

Policyfrågor vid registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar

Remissversion

2019-10-14

Remiss

Arbetsgrupp och författare

Johan Wester, ansvarig
Tove Thomasson
Svante Claesson

Projektledare

Tove Thomasson

Omslag

[Ev. bildtext, Förnamn Efternamn på fotograf och/eller illustratör]

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	6
2 Uppdrag och genomförande	7
2.1 Uppdraget	7
2.2 Genomförandet	7
3 Avverkningsanmälan och ansökan om avverkningstillstånd	9
3.1 Avverkningsanmälan	9
3.2 Ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog	10
3.3 Ansökan om avverkningstillstånd i ädellövskog	10
3.4 En central process inom skogspolitiken	11
4 Användning av begreppet nyckelbiotop	12
4.1 Nyckelbiotopsbegreppet inom politiken	12
4.1.1 Miljökvalitetsmål med preciseringar	13
4.1.2 Skogspolitiska miljömålet	14
4.1.3 Miljöbalkspropositionen	15
4.1.4 Regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik	15
4.1.5 Skogspolitiska propositionen 2008	16
4.1.6 Beslutet om etappmål	16
4.1.7 Strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster	17
4.1.8 Budgetproposition för 2016	17
4.1.9 Strategi till nationellt skogsprogram	18
4.1.10 Budgetpropositionen för 2018	18
4.1.11 Riksdagens tillkännagivande april 2018	18
4.1.12 Regeringsuppdrag om landsomfattande nyckelbiotopsinventering	19
4.1.13 Budgetproposition och budgetbeslut för 2019	19
4.1.14 Beslut om att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen	20
4.1.15 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen	20
4.2 Nyckelbiotopsbegreppet inom Skogsstyrelsen	21
4.2.1 Skogsstyrelsens roll och uppgift	21
4.2.2 Rutin för arbetet med nyckelbiotoper	22
4.2.3 Nyckelbiotopsbegreppet i föreskrifter och allmänna råd	23
4.2.4 Nyckelbiotoper och strategi för formellt skydd av skog	24
4.2.5 Nyckelbiotoper och rådgivning	26
4.2.6 Nyckelbiotoper och uppdragsverksamhet	26
4.2.7 Nyckelbiotoper och hänsynsuppföljning	26

4.2.8	Nyckelbiotoper inom miljömålsuppföljningen	26
4.3	Användningen av begreppet inom skogscertifieringen	27
4.3.1	Nyckelbiotoper inom FSC	27
4.3.2	Nyckelbiotoper inom PEFC	28
4.4	Skogsstyrelsens arbete i förhållande till skogscertifiering	29
4.4.1	Myndigheters roll i förhållande till certifiering enligt beslutad politik	30
4.4.2	Målbilder för god miljöhänsyn inom certifieringen	31
4.4.3	Sammanfattning och reflektioner	32
5	Syfte med nyckelbiotopsinventering och användningen av resultaten	35
6	Skogsstyrelsens verksamhet och registrering i samband med anmälan/ansökan	36
6.1	Användning av uppgifterna och nytta för verksamheten	36
6.2	Problem för verksamheten	40
6.3	Möjlig anpassning för att begränsa eventuella problem	44
6.4	Påverkan för verksamheten och behov av förändringar i arbetssätt om registreringen upphör	46
6.5	Registrering av nyckelbiotoper i samband med övriga verksamheter	48
6.6	Övriga inspel och förslag	50
7	Diskussion och slutsatser	51

Sammanfattning

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

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

Utredningen leder fram till följande huvudsakliga slutsatser:

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

1 Inledning

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

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

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

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

I denna rapport redovisas policyutredningen.

2 Uppdrag och genomförande

2.1 Uppdraget

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

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

Utredningen ska behandla de olika perspektiven genom att belysa:

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

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

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

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

2.2 Genomförandet

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

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

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

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

Det är Skogsstyrelsens arbetsgrupp som ansvarar för innehåll och slutsatser.

Remiss

3 Avverkningsanmälan och ansökan om avverkningstillstånd

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

3.1 Avverkningsanmälan

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

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

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

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

I propositionen om uppföljning av skogspolitiken⁶ framhölls att syftet med att anmälan ska göras minst sex veckor innan planerad åtgärd påbörjas är att ge

² Kalhyggen DS Jo 1974:2

³ Proposition 1974:166, sid 87

⁴ Proposition 1978/79:110 om riktlinjer för skogspolitiken

⁵ Proposition 1992/93:226 om en ny skogspolitik

⁶ Proposition 1997/98:158 Uppföljning av skogspolitiken

myndigheterna tillräckligt med tid för bedömning av om särskilda åtgärder ska vidtas. I propositionen föreslogs också att 14 § skogsvårdslagen kompletteras med en bestämmelse om att skogsägaren i anslutning till en avverkningsanmälan ska redovisa planerade åtgärder för att trygga återväxten av ny skog. Härigenom ges skogsvårdsstyrelsen möjlighet att göra informations- och rådgivningsinsatser om så behövs.

3.2 Ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog

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

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

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

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

3.3 Ansökan om avverkningstillstånd i ädellövskog

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

⁷ Proposition 2009/2010:201 Gränser i skog

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

⁹ Skogsvårdsförordningen 19 § (2005:1149)

3.4 En central process inom skogspolitiken

Det framkommer inte entydigt vilket syftet med avverkningsanmälan är enligt de politiska besluten. Sammanfattningsvis ger dock avverkningsanmälan och ansökan om avverkningstillstånd med tillhörande hänsynsredovisning Skogsstyrelsen möjlighet att med olika medel bidra till att nå de skogspolitiska målen. De ger Skogsstyrelsen viktig information och underlag för ärendehantering. I vissa fall har också Skogsstyrelsen möjlighet att hänvisa skogsägaren till andra myndigheter när andra tillsynsområden berörs efter att en anmälan/ansökan inkommit.

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

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

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

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

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

4 Användning av begreppet nyckelbiotop

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

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

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

4.1 Nyckelbiotopsbegreppet inom politiken

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.1 Miljökvalitetsmål med preciseringar

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

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

Miljökvalitetsmålet *Levande skogar* är formulerat enligt följande¹⁹:

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

De preciseringar till miljökvalitetsmålet som närmast berör nyckelbiotopsbegreppet är formulerade:

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

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

¹⁵ Proposition 1992/93:226 om en ny skogspolitik

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

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

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

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

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

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

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

De preciseringar till miljökvalitetsmålet som närmast berör nyckelbiotopsbegreppet är formulerade:

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

4.1.2 Skogspolitiska miljömålet

Det skogspolitiska miljömålet²¹ är formulerat enligt följande:

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

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

²¹ Proposition 1992/93:226 om en ny skogspolitik

4.1.3 Miljöbalkspropositionen

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

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

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

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

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

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

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

4.1.4 Regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik

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

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

²² Proposition Miljöbalk 1997/98:45.

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

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

4.1.5 Skogspolitiska propositionen 2008

I den skogspolitiska propositionen från 2008²⁴ används nyckelbiotopsbegreppet:

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

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

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

4.1.6 Beslutet om etappmål

I regeringens beslut från 2014²⁵ om etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster används begreppet nyckelbiotop när resultat av uppföljningen av kvalitet på frivilliga avsättningar redovisas.

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

²⁵ Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Regeringsbeslut M2014/593/Nm

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

- *”Detta ska ske genom skydd eller annat bevarande av områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster.”*
- *”Skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning. Detta ska ske genom att det formella skyddet av skogsmark har ökat med cirka 150 000 hektar skogsmark med höga naturvärden och i behov av formellt skydd nedan gränsen för fjällnära skog.”*
- *”Skogsbrukets frivilliga avsättningar bör ha ökat i omfattning med cirka 200 000 hektar skogsmark i områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden till totalt 1 450 000 hektar.”*

4.1.7 Strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

I propositionen En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster²⁶ från 2014 används begreppet nyckelbiotop i beskrivande texter om skydd av nyckelbiotoper, om deras roll inom skogscertifieringen, behov av att säkerställa databaser samt när remissvar återges.

