

Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar

Syntes och rekommendationer

Remissversion

2019-10-14

REMISS

Författare

Tove Thomasson
Johan Wester
Thomas Mårtensson
Magnus Pettersson

Projektledare

Tove Thomasson

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	7
2 Uppdrag och genomförande	9
3 Underlag från delrapporter	11
3.1 Rättsutredning	11
3.2 Beskrivning av tillämpningen i praktiken	12
3.3 Tillsynsutredning	12
3.4 Policyutredning	14
4 Handlingsalternativ	15
4.1 Skogsstyrelsen fortsätter registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan	15
4.1.1 Vad behöver utvecklas eller förändras för att förbättra dagens situation?	15
4.2 Skogsstyrelsen upphör att registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan	16
4.2.1 Vad behöver utvecklas eller förändras för att möta de svårigheter som kan uppstå vid detta handlingsalternativ?	16
5 Konsekvenser	18
5.1 Skogsstyrelsen fortsätter registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan	18
5.1.1 Konsekvenser för Skogsstyrelsens verksamhet	18
5.1.2 Konsekvenser för skogsägare och andra verksamhetsutövare	20
5.1.3 Övriga konsekvenser	21
5.2 Skogsstyrelsen upphör att registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan	22
5.2.1 Konsekvenser för Skogsstyrelsens verksamhet	22
5.2.2 Konsekvenser för skogsägare och andra verksamhetsutövare	25
5.2.3 Övriga konsekvenser	27
6 Slutsatser	28
7 Rekommendationer	32

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, genom att identifiera och registrera nyckelbiotoper vid avverkningsanmälan/ansökan, fått en funktion som garant för de åtaganden som gjorts inom certifieringen om att undanta områden med höga naturvärden från skogsbruk.

- Skogsstyrelsen kan inte, inom ärendehantering, ta ansvar för att kontrollera de åtaganden som gjorts inom certifieringen 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:

- 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 upphöra med att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.
- 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 understryka nyttan med den befintliga nyckelbiotopsdatabasen som kunskapsunderlag.

- Skogsstyrelsen bör utreda frågor som rör fortsatt förvaltning av nyckelbiotopsbegreppet och databasen.
- Skogsstyrelsen bör utveckla och marknadsföra uppdragsverksamheten avseende frågor som rör nyckelbiotoper. Detta kan gälla utbildning, kalibreringsövningar, metodutveckling samt inventeringar av större områden eller enskilda objekt.

REMISS

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 skogar*².

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 och 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 den egeninitierade 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. Det är också sannolikt att frågan om vilken metod som bör användas för att dokumentera miljövärden i samband med ärendehantering i slutänden ändå kommer att få avgöras av Skogsstyrelsen.

REMISS

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 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, 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. 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.

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.
- 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, vilket resulterat i ett ökat antal fältbesök före avverkning under senare år samt en förbättrad precision i urvalet. De senaste årens ökning kan även bero på att nyckelbiotoper avverkningsanmäls i större utsträckning än tidigare.
- 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 barmarkperioden jämfört med snöperioden.
- De nyckelbiotoper som registreras i samband med avverkningsanmälningar är i stor utsträckning prioriterade för områdesskydd, i synnerhet om arealen är cirka två hektar eller större och det handlar om en enskild ägare.

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. De främsta skälen för denna slutsats är att:

- 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. Uppgifterna som samlas in i samband med inventeringen utgår ifrån inventeringens syfte. Utredningen i ett enskilt ärende kan delvis kräva andra uppgifter rörande höga naturvärden samt en annan och varierande noggrannhet för att uppfylla kravet på en allsidig utredning av alla gällande regelverk där Skogsstyrelsen har tillsynsansvar.
- 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 är anpassad utifrån tillsynsärendets beskaffenhet så innebär det i vissa fall att det finns risk för att enskilda ärenden inte kan handläggas tillräckligt skyndsamt utifrån det specifika ärendets beskaffenhet.

⁸ Förvaltningslag (2017:900)

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

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.
- Skogsstyrelsen har, genom att identifiera och registrera nyckelbiotoper vid avverkningsanmälan/ansökan, fått en funktion som garant för de åtaganden som gjorts inom certifieringen om att undanta områden med höga naturvärden från skogsbruk.
- Den ökade polariseringen och politiseringen av nyckelbiotopsfrågan försvårar användningen av nyckelbiotopsbegreppet i Skogsstyrelsens verksamhet.
- Sammantaget bedöms det vara olämpligt ur policysynpunkt att Skogsstyrelsen fortsätter att registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.

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 ska utöva 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) när det gäller registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan kan minska.
- 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.

- 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 nya arbetssätt

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 arbetssätt kan det behöva ses över.

Utveckling av nya arbetssätt 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 nya arbetssätt finns det alltid en risk att berörda medarbetare inte har tillräckliga förutsättningar för att arbeta enligt det nya arbetssättet. Om nya arbetssätt 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

Identifieringen 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, 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-certifieringen.

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 certifieringen 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 ett ansvar 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 anslagsfinansierade verksamhet används för att säkerställa de åtaganden om att undanta vissa skogsområden från skogsbruksåtgärder som gjorts inom certifieringen.

Detta kan leda till oklar rollfördelning och minskat förtroende för Skogsstyrelsen.

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.

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 certifieringen.

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 så mycket 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 miljökvalitetsmålet 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. Om Skogsstyrelsen upphör att registrera nyckelbiotoper får verksamhetsutövaren ett tydligare ansvar för att en åtgärd utförs enligt miljöbalkens hänsynsregler.

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

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.

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.

