiga komponenter när det gäller trovärdighet. Vetenskapssamhället kan bidra till legitimitet och trovärdighet och bör därför kritiskt granska att märknings- och certifieringssystemen bidrar till de naturvårdsmål som systemen hävdar.”

”Myndigheterna och vetenskapssamhället har ett ansvar i att tillhandahålla och presentera underlag som kan vara relevant för utformning eller revidering av ett system.”

I propositionen ”Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete”⁵⁵ skriver regeringen bland annat:

”Flera sektorer arbetar även med sektorsvisa frivilliga certifierings-system. Inom skogsbruket i Sverige finns främst två system, FSC (Forest Stewardship Council) och PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification) där

⁵⁴ Regeringens skrivelse 2001/02:173. En samlad naturvårdspolitik. Sidan 122-125.

⁵⁵ Proposition 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.

markägare kan få sin verksamhet granskad i relation till såväl miljökriterier som sociala och ekonomiska kriterier av en tredje part. ”

I propositionen ”En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster”⁵⁶ från 2014 behandlas frågan om certifiering under rubriken Frivilliga insatser för miljöhänsyn.

Där gör regeringen följande bedömning:

”För att de miljöpolitiska och skogspolitiska målen för skogsbruket ska kunna nås är det avgörande med frivilliga insatser. Statligt finansierade insatser bör inriktas på att stimulera och uppmuntra frivilliga insatser, genom t.ex. rådgivning.”

Under skälen för regeringens bedömning framgår bland annat:

”Regeringen ser mycket positivt på de stora insatser för frivillig miljöhänsyn som har genomförts i skogsbruket sedan den nuvarande skogspolitiken beslutades i början av 1990-talet. Insatserna är en del av modellen för delat ansvar mellan staten och skogsbruket för genomförandet av politiken. Särskilt stor betydelse har de avsättningar av skogsmark som görs, bl.a. inom ramen för de marknadsdrivna internationella certifieringssystemen, men även genom att upprätta s.k. gröna skogsbruksplaner, utanför certifieringssystemen.”

”Skogsbrukets frivilliga åtgärder på miljöområdet sker bl.a. inom certifieringssystemen Forest Stewardship Council (FSC) och Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC). Cirka 15 miljoner av landets 23 miljoner hektar produktiv skogsmark är certifierat i något av systemen. Certifieringssystemen är frivilliga och marknadsdrivna. Det innebär att staten vare sig kan eller ska styra systemens utformning eller inriktning. Att från statens sida försöka styra certifieringen vore inte heller förenligt med principen om frihet under ansvar.”

4.4.2 Målbilder för god miljöhänsyn inom certifieringssystemen

Hantering av målbilder för god miljöhänsyn inom certifieringssystemen kan användas för jämförelse som en parallell till frågan om nyckelbiotoper. I sammanhanget bör det dock framhållas att målbilder för god miljöhänsyn har tagits fram genom en bredare process inom skogssektorn, medan det är Skogsstyrelsen som definierat och äger nyckelbiotopsbegreppet.

I den kommande FSC-standarden för skogsbruk i Sverige är skogssektorns målbilder för miljöhänsyn implementerade i tillämpning, uppföljning, anpassning och dokumentation gällande brukandet av skogen.

Detta uttrycks bland annat i riktlinjer som rör exempelvis hänsynskrävande biotoper, sociala värden, kantzoner och körning på följande sätt, exemplifierat med det förstnämnda:

⁵⁶ Proposition 2013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

RIKTLINJER 6.6.4: Skogssektorns målbilder för hänsynskrävande biotoper är implementerade i tillämpning, uppföljning, anpassning och dokumentation gällande brukandet av skogen.

Målbilderna för miljöhänsyn omnämns även i vägledning för arbete med att ta fram strategier för att långsiktigt bevara och utveckla höga bevarandevärden i identifierade områden.

Målbilderna används även som referens vid beskrivning av begrepp och definitioner.

I PEFC kommer målbilderna in genom de kompetenskrav som ställs på utförare d.v.s. genom hänvisning till SYN⁵⁷ där målbilderna införlivas i utbildningarna. Målbilderna är däremot inte krav i skogsstandarden utan hänvisas till för ytterligare vägledning. Motiven för detta var bl.a. att skogssektorns målbilder inte är skrivna för att utgöra grund för ett reviderbart certifieringssystem, att de ägs av en part utanför certifieringssystemet och kan ändras under standardens giltighetstid. PEFC anser att det är viktigt att värna målbilderna som ett oberoende verktyg för att de fortsatt ska vara ett värdefullt komplement till andra styrmedel (såväl frivilliga som lag och förordning).

4.4.3 Sammanfattning och reflektioner

I den beslutade politiken framgår att certifiering är en marknadsdriven och frivillig process. Det är civilsamhället som tillsammans med ekonomiska aktörer kommer överens utifrån vad man tror konsumenter och marknaden förväntar sig.

I regeringens naturvårdsskrivelse från 2002 framhålls att statlig verksamhet bör skapa goda förutsättningar för miljömärkning genom att utforma gynnsamma ramverk och genom att stödja och stimulera.

I propositionen om biologisk mångfald och ekosystemtjänster från 2014 framhålls att statligt finansierade insatser bör inriktas på att stimulera och uppmuntra frivilliga insatser samt att staten inte ska styra certifieringssystemens utformning eller inriktning.

Det kan också noteras att i den senaste skogspolitiska propositionen⁵⁸ från 2008 behandlas inte frågan om skogscertifiering närmare.

Det går att utläsa att det finns skillnader mellan de olika politiska ställningstaganden i fråga om hur långt staten sammantaget bör gå när det gäller att stödja skogscertifieringen, från regeringens skrivelse 2002 till propositionen om biologisk mångfald och ekosystemtjänster 2014.

En viktig fråga i sammanhanget är just vilket förhållningssätt Skogsstyrelsen bör ha och hur långt myndigheten bör gå i fråga om att stödja och stimulera frivilliga initiativ inklusive certifiering.

⁵⁷ Skogsbrukets yrkesnämnd är ett partssammansatt organ som har till uppgift att genom samverkan främja en positiv utveckling inom praktisk yrkesutbildning och arbetsmiljö inom skogsbruket.

⁵⁸ Proposition 2007/08:108 En skogspolitik i takt med tiden.

Följande fyra exempel kan användas för att åskådliggöra några olika situationer där det sett från Skogsstyrelsens perspektiv kan finnas kopplingar till certifieringssystemen men där detta tar sig olika uttryck och går olika långt.

Kontroll av lagefterlevnad. Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet genomförs enligt gällande lagstiftning och helt oberoende av certifieringssystemen. Samtliga skogsägare har att följa regelverken.

Uppföljnings- och utredningsverksamhet. Skogsstyrelsen följer exempelvis upp utveckling i skogen i förhållande till miljömålen, såväl årligen som vid fördjupad uppföljning. Uppföljningarna bidrar med kunskap och kan utgöra del av de samlade underlagen vid exempelvis revidering eller tillämpning av certifieringsstandarder.

Målbilder för god miljöhänsyn. Skogsstyrelsen har medverkat till att ta fram målbilder och att förvalta dem i samverkan med skogssektorn. Skogsstyrelsen kan bidra med information och kunskapsförmedling samt hänsynsuppföljning, men genomför i övrigt inte någon form av inventering och registrering av skogsmiljöer som kan omfattas av målbilderna annat än inom avgiftsfinansierad verksamhet. I den kommande FSC-standard för skogsbruk i Sverige är skogssektorns målbilder för miljöhänsyn implementerade i tillämpning, uppföljning, anpassning och dokumentation gällande brukandet av skogen. I PEFC kommer målbilderna in genom de kompetenskrav som ställs på utförare. Målbilderna är däremot inte krav i PEFC skogsstandard utan hänvisas till för ytterligare vägledning.

Nyckelbiotopsinventering. Skogsstyrelsen definierar och äger nyckelbiotopsbegreppet samt identifierar, avgränsar, bedömer och registrerar nyckelbiotoper. Information om nyckelbiotoper publiceras på Skogsstyrelsens hemsida. Skogsstyrelsen bidrar med information, utbildningar och annan kunskaps-spridning. Certifierade skogsägare gör åtagande om att undanta nyckelbiotoper från alla skogsbruksåtgärder som inte syftar till att stärka naturvårdskvalitéer (FSC) respektive att prioritera nyckelbiotoper inom ramen för frivilliga avsättningar (PEFC). Även skogsägare som inte väljer att certifiera sitt skogsbruk påverkas genom virkesköpande industriers certifiering av värdekedjan.

Vid tillsynsverksamheten agerar Skogsstyrelsen med stöd av sitt uppdrag och i linje med lagstiftningen. Vad gäller nyckelbiotopsinventeringen har inte Skogsstyrelsen något specifikt uppdrag, men utgår från det mer generella uppdraget i instruktionen att ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till beslutade skogspolitiska mål. Skogsstyrelsens roll när det gäller nyckelbiotopsinventeringen är inte författningsreglerad.

Den rättsutredningen som genomförts inom det samlade utredningsarbetet om registrering av nyckelbiotoper vid avverkningsanmälan drar slutsatsen att det inte

strider mot förvaltningslagen att Skogsstyrelsen inventerar naturvärden och dokumenterar dessa i ett register och sedan informera om dem.

I utredningen bedöms inventering och registrering av nyckelbiotoper utgöra annan förvaltningsverksamhet/faktiskt handlade, och att det inte är fråga om ärendehandläggning med beslut samt att det inte är fråga om en verksamhet som kan jämföras med ett överklagbart beslut. Huruvida informationen om den inventerade och dokumenterade nyckelbiotopen från myndighetens sida är avsett att verka bestämmande eller att få faktiska verkningar för den enskilde, är av betydelse för om det istället är fråga om ett beslut. Syftet som anges i utredningen är att inventeringen sker för att få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefull skog.

Om myndighetens avsikt med att registrera nyckelbiotoper var att ”registrera nyckelbiotoper för att detta skulle verka bestämmande för den enskilde”, skulle rättsutredningens slutsatser kunnat bli annorlunda. Dock är det viktigt att notera att det inte finns någon rättslig grund för myndigheten att hantera frågan på sådant sätt.

Detta bör beaktas i fråga om Skogsstyrelsens förhållningssätt till registrering av nyckelbiotoper i relation till certifieringssystemen.

5 Syfte med nyckelbiotopsinventering och användningen av resultaten

Nyckelbiotopsinventeringen ger ett kunskapsunderlag om skogar med mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Enligt PM kopplat till Skogsstyrelsens rutin för arbetet med nyckelbiotoper⁵⁹ är syftet att ta fram och komplettera besluts- och planeringsunderlag för olika aktörer inom skogsbruk, naturvård och fysisk planering.

I det uppdrag om en landsomfattande nyckelbiotopsinventering som Skogsstyrelsen fick i maj 2018 skrev regeringen att nyckelbiotopsinventeringen syftar till att identifiera, avgränsa samt registrera nyckelbiotoper i hela landet⁶⁰. Vad som utgör en nyckelbiotop definieras av Skogsstyrelsen enligt beslutet. Skogsstyrelsens handbok för nyckelbiotopsinventering⁶¹ har uppdaterats till följd av beslutet och anger samma syfte. Regeringen har i juni 2019 beslutat att avveckla denna utökade nyckelbiotopsinventering.⁶²

Nyckelbiotopsinventeringen är ett viktigt kunskapsunderlag när Skogsstyrelsen och andra myndigheter handlägger ärenden inom bland annat tillsyn och områdesskydd. Även för skogsägare som bedriver skogsbruk utgör nyckelbiotopsinventeringen ett kunskapsunderlag. Det kan ge underlag för skogsägare och andra verksamhetsutövare när de planerar och tar miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder och för deras beslut om frivilliga avsättningar. Dessa användningsområden av kunskapsunderlaget kan ses som de primära.

Kunskapsunderlaget kan även användas för bland annat:

- forskning
- information och kunskapsspridning om skogens naturvärden
- statistik om skogens naturvärden
- uppföljning av biologisk mångfald, exempelvis Levande skogar.
- strategiskt arbete med ex. formellt skydd av skogsmark, grön infrastruktur, fysisk planering samt vid planering av olika verksamheter som berör skogsmark.