I ett sammanhang används nyckelbiotopsbegreppet för att beskriva en inriktning:

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

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

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

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

4.1.8 Budgetproposition för 2016

I budgetpropositionen för 2016²⁷ skrev regeringen att:

²⁶ Proposition 2013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

²⁷ Proposition 2015/16:1. Utgiftsområde 20, sidan 70.

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

Motsvarande skrivningar finns även i budgetpropositioner för 2017 och 2018.

4.1.9 Strategi till nationellt skogsprogram

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

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

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

4.1.10 Budgetpropositionen för 2018

Regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2018²⁸ en satsning på en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper, dels för att applicera utvecklad och förbättrad metodik i nordvästra Sverige, dels för att uppdatera den nyckelbiotopsinventering som genomförts i övriga delar av landet.

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

4.1.11 Riksdagens tillkännagivande april 2018

Miljö- och jordbruksutskottet behandlade i april 2018 frågan om nyckelbiotopsinventering i betänkandet 2017/18: MJU17²⁹. I ställningstagandet skriver utskottet bland annat:

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

²⁸ Proposition 2017/18:1. Utgiftsområde 23, sidan 59.

²⁹ Se länk: <https://data.riksdagen.se/fil/DDF15379-D64B-4BF1-B66B-AE93E776CF92>

nyckelbiotoper är rättssäker och effektiv samt att klassificeringen tar hänsyn till de lokala och regionala förutsättningarna.”

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

Riksdagen har bifallit utskottets förslag i april 2018.

4.1.12 Regeringsuppdrag om landsomfattande nyckelbiotopsinventering

Den 17 maj 2018 beslutade regeringen att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra en landsomfattande nyckelbiotopsinventering³⁰ i linje med budgetpropositionen. I uppdraget skrivs bland annat:

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

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

4.1.13 Budgetproposition och budgetbeslut för 2019

I budgetpropositionen för 2019 används nyckelbiotopsbegreppet när regeringen under utgiftsområde 23³¹ skrev om det uppdrag Skogsstyrelsen fått att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper. Under utgiftsområde 20³² nämndes pausen för arbetet med att inventera och registrera nyckelbiotoper i nordvästra Sverige som Skogsstyrelsen införde 2017 samt beslutet om att ta fram en utvecklad och förbättrad metodik för nyckelbiotopsinventeringen. Dessutom beskrevs hur många nyckelbiotoper som registrerats föregående år samt i vilken omfattning kända och oregistrerade nyckelbiotoper avverkats eller skadats. Regeringens budgetproposition fick dock inte stöd i riksdagen.

Enligt riksdagens beslut om budget för 2019 avvecklas satsningen på inventering av nyckelbiotoper. Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2018/19: MJU2

³⁰ Se länk:

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

³¹ Proposition 2018/19:1. Utgiftsområde 23.

³² Proposition 2018/19:1. Utgiftsområde 20.

angående utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel³³ behandlar frågan om nyckelbiotoper. Där skrivs bl. a. följande på sidan 18:

”Utskottets ställningstagande

Riksdagens tillkännagivande från våren 2018 innebär att regeringen bör säkerställa att inventeringen av nyckelbiotoper är rättssäker och effektiv samt att klassificeringen tar hänsyn till de lokala och regionala förutsättningarna. Vid det tillfället anförde utskottet att klassificeringen av nyckelbiotoper kan slå hårt mot enskilda skogsägare och att den metod som används för att inventera nyckelbiotoper är problematisk då den enbart är utvecklad efter vissa regionala förhållanden.

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

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

4.1.14 Beslut om att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen

Regeringen beslutade den 27 juni 2019 att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen³⁴, vilken regeringen den 17 maj 2018 gav Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra.

4.1.15 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Den 18 juli 2019 beslutade regeringen om kommittédirektiv för utredningen ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen”³⁵.

Av kommittédirektivet framgår att:

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

³³ Se länk: <https://data.riksdagen.se/fil/7BC13CC7-1E64-439B-ABCA-1A735FC5DE96>

³⁴ Uppdrag att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen. Regeringsbeslut N2019/02259/SMF.

³⁵ Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Kommittédirektiv 2019:46.

Vidare skriver regeringen bland annat:

”Konsekvenserna av att en nyckelbiotop registreras har förändrats sedan regeringen lämnade det första regeringsuppdraget om nyckelbiotopsinventering. Certifieringsstandarder har införts som innehåller krav på att särskild hänsyn måste tas till nyckelbiotoper. Kopplingen till certifieringen innebär att nyckelbiotopernas ursprungliga syfte som kunskapsunderlag har förändrats. Registreringen har därmed fått konsekvenser för markägaren som inte var avsedda. Den ökade certifieringen innebär att en stor andel av nyckelbiotoperna undantas från virkesproduktion. När Skogsstyrelsen registrerar en nyckelbiotop synliggör myndigheten således den hänsyn som skogsbruket ska visa till höga naturvärden. Sammanblandningen av den statliga registreringen och den frivilliga certifieringen innebär att nyckelbiotopsbegreppet i praktiken blir något annat än dess ursprungliga syfte som kunskapsunderlag. Certifieringarnas stora genomslag innebär att även en skogsägare som inte är certifierad får mindre möjligheter att sälja virke från en nyckelbiotop.”

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

4.2 Nyckelbiotopsbegreppet inom Skogsstyrelsen

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

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

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

4.2.1 Skogsstyrelsens roll och uppgift

Enligt 1 § i instruktionen³⁶ är Skogsstyrelsen förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.

Myndighetens lokala förankring är viktig.

Enligt den 2 § i instruktionen ska myndigheten:

³⁶ Förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

1. utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet följs,
2. ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till 1 §,
3. bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas enligt 1 §,
4. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,
5. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar,
6. medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser, och
7. samordna genomförande, utveckling, uppföljning och rapportering av det mål för friluftslivspolitik som riksdagen har fastställt.

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

Utöver detta finns det förordningar som styr Skogsstyrelsens verksamhet. Ett exempel som är relevant i sammanhanget är att Skogsstyrelsen får, inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429), besluta om biotopskyddsområden (1998:808), och åtgärder som behövs för att vårda ett sådant biotopskyddsområde³⁷. Omfattningen av bildande av biotopskydd styrs av de årliga regleringsbrev (anslag 1:2 ap 2).

4.2.2 Rutin för arbetet med nyckelbiotoper

Nyckelbiotopsbegreppet är i stor utsträckning integrerat i Skogsstyrelsens verksamheter. En särskild rutin finns för arbetet med nyckelbiotoper³⁸ med syfte att få en enhetlig hantering av nyckelbiotoper inom verksamheten i linje med myndighetens roll och uppgift. Till rutinen finns kopplat särskilda PM som utvecklar frågor som rör de olika kärnprocesserna (inventering, rådgivning, tillsyn, ekonomiska stöd, områdesskydd, uppdragsverksamhet och geodataförsörjning).

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

³⁷ Förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (1998:1252)

³⁸ Skogsstyrelsen. Rutin – arbete med nyckelbiotoper. H-46/2017.

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

I rutinen finns viss möjlighet till urkoppling av detta förhållningssätt i de fall när nyckelbiotopen bidrar till att tydligt låsa in brukandet av annan produktiv skogsmark. I dessa fall kan en stickväg genom nyckelbiotopen vara önskvärd och myndigheten bör då bidra med kunskap kring hur detta kan göras med så liten negativ påverkan på naturvärdena som möjligt. Där framgår också att den hantering som beskrivs ska så långt det är möjligt bidra till att uppfylla miljömålen.