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 certifieringen, samtidigt som det är Skogsstyrelsen som definierat och äger det. Skogscertifieringen 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

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

nyckelbiotopsareal, trots att området skulle kunna vara prioriterat enligt gällande strategi för formellt skydd av skog.

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 kunskapsspridning, strategiskt arbete med ex. formellt skydd av skogsmark, grön infrastruktur och fysisk planering samt vid planering av olika verksamheter som berör skogsmark.

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 certifieringen.

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.

6 Slutsatser

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

Skogsstyrelsen har, genom att identifiera och registrera nyckelbiotoper vid avverkningsanmälan/ansökan, fått en funktion som garant för de åtaganden som gjorts inom certifieringen om att undanta områden med höga naturvärden från skogsbruk.

Skogsstyrelsen kan inte, inom ärendehantering, ta ansvar för att kontrollera de åtaganden som gjorts inom certifieringen om att bevara områden med höga naturvärden.

Sambandet mellan Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper och den frivilliga certifieringen innebär i praktiken att nyckelbiotopsbegreppet 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. Skogsstyrelsen kan därför ses som en form av garant för de åtaganden som gjorts inom certifieringen om att undanta områden med höga naturvärden från skogsbruk.

Skogsstyrelsen har en roll som kontrollorgan när det gäller verksamheter som är författningsreglerade, så som i tillsynsverksamheten. När det gäller verksamheter som inte är författningsreglerade, exempelvis nyckelbiotopsinventering, är det olämpligt att Skogsstyrelsen får en sådan roll med koppling till den frivilliga certifieringen. Skogsstyrelsen kan inte, inom ärendehantering, ta ansvar för att kontrollera de åtaganden som gjorts inom certifieringen om att bevara områden med höga naturvärden.

Om Skogsstyrelsen har en långtgående roll, som inte är författningsreglerad, kan det påverka tillit och förtroende för myndigheten negativt. Detta blir särskilt tydligt när skogsägarens avsikt är att avverka skogen, och Skogsstyrelsen identifierar och registrerar nyckelbiotoper vid anmälan/ansökan.

Skogscertifieringen har varit starkt drivande för utvecklingen av arealen frivilliga avsättningar¹⁴. Som statlig myndighet bör Skogsstyrelsen stimulera och uppmuntra frivilliga insatser som bidrar till att de skogs- och miljöpolitiska målen uppnås, vilket innefattar skogscertifieringen. 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 kan få stöd av Skogsstyrelsen att göra det, men på andra sätt än att Skogsstyrelsen,

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

i ärendehantering, kontrollerar åtaganden som gjorts inom certifieringen 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.

Det finns skäl som talar för en fortsatt registrering av nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan, vilket redovisas 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. Metoden för nyckelbiotopsinventering är etablerad och beprövad.

Det finns även skäl som talar mot en fortsatt registrering vid anmälan/ansökan. Den fördjupade tillsynsutredningen föreslår att Skogsstyrelsen ska upphöra med detta. På det sätt som frågan om nyckelbiotoper kommit att utvecklas inom skogsbruket riskerar registrering av nyckelbiotoper i samband med tillsyn att påverka tilltron till Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet. Uppgifterna som samlas in i samband med inventeringen utgår ifrån inventeringens syfte. Utredningen i ett enskilt ärende kan delvis kräva andra uppgifter rörande höga naturvärden, samt en annan och varierande noggrannhet för att uppfylla kravet på en allsidig utredning av alla gällande regelverk där Skogsstyrelsen har tillsynsansvar. Om nyckelbiotopsinventeringen är den metod som ska användas finns det risk för att enskilda ärenden inte kan handläggas tillräckligt skyndsamt utifrån det specifika ärendets beskaffenhet.

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 till följd av certifieringen problematisk. Det är svårt att rättfärdiga att Skogsstyrelsen fortsätter registrering i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan med tanke på att registreringen sker sent i skogsägarens planeringsprocess, de konsekvenser registreringen medför för skogsägare, samt att registreringen går utöver vad som krävs för ärendehantering. Det blir i praktiken Skogsstyrelsen som pekar ut vilka områden som ska undantas från avverkning enligt certifieringen, även om Skogsstyrelsens avsikt är att enbart dokumentera naturvärden.

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.

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 arbetssätt som säkerställer kraven på en allsidig utredning och skyndsamt handläggning. Den information som samlas in vid utredning av enskilda ärenden ska också kunna användas vid kommunikationen med berörda skogsägare.

Tillsynsutredningen föreslår att arbetssättet för att utreda naturvärden i fjällnära skog vid ansökan om avverkningsstillstånd utgår ifrån ett mer flexibelt arbetssätt, där omfattningen och även tidsåtgång anpassas efter ärendets beskaffenhet.

Utvecklingsarbete och kompetensutveckling av arbetssätten 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 kunskapsunderlag^{15 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.

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.

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.

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 certifieringarna. Även andra myndigheter och intressenter använder det. Skogsstyrelsen bör som myndighet stödja de frivilliga åtaganden som görs inom exempelvis certifieringen. 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.

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 certifieringen, är att Skogsstyrelsen fortsätter att stå för definition och uttolkning.

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.

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:

- hur miljöbalkens kunskapskrav, i praktiken, ska tolkas i skogsbruket.
- hur kompetensen inom Skogsstyrelsen ska bevaras och förvaltas vid ett ändrat arbetssätt.

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 understryka 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 utveckla och marknadsföra uppdragsverksamheten avseende frågor som rör nyckelbiotoper. Detta kan gälla utbildning, kalibreringsövningar, metodutveckling samt inventeringar av större områden eller enskilda objekt.

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 certifieringen.

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.

REMISS