⁵⁹ Skogsstyrelsen. Rutin - Arbeta med nyckelbiotoper, H-46/2017.

⁶⁰ Uppdrag att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen. Regeringsbeslut N2019/02259/SMF.

⁶¹ Skogsstyrelsen. Handbok Nyckelbiotopsinventering. 2019-07-01.

⁶² Uppdrag att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen. Regeringsbeslut N2019/02259/SMF.

6 Skogsstyrelsens verksamhet och registrering i samband med anmälan/ansökan

I utredningen ingår att beskriva användning och nytta för Skogsstyrelsens verksamheter (processer) av att nyckelbiotoper identifieras och registreras i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan. Även eventuella problem för berörda processer ska beskrivas.

Beskrivningen nedan baseras på inkomna svar från processförvaltningarna för Skogsstyrelsens kärnprocesser på en utskickad enkät. Svaren är uppdelade efter respektive process.

6.1 Användning av uppgifterna och nytta för verksamheten

Fråga 1: *Hur används uppgifterna och vilken nytta har verksamheten inom processen av att det identifieras och registreras nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan och ansökan om avverkningstillstånd?*

Inventering

Nyckelbiotopsinventeringen är en kartläggning av var i skogen det finns områden med stor betydelse för flora och fauna och inventeringsprocessen tillhandahåller information till övriga intressenter. Hur områden kom till vår kännedom ska inte spela någon roll för användningen inom vår myndighetsutövning (såsom områdesskydd och rådgivning) eller av omvärlden (forskning, planering osv). Vi vill att kartläggningen ska vara så komplett som möjlig och att den kunskap som finns på myndigheten om var det finns områden med stor betydelse för flora och fauna tas till vara i en ordnad och strukturerad form, och delas med omvärlden.

Tillsyn

Det finns inga formella krav att registrering av nyckelbiotoper behöver ske för att vi ska kunna utöva tillsyn enligt SVL eller miljöbalken. Däremot känner handläggarna ibland en trygghet i att ha en nyckelbiotopsinventering i grunden när de hanterar ett ärende, eftersom detta är en väl beprövad inventeringsmetod. I vissa fall kan även en registrerad nyckelbiotop ge en trygghet i bedömningar och ge en ökad tydlighet i behovet av tillsyn i området.

Uppgifterna i en registrerad nyckelbiotop används, som ett kunskapsunderlag, vid exempelvis nedanstående tillsynsinsatser:

- samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.
- kommunikering inför beslut
- motivering av ett beslut enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken.

När det gäller ansökan om avverkning i fjällnära behövs ett bra underlag av vilka miljövärden som finns. Efter Änok-domen har uttolkningen varit att Skogsstyrelsen inte enligt 18 § kan ge tillstånd till avverkning om det ansökta området håller minst nyckelbiotopkvalitet, dvs avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden. Den särskilda inventering som Skogsstyrelsen utför när naturvärdena inte är kända och antas vara höga är en nyckelbiotopsinventering.

Områdesskydd

Kunskapen om var i landet nyckelbiotoper är belägna är av väsentlig betydelse för myndighetens arbete med områdesskydd, i synnerhet för att möjliggöra samhällsekonomiskt effektiva prioriteringar av objekt. Inom områdesskyddsverksamheten nyttjas så gott som dagligen uppgifter om registrerade nyckelbiotoper t ex för urval av objekt, underlag för myndighetssamverkan, statistiska sammanställningar med mera.

I den bästa av världar skulle ett komplett kunskapsunderlag där alla nyckelbiotoper var identifierade och registrerade vara att föredra. Det skulle underlätta den strategiska planeringen samt objektsvis prioritering för områdesskydd och prövning av tillstånd. I avsaknad av ett sådant komplett kunskapsunderlag är den information som tillkommer genom registreringar i samband med att nyckelbiotoper upptäcks vid avverkningsanmälningar eller annan verksamhet ett viktigt komplement. Statistik visar också att många av de nyckelbiotoper som upptäcks i samband med avverkningsanmälningar hos enskilda markägare också har prioriterats för formellt skydd inom några år.

För de fall nyckelbiotoper som upptäcks i samband med avverkningsanmälningar registreras – och ges ett formellt skydd eller sparas som frivilliga avsättningar av markägarna – är informationen ett viktigt stöd och underlag i arbetet för att åstadkomma ekologiskt funktionella landskap och en grön infrastruktur. Exempelvis används informationen vid arbetet med framtagande av värdeetrakter. För att kunna identifiera och göra relevanta avgränsningar av olika värdeetrakter behövs då så mycket lägesbunden information som möjligt om olika skogars naturvärden. Eftersom ett fullständigt kunskapsunderlag saknas är den kompletterande information som tillkommer genom registreringar av nyupptäckta nyckelbiotoper av betydelse för ett sådant arbete.

För områdesskyddsverksamheten är även distinktionen av att ett område är just en nyckelbiotop viktig. Den kalibrerade kvalitetsstämpel på ett skogsområdes höga naturvärden som en nyckelbiotopsregistrering innebär gör det möjligt att effektivisera flera moment och aktiviteter inom områdesskyddsverksamheten. Exempelvis möjliggör och underlättar sådan information översiktlig planering och prioritering samt olika typer av sammanställningar etc.

Kunskapsstöd

Uppgifterna används för att kunna lyfta kunskapen externt om vilka värden som finns, hur de bör tas tillvara och vilka verktyg som finns för att bevara dem. Skogsägaren är idag skyldig att anmäla en planerad avverkning sex veckor före åtgärden sker. Dessa sex veckor har myndigheten för att dels kunna

uppmärksamma skogsägaren på värden som skogen har förutom virkesvärdet, dels för att kunna genomföra samråd enligt 12:6 om miljövärdena på platsen kräver det. Om möjligheterna att dokumentera höga naturvärden för myndighetens ärendehantering efter avverkningsanmälan tas bort faller själva huvudsyftet med 6-veckorsregeln och själva anmälningsplikten. Frågan har därför en betydligt större dignitet än den först kan verka. Detta får givetvis mycket stora konsekvenser för myndighetens interna och externa kunskapsprocess.

Policyutveckling

De globala hållbarhetsmålen inom Agenda 2030 innebär att vi ska uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar värld. De svenska miljömålen omhändertar den ekologiska dimensionen av de globala hållbarhetsmålen. Den miljömässiga delen av hållbar utveckling följs därmed upp och utvärderas via miljömålssystemet. Skogsstyrelsen ansvarar för miljömålet Levande skogar. Årligen utför Skogsstyrelsen en nationell uppföljning samt en regional uppföljning (länsvis). Ungefär en gång vart fjärde år genomförs en fördjupad utvärdering.

Inom policyutveckling används uppgifter om nyckelbiotoper till exempel i samband med vissa regeringsuppdrag och även andra utredningar som olika skogliga konsekvensanalyser.

Nyckelbiotoper är centrala både i uppföljningsarbetet och i åtgärdsarbetet för Levande skogar. I underlaget är det viktigt med kvalitetssäkrade uppgifter som utgår från arbete som är relativt stabilt över tid. Två indikatorer som används för att följa upp miljömålet handlar om nyckelbiotoper, avverkade nyckelbiotoper samt registrerade nyckelbiotoper. Att följa trenden för avverkning och nyregistrering av nyckelbiotoper utgör en del av utvärderingen. Arealen nyregistrerade nyckelbiotoper är ett viktigt mått på hur kunskapsutvecklingen framskrider. Även i fördjupad utvärdering läggs stor vikt vid nyckelbiotoper på grund av de höga naturvärden dessa områden hyser. Eftersom förekomst/förlust/förvaltning av dessa naturvärden är mycket centrala för utvecklingen av biologisk mångfald, grön infrastruktur, hotade arter och bevarandestatus i svensk skog (områden som är avgörande för måluppfyllelse av Levande skogar), föreligger ett fokus på nyckelbiotoper i miljömålsuppföljningen.

Myndighetens kunskapsbrist är ett stort problem ur ett miljömålsperspektiv. Eftersom ett fullständigt kunskapsunderlag saknas är den information som tillkommer genom registreringar av nyupptäckta nyckelbiotoper i samband med anmälan av stor betydelse både i uppföljning och åtgärdsarbetet. De av Skogsstyrelsen kända nyckelbiotoperna utgör ungefär två procent av den produktiva skogsmarken, vilket uppskattningsvis motsvarar endast hälften av de befintliga nyckelbiotoperna. Utan kunskap om dessa områden blir arbetet med värdeetrakter, områdesskydd, grön infrastruktur och andra åtgärder som syftar till att bibehålla biologisk mångfald mindre effektiva. Även Riksrevisionen anmärkte i sin senaste granskningsrapport⁶³ om långsiktigt skydd och frivilliga avsättningar, på vikten av myndighetens kunskapsuppbyggnad om var de högsta naturvärdena är belägna i landskapet för att arbetet ska bli samhällsekonomiskt lönsamt.

⁶³ Riksrevisionen. Skydd av värdefull skog. RIR 2018:17.

Ur uppföljningssynpunkt påverkas indikatorn som visar på kunskapsutvecklingen positivt av att myndigheten registrerar nyckelbiotoper vid anmälan. De senaste åren kommer ca 40 procent av myndighetens nya kunskap om var de viktigaste naturvärdena är belägna från det arbete som sker i samband med anmälan. Sett till den senaste statistiken försvinner därmed ca 40 procent av det årliga underlaget om myndigheten slutar registrera vid anmälan.

Ur åtgärdssynpunkt är formellt skydd av skogar med höga värden ett viktigt verktyg för att komma närmare miljömålet. En hög andel av de nyckelbiotoper som upptäckts i samband med anmälan har de senaste åren prioriterats för formellt skydd och det är angeläget att myndigheten fått möjlighet att pröva även de nu okända områdena för skydd. Enbart kända områden är möjliga att prioritera för formellt skydd. De nyckelbiotoper som upptäcks i samband med anmälan är även ett viktigt underlag för skogsägares prioritering av frivilliga avsättningar och för Skogsstyrelsens arbete med rådgivning om hänsyn.

Från ett miljömålsperspektiv är alternativet att få kunskap om dessa områden i ett sent skede bättre än alternativet ingen kunskap alls. De nyckelbiotoper som upptäcks i samband med avverkningsanmälan skulle kunna misstas för försumbara då det endast handlar om ca 0,5 procent av de årligen inkomna anmälningarna. Men i och med att en stor del av myndighetens nytillkomna kunskapsunderlag utgörs av verksamhet i samband med anmälan, och att dessa områden är starkt begränsade i landskapet är det viktigt att kunskapen kommer myndigheten till handa.

Rådgivning

Eftersom rådgivning och tillsyn är separerade förekommer ingen rådgivning kopplad till avverkningsanmälan. Så i de flesta fall påverkas inte processen direkt på objektsnivå av att det registreras nyckelbiotoper.

Eftersom registreringen ibland leder till att avverkningsanmälan dras tillbaka så kan informationen användas i därefter följande objektsvisa rådgivningsaktiviteter, till exempel rådgivning om Skogens miljövärden, naturskyddsrådgivning eller rådgivning om Nokås-stöd.

Information om registrerade biotoper kommer också in i Mina sidor och i de öppna kartjänsterna och blir därmed ett kunskapsunderlag för andra än markägaren, t ex virkesköpare eller potentiella köpare vid en överlåtelse av fastigheten.

Ekonomiska stöd

Det enda sammanhang vi ger stöd i samband med föryngringsavverkning är i ädellövskog (där vi ger stöd till föryngringsåtgärderna) och brandstödet (stöd till upparbetning av skadad skog). Men vi kontrollerar normalt att det finns anmälan/tillstånd innan vi beviljar stöd. Så det är normalt tillsynsprocessen som avgör om beviljning av ekonomiskt stöd är möjligt.