4.2.3 Nyckelbiotopsbegreppet i föreskrifter och allmänna råd

4.2.3.1 Skogsvårdslagen

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

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

Här bör särskilt noteras att Skogsstyrelsen inte har bemyndigande att meddela föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detta innebär att mer långtgående hänsyn än vad som går upp till intrångsbegränsningen³⁹ inte kan krävas i det enskilda fallet.

Enligt 18 § skogsvårdslagen ska Skogsstyrelsen inte medge tillstånd till avverkning i fjällnära skog om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden och kulturmiljövården. Skogsstyrelsens praktiska tillämpning av 18 § har avgränsats till områden som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysisk miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter⁴⁰. Kriterierna motsvarar de för nyckelbiotoper.

³⁹ Se förklarande beskrivning på <https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/skogsvardslagen/miljohansyn-som-maste-tas/>

⁴⁰ Skogsstyrelsen. Rutin - Arbete med nyckelbiotoper. H-46/2017.

4.2.3.2 Miljöbalken

Enligt gällande föreskrifter ska skogsbruksåtgärder i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken⁴¹. Enligt de allmänna råden motsvarar det kriterierna i nyckelbiotoper.

Skogsområdet behöver dock inte vara registrerat som nyckelbiotop av myndigheten. Anmälan enligt 14 § skogsvårdslagen innebär även anmälan för samråd och vice versa, vilket bl.a. framgår av 6 § förordningen för anmälan om samråd⁴². En ansökan om tillstånd till avverkning utgör även en anmälan om samråd, medan en anmälan för samråd inte gäller som en ansökan om tillstånd till avverkning. Samråd om skogsbruksåtgärder i nyckelbiotoper ska ske med Skogsstyrelsen och i fråga om övriga åtgärder med länsstyrelsen⁴³.

Skogsstyrelsen beslutade om dessa föreskrifter 2013. Dessförinnan fanns en intern rutin (protokoll 98/2011) med angivna exempel på skogsbruksåtgärder som Skogsstyrelsen i de flesta fall ansåg vara anmälningspliktiga för samråd.

Enligt en förstudie som genomfördes 2012⁴⁴ upplevdes samrådsreglerna för skogsbruk som otydliga och svåra att tillämpa. Detta gällde medarbetare både vid Skogsstyrelsen och inom skogsbruket, såväl som miljöåklagare som hade lyft frågan.

Som en del i Skogsstyrelsens arbete för en effektivare och enhetligare tillsyn togs det därför fram föreskrifter och allmänna råd om anmälningskyldighet till 12 kap. 6 § miljöbalken. Föreskrifterna motsvarar i huvudsak de åtgärder som redan tidigare anmäldes för samråd enligt gällande praxis (och Skogsstyrelsens protokoll). Föreskrifterna tydliggjorde därmed de åtgärder som i huvudsak, enligt Skogsstyrelsens dåvarande praxis, ansågs omfattas av anmälningskyldigheten för samråd enligt 12 kap. 6 §, samt vad en sådan anmälan ska innehålla.

Handläggningen av ärenden beskrivs närmare i rapporten *Registrering av nyckelbiotoper vid avverkningsanmälningar och ansökningar – tillämpning i praktiken*.⁴⁵

4.2.4 Nyckelbiotoper och strategi för formellt skydd av skog

Den nationella strategin för formellt skydd av skog⁴⁶ bygger på en värdebaserad ansats som i korthet innebär att det är mer kostnadseffektivt att skydda befintliga värden än att låta dem gå förlorade och sedan försöka återskapa dem. Strategin innehåller även en prioriteringsmodell för val av områden som ska skyddas formellt, samt en fördelning av etappmålsarealen på län och skyddsform. Strategin

⁴¹ SKSFS 2013:3

⁴² Förordningen om anmälan för samråd (1998:904)

⁴³ Miljötillsynsförordning (2011:13)

⁴⁴ Skogsstyrelsen 2012. Förstudierapport – Samråd 12:6 miljöbalken, föreskrifter och allmänna råd. Dnr 307/2012

⁴⁵ Ingår i remissen

⁴⁶ Naturvårdsverket & Skogsstyrelsen 2017. Nationell strategi för formellt skydd av skog. Reviderad version 2017.

preciserar i första hand ett ändamålsenligt formellt skydd för skogsbiologiska värdekärnor⁴⁷.

En värdekärna är ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Nyckelbiotoper är värdekärnor, men även andra områden (som inte faller in under nyckelbiotopsdefinitionen) kan bedömas vara värdekärnor. Om ett område klassas som nyckelbiotop har området uppfyllt grundkravet för formellt skydd. Därefter bedöms poäng utifrån områdets naturvärde på beståndsnivå, hur förutsättningarna ser ut för en långsiktig funktionalitet för områdets naturvärden, samt om det är en prioriterad skogstyp eller inte. Dessa poäng tillsammans med poäng för om området ligger inom 500 m från tätort samt poäng för om ett skydd av området innebär synergier mellan de skogsbiologiska värden och värden i andra miljö kvalitetsmål och allmänna intressen, avgör om området kan prioriteras för formellt skydd.

Utöver detta anges i strategin några praktiska prioriteringar, dvs omständigheter som kan medföra att ett område prioriteras högre, bland annat att akut hotbild mot ett prioriterat område och nyckelbiotoper på brukningsenheter som har större andel nyckelbiotop än 5 procent ska särskilt prioriteras för skydd. Målet är att skyddet av sådana nyckelbiotoper ska uppgå till ytterligare 12 000 hektar till 2020 jämfört med 2015.

Av strategin framgår också hur nyckelbiotoper på stor- och mellanskogsbrukets marker bör hanteras. Stor- och mellanskogsbruket tar i betydande utsträckning ansvar för värdefulla områden på sina innehav inom ramen för näringens sektorsansvar och certifieringen. Många av dessa områden utgör frivilliga avsättningar. Det tydligaste exemplet är det frivilliga åtagandet att avsätta nyckelbiotoper som också innebär att Skogsstyrelsen normalt inte beslutar om biotopskyddsområden eller tecknar naturvårdsavtal på bolagsmark. För större värdekärnor kan det behövas en dialog om förutsättningarna att bevara områdets värden. Naturreservat kan därför bli aktuellt även på frivilliga avsättningar.

Fördelningen av etappmålsarealen på län och skyddsform har gjorts med utgångspunkt från den samlade arealen värdekärnor utanför formellt skydd i respektive län. För att stödja strategins prioriteringar har arealen värdekärnor av olika typ viktats upp respektive ned. Värdekärnor med ädellövskog, som ligger nära tätorter och på nyckelbiotopsrika enheter har alla viktats dubbelt, medan sådana värdekärnor där uppgifter funnits tillgängliga om frivilliga avsättningar har viktats till hälften. På detta vis kommer de länsvisa arealmålen stå i proportion till de nationella prioriteringarna.

⁴⁷ Värdekärna – Ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Värdekärnor kan utgöras av delar av bestånd eller flera bestånd. Storleken varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. I första hand avses ett område som med avseende på bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter. Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt ingår normalt som en delmängd i begreppet värdekärna.

4.2.5 Nyckelbiotoper och rådgivning

Rådgivning om nyckelbiotoper ska ske förebyggande och får inte användas på objekt som har en giltig avverkningsanmälan/ansökan, eller anmälan om samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Detta följer av principen att särskilja tillsyn och rådgivning på specifika objekt, vilket innebär att avverkningsanmälda objekt enbart ska hanteras vid tillsyn.

