

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

Remissversion  
2019-10-10

REMISS

REMISS

**Beställare**

Göran Rune

**Utredningsgrupp**

Kristina Nilson

Magnus Pettersson

Thomas Mårtensson (ansvarig)

**Referensgrupp**

Emma Johansson

Bert Krekula

Åsa Lundberg

Tove Thomasson

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Bakgrund och förutsättningar .....</b>	<b>4</b>
1.1	Utredningsuppdraget .....	4
1.2	Utredningens arbetssätt .....	4
<b>2</b>	<b>Sammanfattning av utredningens förslag .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Inspire-direktivet och förordningen om miljöinformation .....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Rutin när misstänkt höga naturvärden anmäls för avverkning .....</b>	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>Vad görs vid nyckelbiotopsinventering .....</b>	<b>9</b>
<b>6</b>	<b>Vad krävs för att utreda naturvärden i det enskilda ärendet.....</b>	<b>10</b>
<b>7</b>	<b>Utredningens resultat.....</b>	<b>11</b>
<b>8</b>	<b>Arbetssätt vid bedömning av naturvärden i fjällnära skog .....</b>	<b>14</b>
8.1	Bakgrund .....	14
8.2	Nuläget för handläggning .....	14
8.3	Förslag till alternativ handläggning.....	14
<b>9</b>	<b>Utredningens medskick.....</b>	<b>16</b>
<b>10</b>	<b>Bilagor och referenser.....</b>	<b>18</b>
10.1	Referenser .....	18

# 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 § Förvaltningslagen<sup>1</sup> 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 nyckelbiotoper<sup>2</sup> hålla en viss standard. Uppgifterna som samlas in i samband med inventeringen utgår ifrån

---

<sup>1</sup> Förvaltningslag (2017:900)

<sup>2</sup> Skogsstyrelsen, 2019. Handbok för inventering av nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen.

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 skyndsam 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.

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.

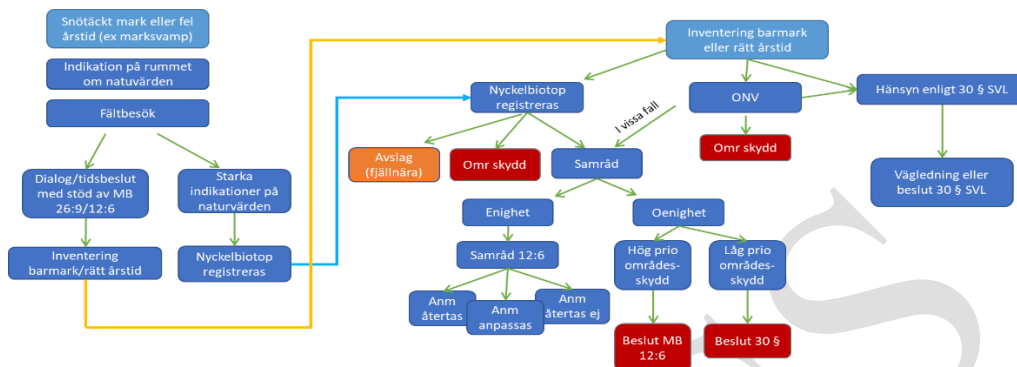
I Sverige har Inspire-direktivet implementerats genom lag om geografisk miljöinformation och förordning om geografisk miljöinformation. Av den svenska lagstiftningen framgår att Skogsstyrelsen har ett informationsansvar för bl a geografiska områden som kännetecknas av särskilda ekologiska förhållanden, 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 Skogsstyrelsen<sup>3</sup>.

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
- biotoptyp
- 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.

---

<sup>3</sup> Skogsstyrelsen, 2019. Handbok för inventering av nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen.

## 6 Vad krävs för att utreda naturvärden i det enskilda ärendet

Enligt 23 § i förvaltningslagen<sup>4</sup> 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 föreskrifter<sup>5</sup> 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. 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. Ovan har vi lyft fram skogsvårdslagen och miljöbalkens hänsynsregler samt samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som exempel, men Natura2000, miljö kvalitetsnormer m.fl. ska också beaktas i utredningen av ett ärende.

---

<sup>4</sup> 23 § förvaltningslag (2017:900)

<sup>5</sup> 7 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7)

## 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 de 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/en åtgärd som genomförs med möjligheten att besluta om någon form av ingripande<sup>6</sup>.

### Tilltro till myndigheten tillsynsverksamhet

I samband med diskussioner i införandeprojektets samverkansgrupp 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 skogs-certifieringen 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. 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 nyckelbiotops-inventeringen i nordvästra Sverige.

### 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

---

<sup>6</sup> Tänk till om tillsyn – Om utformningen av statlig tillsyn, Statskontoret 2012

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.

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 kompetenskrav<sup>7</sup> som finns för inventering, avgränsning och registrering av nyckelbiotoper ska inventeraren ha:

- högskoleexamen inom skog eller biologi eller motsvarande grundutbildning utan högskolestatus eller
- 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. Samt
- Skogsstyrelsens grundutbildning för nyckelbiotopinventerare i 3 dagar,
- Skogsstyrelsens utbildning i signalartskänning 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 av 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.

Detta gör inte att specialistkompetensen inom naturvård som byggts upp inom Skogsstyrelsen kommer vara mindre efterfrågad i samband med handläggning av tillsynsärenden. Detta gäller även för andra specialistkompetenser inom myndigheten 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.

---

<sup>7</sup> Skogsstyrelsen Rutin - Kompetens, utbildning och medvetenhet H-59/2017

## 8 Arbetsätt 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 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 domarna 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 arbetsätt tillämpas som är mer flexibel/anpassningsbar 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 arbetsätt 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 framtagen<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> 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 rimligt införa en helt ny metod för att utreda av 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.

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 delfråga 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 PM<sup>9</sup> 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 värdegrund<sup>10</sup> 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

---

<sup>9</sup> Rutin – Arbete med nyckelbiotoper, med tillhörande PM 2017-08-17

<sup>10</sup> 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*”<sup>11</sup>. Detta är en fråga för inventeringsprocessen att hantera.

REMISS

---

<sup>11</sup> Skyddet av värdefull skog (RiR 2018:17)

## 10 Bilagor och referenser

### 10.1 Referenser

Ref.nr.	Dokumentnamn, dokumentbeskrivning + eventuell utpekad plats	Utgåva, datum
1	Förvaltningslag SFS nr: 2017:900	2017-09-28
2	Registrering av nyckelbiotoper vid avverkningsanmälningar och ansökningar – tillämpning i praktiken Dnr 2017/3190	2019-10-04
3	Statskontoret "Tänk till om tillsynen – om utformningen av statlig tillsyn"	2012
4	Skogsvårdslag (1979:429)	SFS 2018:1413
5	Skogsvårdsförordning (1993:1096)	SFS 2014:1027

### Versionshantering

Versions- nr	Fastställt datum	Ändring	Ansvarig
0.1	2019-06-04	Utkast för synpunkter	Thomas Mårtensson
0.2	2019-06-05	Andra utkast för synpunkter	Thomas Mårtensson
0.3	2019-06-10	Utkast inför AC-dragning	Thomas Mårtensson
1.0	2019-06-14	Förslag inför GD-dragning	Thomas Mårtensson
2.0	2019-06-20	Slutversion	Thomas Mårtensson
3.0	2019-10-09	Remissversion efter synpunkter	Thomas Mårtensson