Uppdragsverksamhet

Inom uppdragprocessen används registrerade nyckelbiotoper som underlag i olika inventeringar eller planeringsunderlag. Då spelar det egentligen ingen roll hur nyckelbiotopen registrerats. I vissa produkter ingår också att inventera och registrera nyckelbiotoper, t ex naturvärdesinventeringar. I andra produkter har vi enligt en rutin påtagit oss att meddela myndighetens nyckelbiotopsinventerare när vi hittar misstänkta nyckelbiotoper, men det ingår inte i det egentliga uppdraget, och nyckelbiotoper registreras bara om myndigheten har möjlighet och på myndighetens bekostnad.

Uppgifterna som registrerats vid avverkningsanmälan/ansökan används inte på något annat sätt än andra registrerade nyckelbiotoper. Det kan snarare vara problematiskt i de fall vi genomfört ett uppdrag, som inte direkt innefattar naturvärdesinventering, och när myndigheten i en senare handläggning registrerar nyckelbiotop. Det är svårt för kunden att i det läget skilja på Skogsstyrelsen i tillsyn/inventering och Skogsstyrelsen i uppdragsverksamheten som leverantör av en tjänst. Vidare att skilja på olika tjänster och förstå varför bedömningar kan skilja sig åt eller varför en tjänst som inte innehåller naturvärdesinventering inte säkert kan fånga nyckelbiotoper. Däremot omöjliggör automatisk registrering av naturvärden i princip att affärsmässigt marknadsföra naturvärdesinventering i små- och mellanskogsbruket.

Geodataförsörjning

Uppgifterna används på samma sätt som alla registrerade nyckelbiotoper. De nyckelbiotoper som registreras görs tillgängliga i interna och externa system som underlag oavsett inom vilken verksamhet de upptäcks.

6.2 Problem för verksamheten

Fråga 2: *Vilka problem kan ni, utifrån verksamheten i er process, se med att det identifieras och registreras nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan och ansökan om avverkningsstillstånd?*

Inventering

Registrering och information till markägare kan innebära ett arbetsmiljöproblem för personalen då de är medvetna om konsekvenserna för markägaren när informationen om registrering av en nyckelbiotop kommer sent in i planering av en avverkning. Identifiering och registrering kan medföra stora ekonomiska konsekvenser för markägaren.

Tillsyn

De flesta av de identifierade problemen har beskrivits i den fördjupade tillsynsutredningen. Nedan finns några exempel:

- Risk finns för sammanblandning av processer vilket kan ge otydligheter internt och externt om vad tillsynen innebär. Och det finns en risk att markägaren ser inventeringen som en tillsynsinsats. I och med att få aktörer avverkar nyckelbiotoper kan nyckelbiotopsstämpeln förväxlas med ett förbud från myndigheten. Därigenom skapas en risk för otydlighet om vilka befogenheter Skogsstyrelsen har inom tillsynsverksamheten.

- Risk för skev resursfördelning vid utredning av ett ärende. Enligt 23 § i förvaltningslagen är en myndighets utredningsansvar att ”se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver”. För att få fram nödvändig information för ärendet kan det i vissa fall krävas mindre omfattande utredning och i vissa fall en mer omfattande utredning. Detta är avhängigt vilka värden eller andra intressen till exempel rennärning som berör ärendet. Det kan leda till att naturvärden blir mycket noggrant utredda och ibland mer än vad som krävs, medan andra tillsynsområden riskerar att förbises.
- Att utredning av ett ärende delvis ska följa en inventeringsmetodik kan förvaltningsrättsligt bli svajigt. Särskilt om metodiken förändras med tiden och för ett annat syfte.
- Handläggarna kan lätt hamna i en diskussion med markägaren om dennes syn på nyckelbiotoper, när diskussionen egentligen borde handla om de skyldigheter markägaren får i och med inlämnad avverkningsanmälan och områdets kvalitet.
- Beskedet kring nyckelbiotopen kommer till markägaren sent i dennes planering. Markägaren har redan planerat avverkning i området. Identifieringen och registreringen av nyckelbiotopen kan då försvåra kommunikationen, när det gäller avverkningen, mellan Skogsstyrelsen och markägaren.
- Personal med nyckelbiotopskompetens är en trång sektor inom Skogsstyrelsen. I praktiken innebär det i dagsläget att handläggningen av ärendet ibland drar ut på tiden eftersom handläggaren vill invänta en registrering av eventuell nyckelbiotop innan avverkningsanmälan handläggs klart. Handläggningen blir inte klar inom 6 veckor.
- Den nya utvecklade metoden för nyckelbiotopsinventering anpassad till nordvästra Sverige är svår att använda för att bedöma om en liten del av ett område är en nyckelbiotop. För en ansökan behövs en särskild inventering för just det specifika området och metoden med objektivt utlagda provytor och olika antal kriterier beroende på biotopens storlek fungerar därför inte optimalt. Ett tillsynsbesök för att inventera naturvärdena i ett ansökt område blir istället en nyckelbiotopsinventering på ett större område. Används inte metoden som tänkt så blir det inte heller bra.

Områdesskydd

Att kunskapen brister inom delar av skogsbruket om vilka områden som inte bör anmälas för avverkning är ett problem. Det kan även vara så att kunskapen finns, både i att identifiera nyckelbiotoper och om vikten av att dessa områden undantas från skogsbruksåtgärder, men att viljan inte är tillräcklig. Av de oregistrerade nyckelbiotoper som årligen berörs av en avverkningsanmälan slutavverkas uppskattningsvis ca 75 procent medan endast 25 procent upptäcks av Skogsstyrelsen och registreras som nyckelbiotoper. I arbetet med ett hållbart brukande, internationella överenskommelser och för att nå miljökvalitetsmål behöver problematisering och fokus därför läggas på avverkningen av oregistrerade nyckelbiotoper snarare än frågan om registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan eller ej.

Omfattningen av avverkningsanmälningar av nyckelbiotoper (registrerade och oregistrerade) som också avverkas årligen överstiger vad Skogsstyrelsens anslag för områdesskydd räcker till. Om även ansökningar om avverkningstillstånd och skogsbruksåtgärder som inte är anmälningspliktiga enligt skogsvårdslagen vad gäller framför allt gallringsåtgärder läggs till är anslaget långt ifrån tillräckligt. Det saknas uppgifter om hur stor andel av de avverkningsanmälda nyckelbiotoperna (registrerade eller oregistrerade) som ges ett formellt skydd. Av samma orsaker kan det inte hållas för osannolikt att erforderlig miljöhänsyn i enlighet med 30 § skogsvårdslagen vid skogsbruksåtgärder i flera av dessa avverkningsanmälda områden uteblir, vilket inte heller bidrar till ett hållbart brukande.

Att det identifieras och registreras nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan eller ansökan om avverkningstillstånd är i sig inget större problem för områdesskyddsprocessen i stort även om det i en del av dessa ärenden innebär problem. Det är dock en företeelse processen utvecklats för att hantera. Omfattningen av beslutade områdesskyddsärenden som har sitt ursprung i en avverkningsanmälan av tidigare registrerade eller vid avverkningsanmälan registrerad nyckelbiotop uppgår till omkring en tredjedel av de områdesskydd som beslutas. Andelen har varit relativt konstant genom åren.

De undersökningar som genomförts av om hur markägare uppfattar processen vid bildandet av områdesskydd ger inte svar på om markägare på vars mark det beslutas om områdesskydd till följd av en inlämnad avverkningsanmälan på en nyckelbiotop är mer nöjda eller mindre nöjda med att ett beslut om områdesskydd beslutats än om orsaken till initieringen till att ett skydd initierats varit att myndigheten tagit initiativet på andra grunder eller att markägaren lämnat in en intresseanmälan om formellt skydd.

Det finns ingen uppföljning eller möjligheter till att nu i efterhand undersöka om de beslut om områdesskydd som beslutats till följd av en registrering av en nyckelbiotop vid avverkningsanmälan skiljer sig åt vare sig i handläggningstid eller i administrativa kostnader. Dessa ärenden är inte överrepresenterade bland de få ärenden där överenskommelse om ersättning inte nås före beslut om områdesskydd eller bland de få ärenden som överklagas av markägare.

Antalet akut hotade objekt med mycket höga naturvärden ökar inte till följd av registreringen av nyckelbiotoper, men antalet akut hotade objekt som ska hanteras inom områdesskyddsprocessen ökar i och med att vi får kännedom om dessa objekt vid en registrering av nyckelbiotopen. Detta kan påverka turordningen i vilka nyckelbiotoper skyddas liksom i vilken ordning markägare ges ersättning för de områdesskydd som beslutas, men det är inga stora omkastningar totalt sett eller i jämförelse med andra faktorer som kan innebära omkastningar. Det är också bättre att verksamheten får kännedom om att objekten finns, om än i ett sent skede som inför en nära förestående avverkning, jämfört med att områdenas naturvärden eventuellt spolieras för alltid utan att de ens prövats om de är prioriterade för formellt skydd. Underlag visar också tydligt att en stor del av de nyckelbiotoper som upptäcks i samband med avverkningsanmälningar har prioriterats för formellt skydd. Med tillräcklig och tydlig kommunikation i de aktuella ärendena finns oftast förståelse bland berörda markägare för att deras ärende behöver anstå en tid.

Personer med områdesskyddskompetens är en begränsad och eftertraktad resurs inom Skogsstyrelsen som bland annat besitter nyckelbiotopskompetens (i sig en begränsad resurs) varför denna personal anlitas för att kartlägga och registrera eventuella oregistrerade nyckelbiotoper som anmäls för avverkning/ansöks om tillstånd för avverkning. Handläggandet av andra enskilda pågående områdesskyddsärenden kan av denna anledning försenas.

Policyutveckling

Verksamheten ger ett värdefullt tillskott av kunskap för uppföljning och åtgärdsarbete inom ramarna för Levande skogar, men ger inte ett tillräckligt kunskapsunderlag eftersom verksamheten är begränsad. Skattningar indikerar att myndigheten upptäcker ca en fjärdedel av de nyckelbiotoper som årligen anmäls. Därmed avverkas majoriteten utan att myndigheten fått tillfälle att prova om de är prioriterade för skydd, ge råd om miljöhänsyn, föra en dialog om frivilliga avsättningar eller få kunskap om var i landskapet dessa naturvärden försvinner.

Kunskapsstöd

Kunskapen når skogsägaren sent i planeringsprocessen, vilket kan göra det svårare att ta till sig alternativ till slutavverkning i det skedet.

Ekonomiska stöd

Teoretiskt kan det vid ansökan om stöd till förnygring av ädellövskog beviljats tillstånd till avverkningen trots att det registreras eller redan finns en nyckelbiotop registrerad i området. Det kan vara möjligt om det saknas anslag och inte kan prioriteras för områdesskydd.

I stödföreskriften 2§ finns en regel som säger att *”Som villkor för stöd gäller att åtgärden utformas så att den inte skadar särskilda värden i natur- eller kulturmiljön eller något annat starkt allmänt intresse”*.

Men då det i normalfallet ändå kan antas att det är själva avverkningen som förstör naturvärden lär vi inte kunna hindra stöd till efterföljande förnygring med den paragrafen. Många skulle kanske se det som stötande att vi ger stöd till förnygring efter att någon avverkat en nyckelbiotop, men det finns inget i stödreglerna som säger att vi kan neka stöd trots att föregående avverkning är olaglig eller ”skogspolitiskt olämplig”.

Rådgivning

På grund av den ovan nämnda separationen mellan tillsyn och rådgivning så är den direkta påverkan liten. Indirekt påverkas rådgivningen av att registreringen är kontroversiell och debatteras bland markägare och branschfolk. Det påverkar samtalsklimatet och det märks bland annat vid skogsträffar. Det har blivit vanligare att deltagare tar upp och vill diskutera nyckelbiotopsfrågan trots att ämnet för träffen kan vara ett helt annat. Förutom att det kan vara ett arbetsmiljöproblem i sig, så tar det fokus från det som träffen var ämnad för.

Geodataförsörjning

Eftersom registrerade nyckelbiotoper visas i våra externa kartor (på webben) kan det vara känsligt att alla kan se att en markägare har avverkningsanmält/-ansökt för ett område som berör en nyckelbiotop.