Den rådgivning om nyckelbiotoper som genomförs kan ske både som gruppaktiviteter och som objektanknuten rådgivning. Objektanknuten rådgivning kan ske i samband med registrering av nyckelbiotoper. I rådgivning ska Skogsstyrelsen söka samförstånd med skogsägaren om frivillig avsättning eller skötsel som säkerställer naturvärdena i de nyckelbiotoper som inte har formellt skydd.

4.2.6 Nyckelbiotoper och uppdragsverksamhet

Inom uppdragsverksamheten erbjuder Skogsstyrelsen många tjänster med direkt koppling till nyckelbiotoper. Vid all uppdragsverksamhet ska troliga nyckelbiotoper som påträffas meddelas till berörd kund och rapporteras till nyckelbiotopsinventerare på distriktet.

4.2.7 Nyckelbiotoper och hänsynsuppföljning

Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning ger information om vilka miljövärden, till exempel nyckelbiotoper, som finns i områden anmälda för föryngringsavverkning samt hur dessa behandlas i samband med avverkningen. Sedan 2007 gäller detta även för oregistrerade nyckelbiotoper. Uppföljningen görs på ett statistiskt urval av avverkningsanmälningar och ansökningar om avverkningstillstånd i fjällnära skog.

Vid hänsynsuppföljningen registreras arealen hänsynskrävande biotoper och dessa kategoriseras om de är nyckelbiotoper eller ej. På grund av statistiksekretess sker inte någon registrering av de nyckelbiotoper som upptäcks vid uppföljningen. Vid uppföljning efter avverkning går det att få uppgifter om i vilken omfattning oregistrerade nyckelbiotoper har avverkats.

4.2.8 Nyckelbiotoper inom miljömålsuppföljningen

Utvecklingen för nyckelbiotoper i skogslandskapet används som underlag i utvärderingen av miljökvalitetsmålet Levande skogar. I den senaste fördjupade utvärderingen⁴⁸ redovisas denna utveckling främst kopplat till preciseringen som rör grön infrastruktur.

Skogsstyrelsen har också beslutat om nya indikatorer för miljökvalitetsmålet Levande skogar⁴⁹. Som indikatorer för preciseringen grön infrastruktur finns indikatorerna ”*Avverkade nyckelbiotoper*” samt ”*Registrerade nyckelbiotoper*”.

⁴⁸ Andersson, C. m fl. Fördjupad utvärdering av Levande skogar. Rapport 2019/1. Skogsstyrelsen.

⁴⁹ Andersson, C., Andersson, E. & Eriksson, A. Indikatorer för miljökvalitetsmålet Levande skogar. Rapport 2019/2. Skogsstyrelsen.

Den förstnämnda indikatorn ger ett mått på hur naturvärden i nyckelbiotoper utvecklas. Den andra indikatorn ger ett mått på kunskapen om kända skogliga naturvärden.

För preciseringen ”Hotade arter och återställda livsmiljöer” används måttet ”*Biologisk mångfald i nyckelbiotoper*”. Genom uppföljningen av biologisk mångfald i skog med höga naturvärden (UBM) går det att beskriva nuläget för den biologiska mångfalden och följa upp vilka förändringar som sker på lång sikt.

4.3 Användningen av begreppet inom skogscertifieringen

Nyckelbiotoper har fått en stark status inom det certifierade skogsbruket. Både FSC och PEFC är marknadsbaserade och det är frivilligt för skogsägare att ansluta sig till systemen. Båda certifieringssystemen är fristående i förhållande till myndigheterna.

Avsikten med att ändå ta upp frågan om skogscertifiering i detta sammanhang är att de åtaganden som gjorts inom främst FSC medför en påverkan inte bara för certifierade skogsägare utan även för andra skogsägare. Detta medför konsekvenser för hela frågan om nyckelbiotoper och för Skogsstyrelsens verksamhet.

Certifieringssystemen för skogsbruk består av två delar: en skogsbrukscertifiering och en spårbarhetscertifiering. Skogsbrukscertifieringen reglerar de åtaganden en certifierad skogsägare gör. Spårbarhetscertifieringen är en certifiering för virkesköpande industri och efterföljande led för att säkra informationen avseende ursprung och certifiering. I spårbarheten ingår också en riskbedömning som säkrar att allt virke som tas in i systemet uppfyller vissa minimikrav när det gäller legalitet och undvikande av kontroversiella källor. Det innebär att spårbarhetssystemen även appliceras på virke som inte kommer från certifierat skogsbruk. På den svenska virkesmarknaden är näst intill alla aktörer i första virkesköpande led anslutna till 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.

4.3.1 Nyckelbiotoper inom FSC

4.3.1.1 FSC-certifierade skogsägare

Enligt FSC:s skogsbruksstandard ska alla nyckelbiotoper enligt Skogsstyrelsens definition och metodik (1995) undantas från alla skogsbruksåtgärder som inte syftar till att stärka naturvårdskvalitéer⁵⁰. Skötselkrävande nyckelbiotoper ska skötas utifrån definierade och dokumenterade skötsel mål för att bevara eller främja biotopens naturliga eller hävdvotingade biologiska mångfald. Detta gäller oavsett om det är registrerade nyckelbiotoper eller oregistrerade nyckelbiotoper.

Alla skogsbrukare ska undanta minst fem procent av sin produktiva skogsmark från alla skogsbruksåtgärder som inte syftar till att bevara eller främja biologisk mångfald. Nyckelbiotoper kan utgöra basen av dessa fem procent. För att uppnå

⁵⁰ FSC-STD-SWE-02-02-2010 SW. Svensk skogsbruksstandard enligt FSC med SLIMF-indikatorer. Forest Steward-ship Council Svenska FSC.

fem procent som finns i innehavet väljs områden utifrån sin betydelse för den biologiska mångfalden och representativitet i landskapet.

Skogsområden av riksintresse och/eller etablerat nationellt intresse, med en koncentration av nyckelbiotoper och/eller lokaler för rödlistade arter utanför nyckelbiotoper klassas som skogar med höga bevarandevärden. För dessa områden ska det finnas speciella skötselplaner för att bevara eller förbättra bevarandevärdena. För att identifiera oregistrerade nyckelbiotoper finns också krav på naturvärdesbedömning på beståndsnivå inför större skogliga åtgärder.

4.3.1.2 Virkesköpande industri

Inom ramen för FSC:s spårbarhetsstandard och standard för Controlled Wood har FSC-certifierade skogsföretag gjort åtaganden att inte köpa virke från avverkningar som hotar höga bevarandevärden⁵¹. Syftet är att säkra att allt virke som tas in i systemet uppfyller vissa minimikrav när det gäller legalitet och undvikande av kontroversiella källor. I den centraliserade nationella riskbedömningen för Sverige har förekomst av nyckelbiotoper identifierats som en risk för att virke från kontroversiella källor, bl. a. skogar med höga bevarandevärden, avverkas, och den virkesköpande organisationen ska ha rutiner som minimerar risken för att nyckelbiotopsvirke tas emot. Undantag gäller för virke som faller ut vid skötselåtgärder i nyckelbiotoper.

4.3.2 Nyckelbiotoper inom PEFC

PEFC-systemet bygger på nationellt framtagna standarder som uppfyller PEFC:s gemensamma globala krav för ett miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart skogsbruk. Svenska PEFC förvaltar och äger den svenska PEFC-skogsbruksstandarden. De större företag och skogsägarorganisationer som är intressenter i Svenska PEFC och uppbär skogsbrukscertifikat är: Norra Skogsägarna, Södra Skogsägarna, Mellanskog, Norrskog, Sveaskog, SCA, Holmen, Stora Enso, BillerudKorsnäs, Svenska kyrkan, Skogssällskapet, Sågab, Såg i Syd, Sågverken Mellansverige, Sydved och Vida.

PEFC:s regler för hantering av nyckelbiotoper väger samman hög ambitionsnivå för miljöhänsyn med uthållig skogsproduktion och värnar om allas möjlighet att under rimliga förhållanden äga och bruka skog⁵²

4.3.2.1 För anslutna skogsägare

En PEFC-certifierad skogsägare ska avsätta minst fem procent av sin skogsmark för miljöändamål. Systemet bygger på att den certifierade skogsägaren har en certifieringsanpassad skogsbruksplan. Planen ska baseras på utförda naturvärdesbedömningar som ger underlag för prioritering av områden för de frivilliga avsättningarna. Genom certifierade avverkningsorganisationer och entreprenörer ska skogsbruksplanläggare och personal som ansvarar för planering och målklassning ha kompetens i skoglig naturvärdesbedömning och skogsbruksplanläggning. Nyckelbiotopsbegreppet och Skogsstyrelsens inventering används också vid prioritering av vilken mark som ska avsättas.

⁵¹ <https://se.fsc.org/se-se/certifiering/controlled-wood>

⁵² www.https://pefc.se/pefc-om-nyckelbiotoper/

Nyckelbiotoper eller motsvarande prioriteras högst, sedan kommer övriga objekt med naturvärden och därefter utvecklingsbara naturvärden.

För fastigheter med större andelar nyckelbiotoper måste planerad avverkning hanteras enligt särskild rutin för att de ska kunna avverkas inom ramen för certifieringen. Denna rutin går i korthet ut på att säkerställa att nyckelbiotoper motsvarande minst fem procent är avsatta för naturvårdsändamål, att en dialog/samråd med Skogsstyrelsen har hållits och att myndigheterna fått två års rådrum för att besluta om man vill lösa in nyckelbiotopen eller inte. Ärendet ska dokumenteras och dokumentationen ska tillställas PEFC:s styrelse innan åtgärden får påbörjas.

4.3.2.2 *Virkesköpande industri*

PEFC:s spårbarhetsstandard är en global standard som förvaltas av internationella PEFC.

I spårbarhetsstandarderna, som reglerar hantering av både PEFC-certifierat och ocertifierat virke, används inte begreppet nyckelbiotop. För ocertifierat virke gäller att certifikatinnehavaren ska ha system på plats (Due Diligence System, DDS) för att minimera risken för att anskaffat ocertifierat virke kommer från så kallat ”kontroversiella ursprung”.

Kontroversiella ursprung (controversial sources) är virke som kommer från skogsbruksverksamhet som:

(a) inte följer gällande lokal, nationell eller internationell lagstiftning, i synnerhet när det gäller följande:

- skogsbruksaktiviteter och avverkning, inklusive bevarande av biologisk mångfald och omföring av skogsmark till annan användning,
- skötsel av områden med utpekade höga natur- och kulturvärden,
- skyddade och hotade arter, inklusive CITES krav,
- hälso- och arbetsfrågor relaterade till skogsarbetare,
- ursprungsbefolkningars rättigheter när det gäller egendom, besittningsrätt och brukarrättigheter,
- tredje parts egendom, besittningsrätt och brukarrättigheter,
- betalning av skatter och royalties,

(b) inte följer lagstiftning kring handel och tullar i det land där avverkning sker, i de fall där skogssektorn berörs,

(c) använder genetiskt modifierade skogsbaserade organismer,

(d) omför skogsmark till annan vegetationstyp, inklusive omföring av naturskog till skogsplanteringar.

4.4 Skogsstyrelsens arbete i förhållande till skogscertifiering

I detta avsnitt ges en bakgrund om Skogsstyrelsens arbete med nyckelbiotoper i förhållande till skogscertifiering. Den statliga verksamhetens roll i förhållande till certifiering sammanfattas genom att relevanta avsnitt av propositioner och

regeringens skrivelse citeras. Avsnittet ger även en kortfattad beskrivning av hur målbilder för god miljöhänsyn hanteras inom certifieringen som exempel på en parallell fråga. Det avslutas med sammanfattning och reflektioner.

4.4.1 Myndigheters roll i förhållande till certifiering enligt beslutad politik

I propositionen "Uppföljning av skogspolitiken"⁵³ från 1998 skrivs följande:

"Av betydelse för den biologiska mångfalden är också de krav som den internationella marknaden för skogsindustriprodukter ställer. Svensk industri möter sålunda skilda krav på att produkterna skall ha någon form av miljöcertifiering. I Sverige har det mot denna bakgrund gjorts ett omfattande arbete med att ta fram en nationell standard som kan ligga till grund för miljöcertifiering av skogsbruk. Internationellt sett ligger vi långt framme. Flera stora skogsföretag och skogsägareföreningar låter nu certifiera sin verksamhet. Standarden som används skiftar något. Certifieringen sker på olika sätt, t.ex. inom ramen för ISO och enligt EU:s system EMAS. Miljöcertifieringen är enligt regeringens uppfattning en angelägenhet för marknaden, dvs. för producenter och konsumenter. Det är angeläget att även statens skogsbruk på mark som förvaltas av Fastighetsverket miljöcertifieras så snart som möjligt."

I regeringens skrivelse "En samlad naturvårdspolitik"⁵⁴ från 2002 behandlas frågan om miljömärkning och certifiering.

När det gäller potentialen för marknadsbaserade styrmedel gör regeringen bland annat följande bedömningar:

"Miljömärkning och certifiering kan utvecklas ytterligare och på så sätt bidra till att naturvårdens mål uppnås. Sådana styrmedel bör i första hand utvecklas av aktörerna på marknaden dvs. konsumenter, producenter, handel samt miljö- och miljömärkningsorganisationer."

"Statlig verksamhet bör ha till uppgift att skapa goda förutsättningar för miljömärkning etc. genom att utforma gynnsamma ramverk och genom att stödja och stimulera."

Vidare framgår bland annat att:

"Staten och kommunerna har ett övergripande ansvar att utforma institutionella och gynnsamma ramverk. Dessa ramverk bör skapas genom en process som säkrar deltagande från olika aktörer såsom företag, konsumenter och ideella organisationer."

"Den statliga verksamheten bör eftersträva att skapa goda förutsättningar för miljömärkning etc. genom att stödja och stimulera marknadsbaserade verktyg."

"Systemen måste sålunda ha en hög grad av trovärdighet och legitimitet. Oberoende ackreditering, kontroll och revision är viktiga komponenter när det gäller trovärdighet. Vetenskapssamhället kan bidra till legitimitet och

⁵³ Proposition 1997/98:158. Uppföljning av skogspolitiken. Sidan 37.

⁵⁴ Regeringens skrivelse 2001/02:173. En samlad naturvårdspolitik. Sidan 122-125.

trovärdighet och bör därför kritiskt granska att märknings- och certifieringssystemen bidrar till de naturvårdsmål som systemen hävdar.”

”Myndigheterna och vetenskapssamhället har ett ansvar i att tillhandahålla och presentera underlag som kan vara relevant för utformning eller revidering av ett system.”

I propositionen ”Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete”⁵⁵ skriver regeringen bland annat:

”Flera sektorer arbetar även med sektorsvisa frivilliga certifierings-system. Inom skogsbruket i Sverige finns främst två system, FSC (Forest Stewardship Council) och PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification) där markägare kan få sin verksamhet granskad i relation till såväl miljökriterier som sociala och ekonomiska kriterier av en tredje part. ”

I propositionen ”En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster”⁵⁶ från 2014 behandlas frågan om skogscertifieringen under rubriken Frivillig insatser för miljöhänsyn.

Där gör regeringen följande bedömning:

”För att de miljöpolitiska och skogspolitiska målen för skogsbruket ska kunna nås är det avgörande med frivilliga insatser. Statligt finansierade insatser bör inriktas på att stimulera och uppmuntra frivilliga insatser, genom t.ex. rådgivning.”