6.3 Möjlig anpassning för att begränsa eventuella problem

Fråga 3: *Om Skogsstyrelsen fortsätter att identifiera och registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan och ansökan om avverkningsstillstånd, vilka anpassningar av arbetsätten kan då göras för att begränsa eventuella problem enligt fråga 2?*

Inventering

Inventeraren kan vara i en utsatt position och handläggningen kan göras av tillsynsansvarig eller att inventeringen avpersonifieras. I nuläget framgår inte namn på inventerare på ärendekortet som skickas ut.

Tillsyn

Skogsstyrelsen behöver öka tydligheten kring vad som är inventering och vad som är tillsyn, så att det blir tydligare i varje enskilt fall. Hitta sätt att skapa gränssnitt mellan verksamheterna. Behovet av ökad tydlighet gäller både internt för Skogsstyrelsens personal och externt för markägaren. Insikter om att Skogsstyrelsen måste göra en allsidig och opartisk utredning i den omfattning som ärendets beskaffenhet kräver påverkas på ett sätt inte av om vi fortsätter registrera eller inte.

Tillsynsprocessen behöver se över dels hur tillsyn utövas gentemot 12 kap 6 § miljöbalken och dels hur utredning utförs allsidigt. Hur fångas, på ett systematiskt sätt, alla olika delar Skogsstyrelsen har tillsyn över? Därefter behöver berörda rutiner uppdateras.

Om det fortfarande är nyckelbiotop som ska användas vid gränsdragningen för 18 § behövs en anpassad metod för att inventera naturvärden inom ansökningar om avverkning i fjällnära områden

Områdesskydd

Ett möjligt sätt att hantera det kan vara att genom utbildningar och information till skogliga aktörer få dessa att bli bättre på att identifiera oregistrerade nyckelbiotoper samt – i de fall markägare inte har möjlighet att inom ramarna för sektorsansvaret lämna området som frivillig avsättning – i större utsträckning lämna in intresseanmälan för formellt skydd istället för att avverkningsanmäla området.

I kommunikationen i enskilda områdesskyddsärenden, oavsett på vilket sätt de initierats, behöver det tydligt framgå att exakt tidpunkt för när ett beslut om områdesskydd kan tas inte kan ges.

Policyutveckling

Förebyggande arbete genom utbildningar och information till skogliga aktörer kan leda till att de ökar sin kompetens både i fråga om att uppmärksamma höga naturvärden, och förståelse om sektorsansvaret. Det vore önskvärt med en utveckling där ombudet i en ökad utsträckning för en dialog med markägaren om frivilliga avsättningar och kan vara behjälpliga att prioritera områden ur ett miljövärdesperspektiv i ett tidigt skede. Det vore också önskvärt att oregistrerade nyckelbiotoper som markägaren inte har möjlighet att lämna som frivillig avsättning, lämnades in av ombudet som intresseanmälan för formellt skydd istället för en avverkningsanmälan.

En heltäckande landsomfattande inventering om var de höga naturvärdena är belägna skulle medföra att inventeringsbehovet inte skulle uppstå i samband med anmälan.

Kunskapsstöd

Att myndigheten tydliggör för markägarna varför det finns anmälningsplikt vid föryngringsavverkning (eller varför man måste söka tillstånd i fjällnära skog). Bättre kunskap om bakgrunden till varför man ska anmäla planerad avverkning borde minska risken att ett brev som kommer under 6-veckorsperioden med information om en hittad nyckelbiotop upplevs som en överraskning. Utvecklad och förtydligad kommunikationen med markägarna i samband med registrering kan behövas.

En annan anpassning av verksamheten som skulle bidra till att begränsa problemet skulle vara att nyckelbiotoper också identifieras och registreras genom en systematisk och landsomfattande inventering. På så sätt skulle en större andel av nyckelbiotoperna bli kända i ett tidigare skede, vilket skulle underlätta kunskapsöverföringen.

Rådgivning

Vi tror att det är viktigt att man på olika sätt försöker förebygga att nyckelbiotoper anmäls till avverkning, eller åtminstone att anmälaren är mer medveten om att området har höga naturvärden och kan komma att klassas som nyckelbiotoper. Detta kan exempelvis göras genom:

- Mer och bättre information och utbildning om nyckelbiotoper till skogsbrukare.
- Fortsätta att utveckla metoden för att identifiera nyckelbiotoper så att den blir mer objektiv och transparent.
- Ge skogsbruket så bra objektsanknuten information som möjligt, tex tillgång till det GIS-underlag som tagits fram för den systematiska inventeringen.

Vi har svårt att ta ställning till om det är rätt att fortsätta med registreringen eller inte (och det var ju inte heller det vi ska svara på), men om vi fortsätter behöver vi fundera ordentligt på hur vi motiverar registreringen nu när politiken sagt nej till systematisk inventering. Den personal som möter skogsbrukarna behöver ha bästa möjliga stöd för att möta frågor och kritik.

Uppdragsverksamhet

Inom uppdragsverksamheten förutses inga direkta förändringar. Avtalsskrivningar behöver kontinuerligt ses över och eventuellt bör vissa ändringar i produktbeskrivning och avtal göras för att möta fall där vi gjort andra bedömningar om naturvärdenas kvalitet inom uppdragsverksamheten jämfört med myndighetsverksamheten.

Geodataförsörjningen

Det går redan idag att välja att inte visa nyckelbiotoper externt på webben, vilket teoretiskt skulle gå att tillämpa för dessa objekt. Funktionen finns främst för att slippa dubletter på bolagsmark. Men det skulle bli väldigt konstigt om Skogsstyrelsen inte skulle visa nyckelbiotoper som registrerats vid avverkningsanmälan/ansökan.

6.4 Påverkan för verksamheten och behov av förändringar i arbetssätt om registreringen upphör

Fråga 4: *Om Skogsstyrelsen upphör med att identifiera och registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan och ansökan om avverkningsstillstånd, hur skulle processen påverkas och vilka förändringar i arbetssätt skulle då behöva genomföras? Exempel på förändringar skulle kunna vara att vi behöver utveckla andra arbetssätt för att få in den information/det kunskapsunderlag som behövs.*

Inventering

Om en annan metod för identifiering av områden med stor betydelse för flora och fauna ska tas fram, förutsätter det att inventeringsprocessen är delaktig från start. Det är önskvärt att den information som samlas in vid ärendehandläggningen lagras på ett ordnat och tillgängligt sätt så att kunskapen inte går förlorad. Det finns flera fördelar med att ha information om skogar med höga naturvärden samlade i en och samma databas och hur framtida lagring av information ska göras bör utredas noga.

Det är oklart om detta skulle få konsekvenser för andra inventeringar, vilket bör utredas närmare vid eventuellt beslut om att registreringen upphör. Det skulle också behöva utredas om det finns fortsatt behov av nyckelbiotopskalibreringar.

Tillsyn

Skogsstyrelsen behöver hitta andra sätt att samla information i utredning av ett ärende. Hittills har nyckelbiotopsinventering och informationen som den ger använts som underlag för hur naturmiljön ser ut i ett enskilt fall. Skogsstyrelsen behöver hitta sätt att åstadkomma detta men på ett mer ”skalbart” sätt. Det vill säga att i vissa ärenden fångas information om naturmiljön utan att motsvarande resurser som en inventering skulle tagit i anspråk används.

Tillsynsenheten har även börjat arbeta för att så småningom kunna erbjuda kalibreringar för bl.a. hänsynskrävande biotoper. Det har länge varit ett önskemål från distrikten. Införs denna förändring ökar behovet av dessa.

Kompetensutveckling behövs kring samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Hur behöver ett samråd genomföras? Hur dokumenteras samrådet? Vad ska vara med i ett samråd? När är det aktuellt med beslut? Detta gäller förstås även om inte förändringen genomförs, men blir extra viktigt i och med denna förändring.

En annan metod för att inventera naturvärden inom ansökningar om avverkning i fjällnära områden behöver tas fram.

Områdesskydd

Eftersom nyckelbiotoper är så centralt i arbetet med områdesskydd skulle ett upphörande av registreringar i samband med avverkningsanmälningar få flera direkta konsekvenser. Exempelvis kommer det sannolikt leda till försämrade möjligheter att göra så samhällsekonomiskt effektiva urval av områdesskyddsobjekt som möjligt. Sannolikt kommer även en del områden spolieras trots att de skulle varit prioriterade och kunnat skyddas formellt om de fångats upp som nyckelbiotoper.

Från politiskt håll har under senare år även nyckelbiotopsrika brukningsenheter varit i fokus, genom att t ex stora delar av anslaget för skydda av skog riktas till denna specifika kategori. Av de skyddsärenden som initieras till följd av avverkningsanmälningar, medför en nyregistrering av tidigare okända nyckelbiotoper i vissa fall att den aktuella brukningsenheten kommer över de uppsatta tröskelnivåerna och därmed kan nyckelbiotoper på brukningsenheten prioriteras utifrån kriterierna i denna urvalskategori. Om Skogsstyrelsen upphör med registreringen finns risk att detta försvårar områdesskyddsprocessens möjligheter att ha kännedom om det handlar om en nyckelbiotopsrik brukningsenhet eller inte.

Sannolikt skulle det också medföra ett behov av ett förändrat arbetssätt där t ex flera fältbesök och inventeringstillfälle skulle behövas för att kvalitetssäkra området gentemot andra områden, vilket i sin tur innebär ökade administrativa kostnader och tidsåtgång per ärende.

Policyutveckling

Underlaget skulle behöva samlas in i ett tidigare skede.

Kunskapsstöd

Vi tappar kunskapen om förekomsten av ett stort antal nyckelbiotoper i skogslandskapet, samt om hur väl skogsbruket tar hänsyn till dessa. Alternativet är en systematisk inventering i ett tidigare skede.

Skogsstyrelsens arbete med inventering, registrering och information kring nyckelbiotoper baseras på mångåriga kalibreringar och kurser. En bieffekt av nyckelbiotopsinventeringen är att myndigheten kunnat bibehålla en samsyn och mycket hög kompetens i naturvårdsfrågor. Denna kunskap och kompetens förloras mycket snabbt utan en aktiv inventeringsverksamhet, vilket även påverkar andra processer såsom tillsyn, områdesskydd etc. Samsynen finns också väl dokumenterad i uppföljningar av de kalibreringsövningar som görs.

Rådgivning

Påverkan på processen skulle möjligen vara att de negativa effekterna kopplat till samtalsklimatet med skogsbrukarna skulle minska. Sannolikt skulle fler områden med nyckelbiotopskvalitet avverkas utan registreringen. Förutom att naturvärdena spolieras, skulle det även innebära att möjligheter till rådgivning om naturvårdande skötsel och rådgivning om stöd går förlorade. Man behöver utveckla användningen av andra kunskapsunderlag, t. ex det ovan nämnda k-skogsskiktet. Man bör också undersöka möjligheterna att genom teknik som t. ex maskininlärning identifiera potentiella områden med höga naturvärden. Kanske kunde det vara användbart både för nyckelbiotoper och för hänsynskrävande biotoper?

Uppdragsverksamhet

Det finns flera vägar att gå med en överföring av nyckelbiotopsinventering till uppdragsverksamheten, men det är viktigt att vi först hinner bedöma möjligheter och konsekvenser innan vi förbinder oss vid att erbjuda inventering. Däremot kan man meddela i samband med övrig process att det eventuellt finns möjlighet för Skogsstyrelsen att hjälpa till med nyckelbiotopsinventering och naturvärdesinventeringar även om myndigheten inte gör inventering med skattemedel. Utveckling av en affärsmodell för inventering och/eller utbildning av inventerare kan bara ske om det finns, och så länge det finns, en tillräckligt stor marknad för att tjänsterna skall bära sina kostnader. Vi behöver också tillsammans inom myndigheten utreda vad som skulle kunna vara uppdragsverksamhet och vad som skall finansieras och genomföras/tillhandahållas av myndigheten via anslagsfinansiering.

Kommunikation

Om Skogsstyrelsen upphör med registreringen, innebär det ett förstärkt behov av tydlig kommunikation som förklarar varför och hur arbetet med höga naturvärden ska ske i fortsättningen.

6.5 Registrering av nyckelbiotoper i samband med övriga verksamheter

Fråga 5: *På vilket sätt, om alls, är svaren i fråga 1-4 tillämpbara på Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper även i samband med övriga verksamheter?*

Inventering

Det kan vara svårt (pedagogiskt, logiskt och kommunikativt) att fortsätta med registrering av nyckelbiotoper i andra verksamheter om myndigheten slutar med det i samband med tillsyn. Det kan leda till att nyckelbiotoper bara registreras med markägarens godkännande (t.ex. inför områdesskyddsbyggande, inom uppdragsverksamheten) och då har vi ingen möjlighet till ett heltäckande kunskapsunderlag och objektiviteten i kunskapsunderlaget kan ifrågasättas.

Vid stopp för registrering i andra verksamheter kommer verksamheten med nyckelbiotoper (inventering, registrering, uppdatering och underhåll av databasen) bli marginaliserad och framtiden för kunskapsunderlaget skulle behöva utredas.

Genom att inte kartlägga var det finns skogar som är viktiga för den biologiska mångfalden kan det uppfattas som att myndigheten inte följer instruktionen att uppfylla miljömålet i skogsvårdslagen samt Levande skogar, genom inventering och information till skogsägare och allmänheten.

Andra verksamheter skulle påverkas om vi slutar registrera nyckelbiotoper inom andra verksamheter, några exempel är områdesskydd och identifiering av nyckelbiotopsrika brukningsenheter, prioritering av nyckelbiotoper för åtgärder inom t.ex. Skogens miljövärden, och framtida ärendehandläggning inom tillsyn.

Det finns en stor risk att upphörd registrering skulle leda till en förtroendekris för myndigheten och det vi står för, både internt och externt. Vårt arbete med naturvård kommer att ifrågasättas starkt och det finns risk för kompetenstapp då naturvårdskunnig personal upplever att deras kunskaper och erfarenheter inte tas till vara.

Tillsyn

På samma sätt som när det gäller avverkningsanmälningar kan markägaren uppleva det som ett problem om en markägare beställt en avverkningsplanering inom uppdragsverksamheten och får en nyckelbiotop registrerad. Samma sak om det är en rådgivning om hyggesfritt skogsbruk. Även här behöver det vara tydligt för både oss internt och för markägaren vad vi gör och varför.

Områdesskydd

Den information och kunskap som tillkommer genom registreringar av nyckelbiotoper vid olika verksamheter är ett viktigt komplement vid uppföljning och utvärdering av kunskaps- och informationsinsatser.

Kommunikation

Svaren gäller även för registrering av nyckelbiotoper i samband med andra verksamheter.

Policyutveckling

I ett bredare perspektiv kopplar frågeställningarna till samhällets förtroende för såväl Skogsstyrelsen som skogsbruket. Det vill säga inte enbart skogsbrukets förtroende för Skogsstyrelsen.

Kunskapsstöd

Om vi upphör med kunskapsinsamlingen av skogens högsta naturvärden i form av nyckelbiotoper finns det risk att fler sådana områden avverkas, vilket kan innebära att vi kommer att tvingas arbeta mer med tillsyn istället för att höja kunskapen om skogens biologiska värden hos markägare. Detta gäller oavsett inom vilken verksamhet registreringen sker.

Rådgivning

Vi har svårt att bedöma, men tror att det i ganska stor utsträckning även är tillämpligt för uppdragsverksamhet.

Ekonomiska stöd

Vi prioriterar att ge stöd till naturvårdande skötsel (Skogens miljövärden och Nokås) i områden som är registrerade nyckelbiotoper. Innan en stödansökan skickas in görs ofta en rådgivning av oss. Om det vid den rådgivningen görs bedömningen att området är en nyckelbiotop behöver den först registreras för att området ska få högre prioritering att beviljas stöd (om det nu är i ett läge där det finns fler stödansökningar än tillgängliga stödmedel). I en sådan situation kan alltså en stödsökande missgynnas om Skogsstyrelsen beslutat att inte registrera nya nyckelbiotoper t.ex. i samband med rådgivning om naturvårdande skötsel.

6.6 Övriga inspel och förslag*Kunskapsstöd*

Om vi jämför med skogsbrukets förhållningssätt till kulturvärden så har den pågående dialogen kring hänsynen gång på gång visat att skogsbruket vill veta var värdena finns i god tid. Det är också vanligt, i alla fall i norra Sverige, att vi i anmälan får veta att det finns kulturmiljöer att ta hänsyn till. Även sådana som inte vi vetat om. Den erfarenheten stärker bilden av att kunskap om skogens värden bör finnas i god tid så att markägare kan förhålla sig till dem i sin planering.

Såväl reglerna i Miljöbalken kring åtgärder som väsentligt förändrar naturmiljön som skogsvårdslagens regler om miljöhänsyn och prioriteringar av hänsyn i samband med avverkning gäller oavsett om nyckelbiotoperna är registrerade eller ej. Genom ökad kunskap och information om nyckelbiotoper (internt och externt) minskar risken för skogsägaren, eller entreprenören, bryter mot dessa i samband med avverkning. Skogsstyrelsens kunskapsprocess i frågorna är därför fundamental men riskerar att påtagligt försämrats om möjligheterna att registrera nyckelbiotoper efter avverkningsanmälan tas bort.

Statistik

Den officiella statistiken ger en övergripande bild av samhället och ökar medborgarnas möjlighet till insyn. Statistiken används också som grund för politiska beslut, den allmänna debatten, forskning, utvärdering m.m. Inom den offentliga statistiken finns ett ämnesområde som heter miljö och sociala frågor i skogsbruket. Statistik om nyckelbiotoper skulle kunna rymmas under detta. Idag finns statistik om biotopskydd och naturvårdsavtal. Officiell statistik om frivilliga avsättningar ska börja publiceras.

Frågan är om statistik om nyckelbiotoper är tillräckligt relevant för att vara officiell statistik. En förutsättning för att publicera officiell statistik är att den återkommande samlas in. Om en övergripande nyckelbiotopsinventeringen inte görs och om vi ska ha officiell statistik om nyckelbiotoper krävs att registreringen åtminstone kan göras i samband med avverkningsanmälan/ansökan. Ett förslag är att börja publicera officiell statistik om nyckelbiotoper, men det går även att använda annat begrepp för skogar med höga naturvärden.

7 Diskussion och slutsatser

För att genomföra skogs- och miljöpolitiken behövs ett landsomfattande kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden som kan användas av olika intressenter. Det behövs fortsatta insatser för att komplettera befintliga kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden.

Det finns behov av att utveckla kunskapsunderlagen om skogar med höga naturvärden. Detta har lyfts av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i redovisningen av uppdraget Värdefulla skogar⁶⁴.

I budgetunderlaget för år 2020-2022 lyfte Skogsstyrelsen frågan till regeringen⁶⁵:

"En viktig grund för en hållbar utveckling i skogen är kunskapsunderlag om skogens alla nyttor. Den påbörjade 10-åriga inventeringen av nyckelbiotoper har avbrutits. Behovet av ett fördjupat kunskaps- och planeringsunderlag om skogens naturvärden kvarstår dock".

Skogsstyrelsen och andra myndigheter har stor nytta av ett samlat kunskapsunderlag vid handläggning av ärenden inom bland annat tillsyn och områdesskydd. Det kan även användas för bland annat information och kunskapsspridning om skogens naturvärden, statistik om skogens naturvärden, uppföljning av biologisk mångfald och forskning samt för strategiskt arbete med grön infrastruktur, fysisk planering samt vid planering av olika verksamheter som berör skogsmark.

Ett samlat kunskapsunderlag är även viktigt för att ge underlag för skogsägare och andra verksamhetsutövare när de planerar och tar miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder och för deras beslut om frivilliga avsättningar.

De skattningar som gjorts visar att ungefär hälften av skogen med nyckelbiotopskvalitet registrerats hittills. En hel del av de nyckelbiotoper som ännu inte registrerats kan finnas inom frivilliga avsättningar, hänsynsytor och andra områden som inte brukas. Men det är oklart vilken kunskap som finns om deras naturvärden. Det finns stora arealer skog med höga naturvärden utanför befintliga frivilliga avsättningar och formellt skyddad mark som idag inte ingår i något kunskapsunderlag^{66 67}. Det finns därmed ett stort behov av fortsatt arbete med att ta fram och sammanställa kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden, som kan vara skyddsvärda eller där det behövs särskilda anpassningar och hänsyn vid brukandet.

⁶⁴ Värdefulla skogar. Redovisning av regeringsuppdrag 2017-01-31. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

⁶⁵ Skogsstyrelsens budgetunderlag för år 2020-2022.

⁶⁶ Claesson, S. Nulägesbeskrivning av nordvästra Sverige. Rapport 2018/10. Skogsstyrelsen.

⁶⁷ Wester, J. m fl Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige. Rapport 2019/12. Skogsstyrelsen.

Nyckelbiotopsbegreppet är starkt integrerat i Skogsstyrelsens verksamhet och används som kunskapsunderlag inom en stor del av verksamheten. Databasen om nyckelbiotoper utgör ett värdefullt kunskapsunderlag.

Nyckelbiotopsbegreppet har blivit etablerat i svensk skogs- och miljöpolitik. Detta har till stor del skett genom att Skogsstyrelsen integrerat det i sin verksamhet, men också på grund av certifieringssystemens koppling till begreppet. Efter drygt 25 års tillämpning är inventeringsmetoden beprövad.

Nyckelbiotopsinventeringen ger ett värdefullt kunskapsunderlag. I en sammanställning av forskning om nyckelbiotoper⁶⁸ drar författarna bland annat slutsatserna att:

- Nyckelbiotoper har oftast högre förekomst än omgivande skog av såväl alla arter som rödlistade arter, dvs de har högt naturvärde och är därmed viktiga för bevarandet av floran och faunan.
- Naturvårdsintressanta arter påverkas ofta negativt när avverkning sker i nära anslutning till nyckelbiotoperna.
- Nyckelbiotoperna kan utgöra ett viktigt nätverk som kan bidra till att arter kan sprida sig i ett fragmenterat landskap.
- Naturvårdskategorier, som nyckelbiotoper, hänsynsytor och reservat men även gammal produktionsskog, kompletterar varandra och fyller olika funktioner i skyddet av skogslevande arter.

Det finns skäl för Skogsstyrelsen att fortsätta registrera nyckelbiotoper. En fortsatt registrering av nyckelbiotoper medför att nyckelbiotopsdatabasen successivt kompletteras. Databasen utgör ett viktigt underlag för genomförandet av skogs- och miljöpolitiken. Uppgifterna används inom en mycket stor del av Skogsstyrelsens verksamhet, vilket redovisas i kapitel 6. I några fall finns en direkt koppling till frågan om ett skogsområde utgör nyckelbiotop, exempelvis vid beslut om formellt skydd där nyckelbiotoper inom nyckelbiotopsrika brukningsenheter prioriteras särskilt samt vid uppföljning av miljö kvalitetsmål där indikatorer kopplats till nyckelbiotopsbegreppet.

Uppgifterna i databasen används också inom flera myndigheters verksamheter och inom skogsbruket och av andra aktörer.

Skogsstyrelsen behöver arbetssätt för att identifiera, avgränsa, bedöma och dokumentera olika former av miljövärden i skogen vid hanteringen av inkommen avverkningsanmälan/ansökan.

Vid utredning av ärenden i anslutning till inkommen avverkningsanmälan/ansökan behöver Skogsstyrelsen kunna dokumentera uppgifter om miljövärden i det aktuella området. Om Skogsstyrelsen inte skulle registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan behöver andra arbetssätt

⁶⁸ Gustafsson, L., Hannerz, M. 2018. 20 års forskning om nyckelbiotoper – Här är resultaten. Institutionen för ekologi, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Uppsala.

utvecklas för att tillgodose behoven av uppgifter vid ärendehandläggningen. Detta gäller särskilt de fall det inte finns sådan information i befintliga databaser.

Den information som samlas in vid utredning av enskilda ärenden kan också användas vid kommunikationen med berörda skogsägare.