Under skälen för regeringens bedömning framgår bland annat:

”Regeringen ser mycket positivt på de stora insatser för frivillig miljöhänsyn som har genomförts i skogsbruket sedan den nuvarande skogspolitiken beslutades i början av 1990-talet. Insatserna är en del av modellen för delat ansvar mellan staten och skogsbruket för genomförandet av politiken. Särskilt stor betydelse har de avsättningar av skogsmark som görs, bl.a. inom ramen för de marknadsdrivna internationella certifieringssystemen, men även genom att upprätta s.k. gröna skogsbruksplaner, utanför certifieringssystemen.”

”Skogsbrukets frivilliga åtgärder på miljöområdet sker bl.a. inom certifieringssystemen Forest Stewardship Council (FSC) och Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC). Cirka 15 miljoner av landets 23 miljoner hektar produktiv skogsmark är certifierat i något av systemen. Certifieringssystemen är frivilliga och marknadsdrivna. Det innebär att staten vare sig kan eller ska styra systemens utformning eller inriktning. Att från statens sida försöka styra certifieringen vore inte heller förenligt med principen om frihet under ansvar.”

4.4.2 Målbilder för god miljöhänsyn inom certifieringen

Hantering av målbilder för god miljöhänsyn inom certifieringen kan användas för jämförelse som en parallell till frågan om nyckelbiotoper. I sammanhanget bör

⁵⁵ Proposition 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.

⁵⁶ Proposition 2013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

det dock framhållas att målbilder för god miljöhänsyn har tagits fram genom en bredare process inom skogssektorn, medan det är Skogsstyrelsen som definierat och äger nyckelbiotopsbegreppet.

I den kommande FSC-standarden för skogsbruk i Sverige är skogssektorns målbilder för miljöhänsyn implementerade i tillämpning, uppföljning, anpassning och dokumentation gällande brukandet av skogen.

Detta uttrycks bland annat i riktlinjer som rör exempelvis hänsynskrävande biotoper, sociala värden, kantzoner och körning på följande sätt, exemplifierat med det förstnämnda:

RIKTLINJER 6.6.4: Skogssektorns målbilder för hänsynskrävande biotoper är implementerade i tillämpning, uppföljning, anpassning och dokumentation gällande brukandet av skogen.

Målbilderna för miljöhänsyn omnämns även i vägledning för arbete med att ta fram strategier för att långsiktigt bevara och utveckla höga bevarandevärden i identifierade områden.

Målbilderna används även som referens vid beskrivning av begrepp och definitioner.

I PEFC kommer målbilderna in genom de kompetenskrav som ställs på utförare d.v.s. genom hänvisning till SYN där målbilderna införlivas i utbildningarna. Målbilderna är däremot inte krav i skogsstandarden utan hänvisas till för ytterligare vägledning. Motiven för detta var bl.a. att skogssektorns målbilder inte är skrivna för att utgöra grund för ett reviderbart certifieringssystem, att de ägs av en part utanför certifieringssystemet och kan ändras under standardens giltighetstid. PEFC anser att det är viktigt att värna målbilderna som ett oberoende verktyg för att de fortsatt ska vara ett värdefullt komplement till andra styrmedel (såväl frivilliga som lag och förordning).

4.4.3 Sammanfattning och reflektioner

I den beslutade politiken framgår att skogscertifieringen är en marknadsdriven och frivillig process. Det är civilsamhället som tillsammans med ekonomiska aktörer kommer överens utifrån vad man tror konsumenterna och marknaden förväntar sig.

I regeringens naturvårdsskrivelse från 2002 framhålls att statlig verksamhet bör skapa goda förutsättningar för miljömärkning genom att utforma gynnsamma ramverk och genom att stödja och stimulera.

I propositionen om biologisk mångfald och ekosystemtjänster från 2014 framhålls att statligt finansierade insatser bör inriktas på att stimulera och uppmuntra frivilliga insatser samt att staten inte ska styra certifieringssystemens utformning eller inriktning.

Det kan också noteras att i den senaste skogspolitiska propositionen⁵⁷ från 2008 behandlas inte frågan om skogscertifiering närmare.

⁵⁷ Proposition 2007/08:108 En skogspolitik i takt med tiden.

Det går att utläsa att det finns skillnader mellan de olika politiska ställningstaganden i fråga om hur långt staten sammantaget bör gå när det gäller att stödja skogscertifieringen, från regeringen skrivelse 2002 till propositionen om biologisk mångfald och ekosystemtjänster 2014.

En viktig fråga i sammanhanget är just vilken roll Skogsstyrelsen bör ha och hur långt myndigheten bör gå i fråga om att stödja och stimulera frivilliga initiativ inklusive certifieringen.

Följande fyra exempel kan användas för att åskådliggöra några olika situationer där det sett från Skogsstyrelsens perspektiv kan finnas kopplingar till certifieringen men där detta tar sig olika uttryck och går olika långt.

Kontroll av lagefterlevnad. Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet genomförs enligt gällande lagstiftning och helt oberoende av certifieringen. Certifierade aktörer har gjort åtaganden att följa tillämplig lagstiftning. Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet kan därmed ses som en del av kontrollfunktionen.

Uppföljnings- och utredningsverksamhet. Skogsstyrelsen följer exempelvis upp utveckling i skogen i förhållande till miljömålen, såväl årligen som vid fördjupad uppföljning. Uppföljningarna bidrar med kunskap och kan utgöra del av de samlade underlagen vid exempelvis revidering eller tillämpning av certifieringsstandarder.

Målbilder för god miljöhänsyn. Skogsstyrelsen har medverkat till att ta fram målbilder och att förvalta dem i samverkan med skogssektorn. Skogsstyrelsen kan bidra med information och kunskapsförmedling samt hänsynsuppföljning, men genomför i övrigt inte någon form av inventering och registrering av skogsmiljöer som kan omfattas av målbilderna annat än inom avgiftsfinansierad verksamhet. I den kommande FSC-standarden för skogsbruk i Sverige är skogssektorns målbilder för miljöhänsyn implementerade i tillämpning, uppföljning, anpassning och dokumentation gällande brukandet av skogen. I PEFC kommer målbilderna in genom de kompetenskrav som ställs på utförare. Målbilderna är däremot inte krav i PEFC skogsstandard utan hänvisas till för ytterligare vägledning.

Nyckelbiotopsinventering. Skogsstyrelsen definierar och äger nyckelbiotopsbegreppet samt identifierar, avgränsar, bedömer och registrerar nyckelbiotoper. Information om nyckelbiotoper publiceras på Skogsstyrelsens hemsida. Skogsstyrelsen bidrar med information, utbildningar och annan kunskapsspridning. Certifierade skogsägare gör åtagande om att undanta nyckelbiotoper från alla skogsbruksåtgärder som inte syftar till att stärka naturvårdskvalitéer (FSC) respektive att prioritera nyckelbiotoper inom ramen för frivilliga avsättningar (PEFC). Även skogsägare som inte väljer att certifiera sitt skogsbruk påverkas genom virkesköpande industriens certifiering av värdekedjan.

Vid tillsynsverksamheten agerar Skogsstyrelsen med stöd av sitt uppdrag och i linje med lagstiftningen. Vad gäller nyckelbiotopsinventeringen har inte Skogsstyrelsen något specifikt uppdrag, men utgår från det mer generella uppdraget i instruktionen att ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till beslutade skogspolitiska mål. Skogsstyrelsens roll när det gäller nyckelbiotopsinventeringen är inte författningsreglerad.

Den rättsutredningen som genomförts inom det samlade utredningsarbetet om registrering av nyckelbiotoper vid avverkningsanmälan drar slutsatsen att det inte strider mot förvaltningslagen att Skogsstyrelsen inventerar naturvärden och dokumenterar dessa i ett register och sedan informera om dem.