Skogsstyrelsen kan avgöra om nyckelbiotopsbegreppet ska användas inom myndighetens verksamhet eller inte, samt i vilka sammanhang det i så fall ska användas.

Nyckelbiotopsbegreppet används i begränsad omfattning när inriktningen för skogs- och miljöpolitiken anges. Nyckelbiotopsbegreppet kan dock ses som en delmängd av och ingå bland de begrepp för skog med höga naturvärden som används där. Nyckelbiotoper bör därmed omfattas av den inriktning för politiken som anges.

Nyckelbiotopsbegreppet används inte specifikt i Skogsstyrelsens instruktion. Det är Skogsstyrelsen som har definierat och äger nyckelbiotopsbegreppet och som har integrerat det i verksamheten. Nyckelbiotopsinventering och registrering är som kunskapsunderlag ett medel för att nå de mål som anges i Skogsstyrelsens instruktion, men eftersom myndigheten i det här fallet inte har någon styrning om vilka medel som ska användas för att nå målen, står det myndigheten fritt att använda andra medel om de bedöms vara mer lämpliga eller effektiva.

Det finns inte några formella krav om att nyckelbiotoper behöver registreras för att utöva tillsyn enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken. Handläggningen är därmed inte beroende av att nyckelbiotopsbegreppet används.

När regeringen nu har beslutat att den utökade nyckelbiotopsinventeringen ska avvecklas och myndigheten i övrigt inte har något uttryckligt uppdrag att genomföra nyckelbiotopsinventering bör Skogsstyrelsen för egen del kunna fatta beslut om hur myndigheten avser identifiera, avgränsa, bedöma och dokumentera olika former av miljövärden i skogen, till exempel vid hanteringen av inkommen avverkningsanmälan/ansökan.

Det är viktigt att skogsägare har acceptans för myndigheternas arbetssätt och motivation att bevara skogar med höga naturvärden. De insatser som gjorts för att skapa ökad samsyn har inte kunnat lösa grundläggande motsättningar och problem.

Nyckelbiotopsinventeringen är ursprungligen just en inventering. Begreppet har genom främst FSC-certifieringen, och de åtaganden virkesköpande företag gjort, fått ytterligare innebörd än vad som ursprungligen förutsågs. Det medför konsekvenser för skogsägare som har nyckelbiotoper på sina marker, oavsett om skogsägarna valt att certifiera sitt skogsbruk eller inte, vilket beskrivits i kapitel 4.3.

I rapporten *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*⁶⁹ beskrivs den kritik som riktats mot Skogsstyrelsens verksamhet med nyckelbiotoper. Den kan även exemplifieras med senare artiklar^{70 71 72}. I den nämnda rapporten konstateras att *”Bevarandet av nyckelbiotopernas naturvärden är i stor utsträckning beroende av frivillighet inom ramen för sektorsansvar och skogscertifiering. Det är därmed viktigt att de som äger och förvaltar skog har acceptans för arbetssätt samt förståelse och motivation för bevarandet av nyckelbiotopers värden.”*

Vikten av acceptans för arbetssättet lyfts även fram i det numera avvecklade uppdraget om att genomföra en landsomfattande nyckelbiotopsinventering⁷³.

Enligt den undersökning om skogsägares attityder till nyckelbiotoper⁷⁴ som genomfördes 2018 är acceptansen för Skogsstyrelsens arbete med nyckelbiotoper splittrad bland skogsägare. Förtroendet är jämnt fördelat från högt till lågt förtroende. Huvuddelen av skogsägarna tycks ha viss förståelse för och motivation att bevara sina nyckelbiotoper. Hur bevarandet ska genomföras verkar det finnas olika och delvis motstridiga uppfattningar om enligt undersökningen.

Information om nyckelbiotoper är som nämnts viktig för skogsägarens beslut om frivilliga avsättningar och utformning av miljöhänsyn. När registrering sker i samband med inkomna anmälan/ansökan kommer informationen dock sent in i skogsägarens planering när avverkning redan är planerad i området. Identifieringen och registreringen av nyckelbiotopen kan då försvåra kommunikationen mellan Skogsstyrelsen och skogsägaren när det gäller avverkningen.

Frågan om vikten av förutsägbarhet lyftes även i Riksrevisionens rapport Skydd av värdefull skog⁷⁵:

”Ett proaktivt snarare än reaktivt arbete skulle även kunna öka förutsägbarheten i myndigheternas arbete med formellt skydd för skogsägarna. Om myndigheterna i första hand arbetar med ärenden initierade genom avverkningsanmälningar riskerar motståndet bli större hos markägarna än om myndigheterna arbetar förebyggande genom att kommunicera strategiskt viktiga områdens naturvärden innan markägaren planerar för avverkning. En ökad kunskap om skyddsvärda områden skulle därigenom även kunna öka förutsättningarna att få in relevanta markägareinitierade förslag på områden lämpliga för formellt skydd.”

Inom ett hållbart skogsbruk är det viktigt med incitament för att naturvärden ska bevaras, utvecklas och förstärkas över tid. Arbetssättet med att registrera

⁶⁹ Wester, J & Engström, A. Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper. Rapport 7/2016. Skogsstyrelsen

⁷⁰ Land Skogsbruk nr 52 2018. ”Vi behöver skapa förtroende mellan stat och skogsägare.” Sven-Erik Hammar, LRF Skogsägarna.

⁷¹ <https://www.skogen.se/nyheter/var-fjarde-avverkning-kan-stoppas>

⁷² <https://www.skogen.se/nyheter/skogsstyrelsens-beslut-nedgraderar-nyckelbiotoperna>

⁷³ Se länk:

<https://www.regeringen.se/49b8b3/contentassets/07cca3721f7241f8badb6e714d8a73f6/2018-05-17-iv-4-uppdrag-att-genomfora-en-landsomfattande-inventering-av-nyckelbiotoper.pdf>

⁷⁴ Eriksson, A & Högvall Nordin, M. Attityder till nyckelbiotoper – nulägesbeskrivning. Rapport 2019/19. Skogsstyrelsen.

⁷⁵ Riksrevisionen. Skydd av värdefulla skogar. RIR 2018:17.

nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansöka riskerar att motverka detta.

I de fall registrering av nyckelbiotoper sker vid anmälan/ansökan finns det en risk att det blir otydligt för skogsägare och andra berörda vad tillsynen innebär. Inventeringen kan uppfattas som en tillsynsinsats vilket kan leda till otydlighet om vilka befogenheter myndigheten har inom tillsynsverksamheten.

Vissa åtgärder kan genomföras för att förbättra acceptansen för myndighetens arbetssätt. För en relativt stor av del av de objekt där nyckelbiotoper registreras vid anmälan/ansöka kan möjlighet till områdesskydd erbjudas, även om det kan ta tid. Andra sätt att motverka de problem som uppstår vid registreringen skulle vara att förbättra kommunikationen med skogsägare i samband med hanteringen. Skogsägares och verksamhetsutövarers kompetens skulle också kunna utvecklas så att det inte kommer som en överraskning att det finns höga naturvärden i de skogar där föryngringsavverkning planerats.

Arbetet med en nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper påbörjades 2016 och samverkansprocessen om nyckelbiotoper^{76 77} påbörjades 2017. Målsättning för samverkansprocessen har bland annat varit att skapa en ökad samsyn i frågan. Även om processen har givit viktiga lärdomar och insikter, så har grundläggande motsättningar och problem inte kunnat lösas.

Detta kan ses som kulmen på en mångårig utveckling där ingående aktörer, inklusive Skogsstyrelsen, inte förmått lösa de grundläggande problem och konflikter som uppstått.

Skogsstyrelsen har bidragit till utvecklingen i frågan om nyckelbiotoper genom att hålla fast vid sina arbetssätt och inte agera i tidigare skede för att hantera den problematik som uppstått. Skogsstyrelsen skulle långt tidigare ha kunnat ta tag i frågor som exempelvis tydligare bedömningsgrunder, förbättrad kommunikation med skogsägare vid nyckelbiotopsinventering och översyn av arbetssätten vid samråd.

Genom att identifiera och registrera nyckelbiotoper vid anmälan/ansökan bidrar Skogsstyrelsen i praktiken till att peka ut skogsområden som ska undantas från avverkning, enligt de åtaganden som virkesköpande företag gjort med koppling till certifieringssystem.

Genom att nyckelbiotopsbegreppet används både inom certifieringssystemen och av Skogsstyrelsen så har begreppet sannolikt fått ett större genomslag än vad det hade fått om olika begrepp hade använts. Detta medför att när Skogsstyrelsen identifierar och registrerar en nyckelbiotop, så får det konsekvenser till följd av kopplingen till certifieringssystemen. Det medför också att de certifierade

⁷⁶ Slutrapport Utveckling och samverkan om nyckelbiotoper 2017-19. Utkast rapport. Skogsstyrelsen.

⁷⁷ Therese Bjärstig, Camilla Sandström, Jörgen Sjögren, Johan Soneson & Annika Nordin (2019): A struggling collaborative process – revisiting the woodland key habitat concept in Swedish forests, Scandinavian Journal of Forest Research, DOI: 10.1080/02827581.2019.1674916

aktörerna får hjälp av Skogsstyrelsen när det gäller att identifiera nyckelbiotoperna. Detta trots att den svenska FSC-standard hänvisar till en definition och metodik som Skogsstyrelsen inte längre använder.

Beroende på vilket perspektiv frågan betraktas ifrån så kan det vara både positivt och negativt. Det samband som uppstått mellan certifieringssystemen och Skogsstyrelsens arbetssätt bidrar med mycket stor sannolikhet till att en mindre areal nyckelbiotoper avverkas än vad som annars skulle vara fallet. Samtidigt bidrar det till att skogsägare får svårt att sälja sitt virke även om de själva inte valt att certifiera sitt skogsbruk.

I sammanhanget bör det dock noteras att åtagandena inom både FSC och PEFC gäller såväl registrerade som oregistrerade nyckelbiotoper. Den faktiska naturmiljön och höga naturvärden inom ett område kommer finnas oavsett om de registreras eller inte. Det är också viktigt att framhålla att certifieringssystemen bidragit positivt till arbetet med frivilliga avsättningar⁷⁸.

Skogsstyrelsen har inte anpassat sin verksamhet till följd av de konsekvenser som kopplingen mellan certifieringssystemen och myndighetens verksamhet leder till. Vid formellt skydd av skogsmark har dock nyckelbiotopsrika brukningsenheter särskilt hög prioritet.

Sambandet mellan Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper och frivillig certifiering innebär i praktiken att nyckelbiotopsbegreppet har fått en annan funktion jämfört med den ursprungliga. Detta medför att en identifiering och registrering av en nyckelbiotop vid hantering av en inlämnad avverkningsanmälan kan uppfattas som något annat än enbart en dokumentation av naturvärden. I praktiken bidrar Skogsstyrelsen till att identifiera och registrera skogsområden som ska undantas från avverkning, enligt de åtaganden som virkesköpande företag gjort med koppling till certifieringssystem.

Skogsstyrelsen har en tydlig roll när det gäller verksamheter som är författningsreglerade, så som i tillsynsverksamheten. När det gäller verksamheter som inte är författningsreglerade, exempelvis nyckelbiotopsinventering, är det olämpligt om Skogsstyrelsen får en liknande roll med koppling till frivillig certifiering. Skogsstyrelsen kan inte, inom ramen för tillsynen, kontrollera de åtaganden som gjorts inom certifieringssystemen om att bevara områden med höga naturvärden.

Det finns en skillnad i hur Skogsstyrelsens roll och arbete har utvecklats i förhållande till certifieringssystemen vad gäller hanteringen av nyckelbiotoper vid anmälan/ansökan jämfört med exempelvis målbilder för god miljöhänsyn, vilket redovisats i avsnitt 4.4. I fråga om nyckelbiotoper har Skogsstyrelsen en mer operativ roll genom att identifiera, avgränsa, bedöma och dokumentera naturvärdena, även om det inte är en uttrycklig avsikt att det sker för att stödja certifiering.

⁷⁸ Claesson, S. & Eriksson, A. 2017. Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar. Meddelande 4/2017. Skogsstyrelsen.

Även om Skogsstyrelsens syfte med nyckelbiotopsregistrering har varit att utgöra ett kunskapsunderlag och inte vara bestämmande *för* den enskilde, så har certifieringsstandardernas krav gjort att registreringen istället kan uppfattas som bestämmande *av* den enskilde. I fall den enskilde skogsägaren upplever konsekvensen som negativ kan man därför lätt se Skogsstyrelsen snarare än marknadens krav som orsaken till denna negativa konsekvens. Detta är olyckligt eftersom det då sker en sammanblandning med de författningsreglerade möjligheter Skogsstyrelsen har att fatta beslut, och nyckelbiotopsregistreringen som inte är författningsreglerad. Om individen ser Skogsstyrelsen som orsaken till den upplevda negativa konsekvensen riskerar detta minska tilliten till Skogsstyrelsen som myndighet, speciellt då registreringen inte är ett beslut som går att överklaga.

Den ökade polariseringen och politiseringen av nyckelbiotopsfrågan försvårar användningen av nyckelbiotopsbegreppet i Skogsstyrelsens verksamhet.

Debatten om nyckelbiotoper har intensifierats de senaste fem åren. Debatten kan sägas vara tre olika debatter, om inventeringsmetodens tillförlitlighet, om konsekvenser av inventeringen och om behovet av skydd av skogsmark.⁷⁹

Inventeringen av nyckelbiotoper verkar många gånger i sig upplevas som ett sätt att skydda skogen, när avsikten enligt den ursprungliga tanken, istället var att få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt värdefulla miljöer som ett medel för att få underlag för planering och beslut. Det bör inte vara Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventering som avgör i vilken omfattning och hur det ska gå till när skog avsätts för naturvård. Omfattningen av naturvårdsavsättningarna bör styras av långsiktiga mål som sätts upp av riksdag eller regering.

Även om nyckelbiotopsfrågan varit omdiskuterad och kontroversiell under en längre tid så har det inte avspeglat sig i politiska beslut. Under perioden 2017-2019 har dock frågan fått en politisk dimension som den inte haft tidigare. Efter Skogsstyrelsens paus för identifiering och registrering av nyckelbiotoper i nordvästra Sverige under 2017⁸⁰ följde en skarp debatt och ökad polarisering^{81 82}⁸³. Därefter följde regeringsuppdraget om en landsomfattande inventering,

⁷⁹ Eriksson, A. & Högvall Nordin, M. Attityder till nyckelbiotoper – nulägesbeskrivning. Rapport 2019/19. Skogsstyrelsen.

⁸⁰ Dagens Nyheter Debatt 2017-03-09. ”Vi pausar inventeringen av nyckelbiotoper i nordväst”. Herman Sundqvist, Skogsstyrelsen.

⁸¹ Altinet. 2017-03-29. ”Därför stoppar vi samverkan med Skogsstyrelsen”. Johanna Sandahl Naturskyddsföreningen och Peter Westman Världsnaturfonden WWF.

⁸² Land Skogsbruk 2017-11-16. ”Ta ansvar för nyckelbiotoperna”. Sven-Erik Hammar, LRF Skogsägarna, Lena Ek, Södra, Karin Perers, Mellanskog, Gunnar Heibring, Norrskog, Torgny Hardelius, Norra Skogsägarna.

⁸³ Hallberg Sramek, I. Nyckelbiotoper i allmänhetens blickfång – en analys av svensk medierapportering 1991-2018. Examensarbete. Sveriges Lantbruksuniversitet.

riksdagens tillkännagivanden samt avveckling av inventeringen i statsbudgeten vilket lett till fortsatt debatt⁸⁴.

Regeringen har tillsatt utredningen om Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen och skriver i kommittédirektivet⁸⁵ till den utredningen att:

”Sammanblandningen av den statliga registreringen och den frivilliga certifieringen innebär att nyckelbiotopsbegreppet i praktiken blir något annat än dess ursprungliga syfte som kunskapsunderlag.”

Att regeringen ser den här typen av problem med registreringen av nyckelbiotoper och har beslutat att avveckla uppdraget med den landsomfattande nyckelbiotopsinventeringen gör det svårare att rättfärdiga att Skogsstyrelsen fortsätter registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen anmälan/ansökan där det finns en koppling till tillsynsverksamheten.

Den ökade politiseringen gör även att det blir svårt att förutse vilka beslut som kommer att fattas på politisk nivå i nyckelbiotopsfrågan. Uppbyggnaden av ett samlat kunskapsunderlag är en långsiktig verksamhet och detta skapar osäkerhet om förutsättningarna för arbetet. Utnyttjandet av statens resurser blir också ineffektivt om verksamheten ska påbörjas och avvecklas om vart annat.

Sammantaget bedöms det vara olämpligt ur policysynpunkt att Skogsstyrelsen fortsätter att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.

I utredningen har vi konstaterat att så länge Skogsstyrelsen inte har något specifikt inventeringsuppdrag kan myndigheten avgöra om nyckelbiotopsbegreppet ska användas inom verksamheten och i vilka situationer det i så fall ska användas.

I sammanhanget kan det noteras att registrering av nyckelbiotoper skett vid ungefär 0,3 procent av inkomna avverkningsanmälningar under perioden 2007-2016. Den genomsnittliga arealen nyckelbiotop som registrerats uppgår till ca 1 200 hektar per år. Om detta är mycket eller lite kan det finnas olika uppfattningar om. Och oavsett det, så kan det argumenteras för 1) att det har stor betydelse för naturvården men liten betydelsen för berörda skogsägare alternativt 2) att det har liten betydelse för naturvården men stor betydelse för berörda skogsägare. Det är därför angeläget att se på frågan från mer principiella förhållanden.

Sammantaget finns det skäl som talar för en fortsatt registrering av nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan. Det skulle medföra en fortsatt komplettering av nyckelbiotopsdatabasen som samlat kunskapsunderlag om skogar med mycket stor betydelse för flora och fauna. Databasen utgör ett viktigt underlag för genomförandet av skogs- och miljöpolitiken. Uppgifterna används inom en mycket stor del av Skogsstyrelsens verksamhet och av andra

⁸⁴ Svenska dagbladet debatt 2019-01-23. ”Naturområden ödeläggs med M:s och KD:s politik.” Johanna Sandahl, Naturskyddsföreningen.

⁸⁵ Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Kommittédirektiv 2019:46.

myndigheter och inom skogsbruket. Nyckelbiotopsbegreppet och metoden för nyckelbiotopsinventering är beprövade och etablerade.

Det finns även skäl som talar mot en fortsatt registrering vid anmälan/ansökan. Även om rättsutredningen konstaterat att det inte strider mot förvaltningslagen att identifiera och registrera nyckelbiotoper vid inkommen anmälan/ansökan, så är kopplingen mellan Skogsstyrelsens agerande och konsekvenserna med koppling till certifieringssystemen problematisk.

När Skogsstyrelsen registrerar nyckelbiotoper i samband med tillsyn, så är det otydligt om registreringen ingår som en del av tillsynsverksamheten. I praktiken bidrar Skogsstyrelsen till att identifiera och registrera skogsområden som ska undantas från avverkning, enligt de åtaganden som virkesköpande företag gjort med koppling till certifieringssystem. Registrering av nyckelbiotoper kan leda till långtgående konsekvenser för enskilda. Skogsstyrelsens roll vid nyckelbiotopsinventering är inte författningsreglerad. Detta gör det olämpligt för tillsynsmyndigheten att registrera nyckelbiotoper i samband med tillsyn.

Även tilltron till Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet kan ta skada om det är otydligt om vad som ingår och vilka befogenheter myndigheten har. En registrering av nyckelbiotop i samband med tillsyn kan uppfattas som ett myndighetsbeslut av den enskilde.

Den ökade politiseringen av nyckelbiotopsfrågan, som tagit sig uttryck i avvecklingen av den landsomfattande inventeringen och beskrivningen i kommittédirektiven enligt ovan, förstärker den problematiken och talar mot att myndigheten fortsätter registrera nyckelbiotoper i samband med anmälan/ansökan.

Sammantaget bedömer vi att skälen som talar mot en fortsatt registrering av nyckelbiotoper i samband med anmälan/ansökan väger tyngre, särskilt när det gäller tillsynsverksamheten. Vi bedömer därför att det är olämpligt att Skogsstyrelsen fortsätter att registrera nyckelbiotoper vid inkommen avverkningsanmälan/ansökan. Utredningen tar dock inte ställning till om det är lämpligt att registrera nyckelbiotoper inom andra delar av Skogsstyrelsens verksamhet eftersom den frågan inte är tillräckligt belyst i underlagen.

Skogsstyrelsen bör utveckla arbetet med att ta fram kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden och kommunikationen om hur de kan användas.

Skogsstyrelsen har en viktig roll att stimulera och uppmuntra frivilliga insatser som bidrar till att de skogs- och miljöpolitiska målen uppnås.

I utredningen har vi konstaterat att det finns ett stort behov av fortsatt arbete med att ta fram och sammanställa kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden, som kan vara skyddsvärda eller där det behövs särskilda anpassningar och hänsyn vid brukandet. Sådana kunskapsunderlag behöver tas fram snabbare än med den takt för komplettering av kunskapsunderlaget som sker när nyckelbiotoper registreras i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.

Skogsstyrelsen bör verka för att sådana kunskapsunderlag finns tillgängliga så att skogsägare kan fatta väl underbyggda beslut om frivilliga avsättningar och vid planering av åtgärder. Kommunikationen om vikten av att skog med höga naturvärden undantas från avverkning behöver också utvecklas.

Certifieringssystemen har varit starkt drivande för utvecklingen av arealen frivilliga avsättningar⁸⁶. Det är tydligt att det finns olika syn på Skogsstyrelsens förhållningssätt gentemot certifiering och hur Skogsstyrelsen agerande i sammanhanget uppfattas. Det finns därför ett behov av att förtydliga och kommunicera detta.

Som statlig myndighet bör Skogsstyrelsen stimulera och uppmuntra frivilliga insatser som bidrar till att de skogs- och miljöpolitiska målen uppnås, vilket innefattar skogscertifiering. Detta bör dock ske på andra sätt än att Skogsstyrelsen registrerar nyckelbiotoper i samband med tillsyn.