I utredningen bedöms inventering och registrering av nyckelbiotoper utgöra annan förvaltningsverksamhet/faktiskt handlade, och att det inte är fråga om ärendehandläggning med beslut samt att det inte är fråga om en verksamhet som kan jämföras med ett överklagbart beslut. Huruvida informationen om den inventerade och dokumenterade nyckelbiotopen från myndighetens sida är avsett att verka bestämmande eller att få faktiska verkningar för den enskilde, är av betydelse för om det istället är fråga om ett beslut. Syftet som anges i utredningen är att inventeringen sker för att få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefull skog.

Om myndighetens avsikt med att registrera nyckelbiotoper var att ”registrera nyckelbiotoper för att detta skulle verka bestämmande för den enskilde”, skulle utredningens slutsatser kunna bli annorlunda. Dock är det viktigt att notera att det inte finns någon rättslig grund för myndigheten att hantera frågan på sådant sätt.

Detta bör beaktas i fråga om Skogsstyrelsens förhållningssätt till registrering av nyckelbiotoper i relation till certifieringen.

5 Syfte med nyckelbiotopsinventering och användningen av resultaten

Nyckelbiotopsinventeringen ger ett kunskapsunderlag om skogar med mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Enligt PM kopplat till Skogsstyrelsens rutin för arbetet med nyckelbiotoper⁵⁸ är syftet att ta fram och komplettera besluts- och planeringsunderlag för olika aktörer inom skogsbruk, naturvård och fysisk planering.

I det uppdrag om en landsomfattande nyckelbiotopsinventering som Skogsstyrelsen fick i maj 2018 skrev regeringen att nyckelbiotopsinventeringen syftar till att identifiera, avgränsa samt registrera nyckelbiotoper i hela landet⁵⁹. Vad som utgör en nyckelbiotop definieras av Skogsstyrelsen enligt beslutet. Skogsstyrelsens handbok för nyckelbiotopsinventering⁶⁰ har uppdaterats till följd av beslutet och anger samma syfte. Regeringen har i juni 2019 beslutat att avveckla denna utökade nyckelbiotopsinventering.⁶¹

Nyckelbiotopsinventeringen är ett viktigt kunskapsunderlag när Skogsstyrelsen och andra myndigheter handlägger ärenden inom bland annat tillsyn och områdesskydd. Även för skogsägare som bedriver skogsbruk utgör nyckelbiotopsinventeringen ett kunskapsunderlag. Det kan ge underlag för skogsägare och andra verksamhetsutövare när de planerar och tar miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder och för deras beslut om frivilliga avsättningar. Dessa användningsområden av kunskapsunderlaget kan ses som de primära.

Kunskapsunderlaget kan även användas för bland annat:

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

⁵⁸ Skogsstyrelsen. Rutin - Arbete med nyckelbiotoper, H-46/2017.

⁵⁹ Uppdrag att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen. Regeringsbeslut N2019/02259/SMF.

⁶⁰ Skogsstyrelsen. Handbok Nyckelbiotopsinventering. 2019-07-01.

⁶¹ Uppdrag att avveckla den utökade nyckelbiotopsinventeringen. Regeringsbeslut N2019/02259/SMF.

6 Skogsstyrelsens verksamhet och registrering i samband med anmälan/ansökan

I utredningen ingår att beskriva användning och nytta för Skogsstyrelsens verksamheter (processer) av att nyckelbiotoper identifieras och registreras i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan. Även eventuella problem för berörda processer ska beskrivas.

Beskrivningen nedan baseras på inkomna svar från processförvaltningarna för Skogsstyrelsens kärnprocesser på en utskickad enkät. Svaren är uppdelade efter respektive process.

6.1 Användning av uppgifterna och nytta för verksamheten

Fråga 1: *Hur används uppgifterna och vilken nytta har verksamheten inom processen av att det identifieras och registreras nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan och ansökan om avverkningstillstånd?*

Inventering

Nyckelbiotopsinventeringen är en kartläggning av var i skogen det finns områden med stor betydelse för flora och fauna och inventeringsprocessen tillhandahåller information till övriga intressenter. Hur områden kom till vår kännedom ska inte spela någon roll för användningen inom vår myndighetsutövning (såsom områdesskydd och rådgivning) eller av omvärlden (forskning, planering osv). Vi vill att kartläggningen ska vara så komplett som möjlig och att den kunskap som finns på myndigheten om var det finns områden med stor betydelse för flora och fauna tas till vara i en ordnad och strukturerad form, och delas med omvärlden.

Tillsyn

Det finns inga formella krav att registrering av nyckelbiotoper behöver ske för att vi ska kunna utöva tillsyn enligt SVL eller miljöbalken. Däremot känner handläggarna ibland en trygghet i att ha en nyckelbiotopsinventering i grunden när de hanterar ett ärende, eftersom detta är en väl beprövad inventeringsmetod. I vissa fall kan även en registrerad nyckelbiotop ge en trygghet i bedömningar och ge en ökad tydlighet i behovet av tillsyn i området.

Uppgifterna i en registrerad nyckelbiotop används, som ett kunskapsunderlag, vid exempelvis nedanstående tillsynsinsatser:

- samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.
- kommunikering inför beslut
- motivering av ett beslut enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken.

När det gäller ansökan om avverkning i fjällnära behövs ett bra underlag av vilka miljövärden som finns. Efter Änok-domen har uttolkningen varit att Skogsstyrelsen inte enligt 18 § kan ge tillstånd till avverkning om det ansökta området håller minst nyckelbiotopkvalitet, dvs avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden. Den särskilda inventering som Skogsstyrelsen utför när naturvärdena inte är kända och antas vara höga är en nyckelbiotopsinventering.

Områdesskydd

Kunskapen om var i landet nyckelbiotoper är belägna är av väsentlig betydelse för myndighetens arbete med områdesskydd, i synnerhet för att möjliggöra samhällsekonomiskt effektiva prioriteringar av objekt. Inom områdesskyddsverksamheten nyttjas så gott som dagligen uppgifter om registrerade nyckelbiotoper t ex för urval av objekt, underlag för myndighetssamverkan, statistiska sammanställningar med mera.

I den bästa av världar skulle ett komplett kunskapsunderlag där alla nyckelbiotoper var identifierade och registrerade vara att föredra. Det skulle underlätta den strategiska planeringen samt objektsvis prioritering för områdesskydd och prövning av tillstånd. I avsaknad av ett sådant komplett kunskapsunderlag är den information som tillkommer genom registreringar i samband med att nyckelbiotoper upptäcks vid avverkningsanmälningar eller annan verksamhet ett viktigt komplement. Statistik visar också att många av de nyckelbiotoper som upptäcks i samband med avverkningsanmälningar hos enskilda markägare också har prioriterats för formellt skydd inom några år.

För de fall nyckelbiotoper som upptäcks i samband med avverkningsanmälningar registreras – och ges ett formellt skydd eller sparas som frivilliga avsättningar av markägarna – är informationen ett viktigt stöd och underlag i arbetet för att åstadkomma ekologiskt funktionella landskap och en grön infrastruktur. Exempelvis används informationen vid arbetet med framtagande av värdeetrakter. För att kunna identifiera och göra relevanta avgränsningar av olika värdeetrakter behövs då så mycket lägesbunden information som möjligt om olika skogars naturvärden. Eftersom ett fullständigt kunskapsunderlag saknas är den kompletterande information som tillkommer genom registreringar av nyupptäckta nyckelbiotoper av betydelse för ett sådant arbete.

För områdesskyddsverksamheten är även distinktionen av att ett område är just en nyckelbiotop viktig. Den kalibrerade kvalitetsstämpel på ett skogsområdes höga naturvärden som en nyckelbiotopsregistrering innebär gör det möjligt att effektivisera flera moment och aktiviteter inom områdesskyddsverksamheten. Exempelvis möjliggör och underlättar sådan information översiktlig planering och prioritering samt olika typer av sammanställningar etc.