⁸⁶ Skogsstyrelsen 2017. Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar. Meddelande 4/2017

AV SKOGSSTYRELSEN PUBLICERADE RAPPORTER:

- 2012:1 Kommunikationsstrategi för Renbruksplan
- 2012:2 Förstudierapport, dialog och samverkan mellan skogsbruk och rennäring
- 2012:3 Hänsyn till kulturmiljöer – resultat från P3 2008–2011
- 2012:4 Kalibrering för samsyn över myndighetsgränserna avseende olika former av dikningsåtgärder i skogsmark
- 2012:5 Skogsbrukets frivilliga avsättningar
- 2012:6 Långsiktiga effekter på vattenkemi, öringsbestånd och bottenfauna efter ask- och kalkbehandling i hela avrinningsområdena i brukad skogsmark – utvärdering 13 år efter åtgärder mot försurning
- 2012:7 Nationella skogliga produktionsmål – Uppföljning av 2005 års sektorsmål
- 2012:8 Kommunikationsstrategi för Renbruksplan – Är det en fungerande modell för samebyarna vid samråd?
- 2012:9 Ökade risker för skador på skog och åtgärder för att minska riskerna
- 2012:10 Hänsynsuppföljning – grunder
- 2012:11 Virkesproduktion och inväxning i skiktad skog efter höggallring
- 2012:12 Tillståndet för skogsgenetiska resurser i Sverige. Rapport till FAO
- 2013:1 Återväxtstöd efter stormen Gudrun
- 2013:2 Förändringar i återväxtkvalitet, val av förnygring-smetoder och trädslagsanvändning mellan 1999 och 2012
- 2013:3 Hänsyn till forn- och kulturlämningar – Resultat från Kulturpolytaxen 2012
- 2013:4 Hänsynsuppföljning – underlag inför detaljerad kravspecifikation, En dellerans från Dialog om miljöhänsyn
- 2013:5 Målbilder för god miljöhänsyn – En dellerans från Dialog om miljöhänsyn
- 2014:1 Effekter av kvävegödsling på skogsmark – Kunskapssammanställning utförd av SLU på begäran av Skogsstyrelsen
- 2014:2 Renbruksplan – från tanke till verklighet
- 2014:3 Användning och betydelsen av RenGIS i samrådsprocessen med andra markanvändare
- 2014:4 Hänsynen till forn- och kulturlämningar – Resultat från Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer 2013
- 2014:5 Förstudie – systemtillsyn och systemdialog
- 2014:6 Renbruksplankoncept – ett redskap för samhällsplanering
- 2014:7 Förstudie – Artskydd i skogen – Slutrapport
- 2015:1 Miljöövervakning på Obsytorna 1984–2013 – Beskrivning, resultat, utvärdering och framtid
- 2015:2 Skogsmarksgödsling med kväve – Kunskapssammanställning inför Skogsstyrelsens översyn av föreskrifter och allmänna råd om kvävegödsling
- 2015:3 Vegetativt förökad skogsodlingsmaterial
- 2015:4 Global framtida efterfrågan på och möjligt utbud av virkesråvara
- 2015:5 Satellitbildskartering av lämnad miljöhänsyn i skogsbruket – en landskapsansats
- 2015:6 Lägsta ålder för förnygringsavverkning (LÅF) – en analys av följder av att sänka åldrarna i norra Sverige till samma nivå som i södra Sverige
- 2015:7 Hänsynen till forn- och kulturlämningar – Resultat från Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer 2014
- 2015:8 Uppföljning av skogliga åtgärder längs vattendrag för att gynna lövträd och lövträdetablering.
- 2015:9 Ångermanälvsprojektet – förslag till miljöförbättrande åtgärder i mellersta Ångermanälven och nedre Fjällsjälven
- 2015:10 Skogliga konsekvensanalyser 2015–SKA 15
- 2015:11 Analys av miljöförhållanden – SKA 15
- 2015:12 Effekter av ett förrändrat klimat–SKA 15
- 2015:13 Uppföljning av skogliga åtgärder längs vattendrag för att gynna lövträd och lövträdetablering
- 2016:1 Uppföljning av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden – Metodik och genomförande
- 2016:2 Effekter av klimatförändringar på skogen och behov av anpassning i skogsbruket
- 2016:3 Kunskapssammanställning skogsbruk på torvmark
- 2016:4 Alternativa skogsskötselmetoder i Vildmarksriket – ett pilotprojekt
- 2016:5 Hänsyn till forn- och kulturlämningar – Resultat från Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer 2015
- 2016:6 METOD för uppföljning av miljöhänsyn och hänsyn till rennäringen vid stubbskörd
- 2016:7 Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper
- 2016:8 Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering – Genomgång av ansvar vid utförande av skogliga förändringar, ansvar för tillsyn samt ansvar vid inträffad skada
- 2016:9 Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering – Exempelsamling
- 2016:10 Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering – Metodik för identifiering av slänter och raviner känsliga för vegetationsförändringar till följd av skogsbruk eller exploatering
- 2016:11 Möjligheter att minska stabilitetsrisker i raviner och slänter vid skogsbruk och exploatering – Slutrapport
- 2016:12 Nya och reviderade målbilder för god miljöhänsyn – Skogssektors gemensamma målbilder för god miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder
- 2016:13 Målanpassad ungskogsskötsel
- 2016:14 Översyn av Skogsstyrelsens beräkningsmodell för bruttoavverkning
- 2017:2 Alternativa skötselmetoder i Råndalen – Ett projekt i Härjedalen
- 2017:4 Biologisk mångfald i nyckelbiotoper – Resultat från inventeringen – ”Uppföljning biologisk mångfald” 2009–2015
- 2017:5 Utredning av skogsvårdslagens 6 §
- 2017:6 Skogsstyrelsens återväxtuppföljning – Resultatet från 1999–2016
- 2017:7 Skogsträdens genetiska mångfald: status och åtgärdesbehov
- 2017:8 Skogsstyrelsens arbete för ökad klimatanpassning inom skogssektorn – Handlingsplan
- 2017:9 Implementering av målbilder för god miljöhänsyn – Regeringsuppdrag

- 2017:10 Bioenergi på rätt sätt – Om hållbar bioenergi i Sverige och andra länder – En översikt initierad av Miljömålsrådet
- 2017:12 Projekt Mera tall! – 2010–2016
- 2017:13 Skogens ekosystemtjänster – status och påverkan
- 2018:1 Produktionshöjande åtgärder – Rapport från samverkansprocess skogsproduktion
- 2018:2 Effektiv skogsskötsel – Delrapport inom Samverkan för ökad skogsproduktion
- 2018:3 Infrastruktur i skogsbruket med betydelse för skogsproduktionen: Nuläge och åtgärdsförslag – Rapport från arbetsgrupp 2 inom projekt Samverkansprocess skogsproduktion
- 2018:4 Åtgärder för att minska skador på skog – Rapport från samverkansprocess skogsproduktion
- 2018:5 Samlad tillsynsplan 2018
- 2018:6 Uppföljning av askåterföring efter spridning
- 2018:7 En analys av styrmedel för skogens sociala värden – Regeringsuppdrag
- 2018:8 Tillvarata jobbpotentialen i de gröna näringarna – Naturnära jobb – Delredovisning av regeringsuppdrag
- 2018:9 Slutrapport – Gemensam inlämningsfunktion för skogsägare – Regeringsuppdrag
- 2018:10 Nulägesbeskrivning av nordvästra Sverige
- 2018:11 Vetenskapligt kunskapsunderlag för nyckelbiotopsinventeringen i nordvästra Sverige
- 2018:12 Statistik om skogsägande/Strukturstatistik
- 2018:13 Föreskrifter för anläggning av skog – Regeringsuppdrag
- 2018:14 Tillvarata jobbpotentialen i de gröna näringarna – Naturnära jobb – Delredovisning av regeringsuppdrag
- 2018:15 Förslag till åtgärder för att kompensera drabbade i skogsbruket för skador med anledning av skogsbränderna sommaren 2018 – Regeringsuppdrag
- 2019:1 Indikatorer för miljö kvalitetsmålet Levande skogar
- 2019:2 Fördjupad utvärdering av Levande skogar 2019
- 2019:3 Den skogliga genbanken – från storhetstid till framtid
- 2019:4 Åtgärder för en jämnställd skogssektor
- 2019:5 Slutrapport Tillvarata jobbpotentialen i de gröna näringarna – Naturnära jobb
- 2019:6 Nya målbilder för god miljöhänsyn vid dikesrensning och skyddsdikning
- 2019:7 Återkolonisering av hjortdjur inom brandområdet i Västmanland
- 2019:8 Samverkan Tiveden
- 2019:9 Samlad tillsynsplan 2019
- 2019:10 Förslag till åtgärder på kort och lång sikt för att mildra problem i områden med multiskadad ungskog i Västerbottens- och Norrbottens län
- 2019:11 Förebyggnadsarbetet efter skogsbranden i Västmanland 2014
- 2019:12 Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige
- 2019:13 Regler och rekommendationer för skogsbränsleuttag och kompensationsåtgärder – Kunskapsunderlag
- 2019:14 Regler och rekommendationer för skogsbränsleuttag och kompensationsåtgärder – Vägledning
- 2019:15 Underlag för genomförande av direktivet om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor
- 2019:16 Skogsbrukets kostnader för viltskador
- 2019:17 Omvärldsanalys svensk skogsnäring
- 2019:18 Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark – Redovisning av regeringsuppdrag
- 2019:19 Attityder till nyckelbiotoper – Nulägesbeskrivning 2018
- 2019:20 Kulturmiljöer – en självklar del i skogslandskapet
- 2019:21 Skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn – nya och reviderade målbilder. Målbilder för kulturmiljöer/övriga kulturhistoriska lämningar
- 2019:22 Samlad tillsynsplan 2019
- 2019:23 Klimatanpassning av skogen – mål och förslag på åtgärder
- 2020:1 Inverkan av skogsbruksåtgärder på kvicksilvers transport, omvandling och upptag i vattenlevande organismer
- 2020:2 Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar Syntes och rekommendationer

AV SKOGSSTYRELSEN PUBLICERADE MEDDELANDEN

Under 2017 slogs Skogsstyrelsens publikationer Rapport och Meddelande ihop till en med namnet Rapport.

2012:1	Förslag på regelförenklingar i skogsvårdslagstiftningen	2015:4	Renskogsavtal och lägesbeskrivning i frågor om skogsbruk – rennäring
2012:2	Uppdrag om nationella bestämmelser som kompletterar EU:s timmerförordning	2015:6	Utvärdering av ekonomiska stöd
2012:3	Beredskap vid skador på skog	2016:1	Kunskapsplattform för skogsproduktion – Tillståndet i skogen, problem och tänkbara insatser och åtgärder
2013:1	Dialog och samverkan mellan skogsbruk och rennäring	2016:2	Analys av hur Skogsstyrelsen verkar för att miljömålen ska nås
2013:2	Uppdrag om förslag till ny lagstiftning om virkesmätning	2016:3	Delrapport – Främja anställning av nyanlända i de gröna näringarna och naturvärden
2013:3	Adaptiv skogsskötsel	2016:4	Skogliga skattningar från laserdata
2013:4	Ask och askskottsjukan i Sverige	2016:5	Kulturarv i skogen
2013:5	Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – Förslag och ställningstaganden	2016:6	Sektorsdialog 2014 och 2015
2013:6	Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – omvärldsanalys	2016:7	Adaptiv skogsskötsel 2013–2015
2013:7	Ökad jämställdhet bland skogsägare	2016:8	Agenda 2030 – underlag för genomförande – Ett regeringsuppdrag
2013:8	Naturvårdsavtal för områden med sociala värden	2016:9	Implementering av målbilder för god miljöhänsyn
2013:9	Skogens sociala värden – en kunskapssammanställning	2016:10	Gemensam inlämningsfunktion för skogsägare
2014:1	Översyn av föreskrifter och allmänna råd till 30 § SvL – Del 2	2016:11	Samlad tillsynsplan 2017
2014:2	Skogslandskapets vatten – en lägesbeskrivning av arbetet med styrmedel och åtgärder	2017:1	Skogens sociala värden i Skogsstyrelsens rådgivning och information
2015:1	Förenkling i skogsvårdslagstiftningen – Redovisning av regeringsuppdrag	2017:2	Främja nyanländas väg till anställning i de gröna näringarna och naturvärden
2015:2	Redovisning av arbete med skogens sociala värde	2017:3	Regeringsuppdrag om jämställdhet i skogsbruket
2015:3	Rundvirkes- och skogsbränslebalanser för år 2013 – SKA 15	2017:4	Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar

PUBLICERING OCH BESTÄLLNING AV SKOGSSTYRELSENS RAPPORTER

Skogsstyrelsens rapporter publiceras som pdf-filer på vår webbplats: www.skogsstyrelsen.se/om-oss/publikationer/

Äldre publikationer kan beställas eller laddas ned i webbutiken: shop.skogsstyrelsen.se/sv/publikationer/

Skogsstyrelsen publicerar dessutom foldrar, broschyrer, böcker med mera inom skilda skogliga ämnesområden. Skogsstyrelsen är också utgivare av tidningen Skogseko.

Beställning av publikationer och trycksaker:
Skogsstyrelsen,
Böcker och broschyrer
551 83 JÖNKÖPING

Telefon: 036-35 93 40, 036-35 93 00 (vx)
e-post: bocker@skogsstyrelsen.se
webbutik: shop.skogsstyrelsen.se/sv/

Skogsstyrelsen har under en längre tid utrett frågan om registrering av nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan eller. Utredningen har legat till grund för Skogsstyrelsens styrelsebeslut i december 2019 att ge generaldirektören i uppdrag att ta fram ett utvecklat arbetssätt för en allsidig utredning vid handläggning av avverkningsanmälningar/ansökningar så att Skogsstyrelsen kan upphöra med att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan senast den 31/12 2020.