Kunskapsstöd

Uppgifterna används för att kunna lyfta kunskapen externt om vilka värden som finns, hur de bör tas tillvara och vilka verktyg som finns för att bevara dem. Skogsägaren är idag skyldig att anmäla en planerad avverkning sex veckor före åtgärden sker. Dessa sex veckor har myndigheten för att dels kunna

uppmärksamma skogsägaren på värden som skogen har förutom virkesvärdet, men också för att kunna genomföra samråd enligt 12:6 om miljövärdena på platsen kräver det. Om möjligheterna att dokumentera höga naturvärden för myndighetens ärendehantering efter avverkningsanmälan tas bort faller själva huvudsyftet med 6-veckorsregeln och själva anmälningsplikten. Frågan har därför en betydligt större dignitet än den först kan verka. Detta får givetvis mycket stora konsekvenser för myndighetens interna och externa kunskapsprocess.

Policyutveckling

De globala hållbarhetsmålen inom Agenda 2030 innebär att vi ska uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar värld. De svenska miljömålen omhändertar den ekologiska dimensionen av de globala hållbarhetsmålen. Den miljömässiga delen av hållbar utveckling följs därmed upp och utvärderas via miljömålssystemet. Skogsstyrelsen ansvarar för miljömålet Levande skogar. Årligen utför Skogsstyrelsen en nationell uppföljning samt en regional uppföljning (länsvis). Ungefär en gång vart fjärde år genomförs en fördjupad utvärdering.

Inom policyutveckling används uppgifter om nyckelbiotoper till exempel i samband med vissa regeringsuppdrag och även andra utredningar som olika skogliga konsekvensanalyser.

Nyckelbiotoper är centrala både i uppföljningsarbetet och i åtgärdsarbetet för Levande skogar. I underlaget är det viktigt med kvalitetssäkrade uppgifter som utgår från arbete som är relativt stabilt över tid. Två indikatorer som används för att följa upp miljömålet handlar om nyckelbiotoper, avverkade nyckelbiotoper samt registrerade nyckelbiotoper. Att följa trenden för avverkning och nyregistrering av nyckelbiotoper utgör en del av utvärderingen. Arealen nyregistrerade nyckelbiotoper är ett viktigt mått på hur kunskapsutvecklingen framskrider. Även i fördjupad utvärdering läggs stor vikt vid nyckelbiotoper på grund av de höga naturvärden dessa områden hyser. Eftersom förekomst/förlust/förvaltning av dessa naturvärden är mycket centrala för utvecklingen av biologisk mångfald, grön infrastruktur, hotade arter och bevarandestatus i svensk skog (områden som är avgörande för måluppfyllelse av Levande skogar), föreligger ett fokus på nyckelbiotoper i miljömålsuppföljningen.

Myndighetens kunskapsbrist är ett stort problem ur ett miljömålsperspektiv. Eftersom ett fullständigt kunskapsunderlag saknas är den information som tillkommer genom registreringar av nyupptäckta nyckelbiotoper i samband med anmälan av stor betydelse både i uppföljning och åtgärdsarbetet. De av Skogsstyrelsen kända nyckelbiotoperna utgör ungefär två procent av den produktiva skogsmarken, vilket uppskattningsvis motsvarar endast hälften av de befintliga nyckelbiotoperna. Utan kunskap om dessa områden blir arbetet med värdestrakter, områdesskydd, grön infrastruktur och andra åtgärder som syftar till att bibehålla biologisk mångfald mindre effektiva. Även Riksrevisionen anmärkte i sin senaste granskningsrapport⁶² om långsiktigt skydd och frivilliga avsättningar, på vikten av myndighetens kunskapsuppbyggnad om var de högsta naturvärdena är belägna i landskapet för att arbetet ska bli samhällsekonomiskt lönsamt.

⁶² Riksrevisionen. Skydd av värdefull skog. RIR 2018:17.

Ur uppföljningssynpunkt påverkas indikatorn som visar på kunskapsutvecklingen positivt av att myndigheten registrerar nyckelbiotoper vid anmälan. De senaste åren kommer ca 40 procent av myndighetens nya kunskap om var de viktigaste naturvärdena är belägna från det arbete som sker i samband med anmälan. Sett till den senaste statistiken försvinner därmed ca 40 procent av det årliga underlaget om myndigheten slutar registrera vid anmälan.

Ur åtgärdssynpunkt är formellt skydd av skogar med höga värden ett viktigt verktyg för att komma närmare miljömålet. En hög andel av de nyckelbiotoper som upptäckts i samband med anmälan har de senaste åren prioriterats för formellt skydd och det är angeläget att myndigheten fått möjlighet att pröva även de nu okända områdena för skydd. Enbart kända områden är möjliga att prioritera för formellt skydd. De nyckelbiotoper som upptäckts i samband med anmälan är även ett viktigt underlag för skogsägares prioritering av frivilliga avsättningar och för Skogsstyrelsens arbete med rådgivning om hänsyn.

Från ett miljömålsperspektiv är alternativet att få kunskap om dessa områden i ett sent skede bättre än alternativet ingen kunskap alls. De nyckelbiotoper som upptäckts i samband med avverkningsanmälan skulle kunna misstas för försumbara då det endast handlar om ca 0,5 procent av de årligen inkomna anmälningarna. Men i och med att en stor del av myndighetens nytillkomna kunskapsunderlag utgörs av verksamhet i samband med anmälan, och att dessa områden är starkt begränsade i landskapet är det viktigt att kunskapen kommer myndigheten till handa.

Rådgivning

Eftersom rådgivning och tillsyn är separerade förekommer ingen rådgivning kopplad till avverkningsanmälan. Så i de flesta fall påverkas inte processen direkt på objektsnivå av att det registreras nyckelbiotoper.

Eftersom registreringen ibland leder till att avverkningsanmälan dras tillbaka så kan informationen användas i därefter följande objektsvisa rådgivningsaktiviteter, till exempel rådgivning om Skogens miljövärden, naturskyddsrådgivning eller rådgivning om Nokås-stöd.

Information om registrerade biotoper kommer också in i Mina sidor och i de öppna kartjänsterna och blir därmed ett kunskapsunderlag för andra än markägaren, t ex virkesköpare eller potentiella köpare vid en överlåtelse av fastigheten.

Ekonomiska stöd

Det enda sammanhang vi ger stöd i samband med föryngringsavverkning är i ädellövskog (där vi ger stöd till föryngringsåtgärderna) och brandstödet (stöd till upparbetning av skadad skog). Men vi kontrollerar normalt att det finns anmälan/tillstånd innan vi beviljar stöd. Så det är normalt tillsynsprocessen som avgör om beviljning av ekonomiskt stöd är möjligt.

Uppdragsverksamhet

Inom uppdragprocessen används registrerade nyckelbiotoper som underlag i olika inventeringar eller planeringsunderlag. Då spelar det egentligen ingen roll hur nyckelbiotopen registrerats. I vissa produkter ingår också att inventera och registrera nyckelbiotoper, t ex naturvärdesinventeringar. I andra produkter har vi enligt en rutin påtagit oss att meddela myndighetens nyckelbiotopsinventerare när vi hittar misstänkta nyckelbiotoper, men det ingår inte i det egentliga uppdraget, och nyckelbiotoper registreras bara om myndigheten har möjlighet och på myndighetens bekostnad.

Uppgifterna som registrerats vid avverkningsanmälan/ansökan används inte på något annat sätt än andra registrerade nyckelbiotoper. Det kan snarare vara problematiskt i de fall vi genomfört ett uppdrag, som inte direkt innefattar naturvärdesinventering, och när myndigheten i en senare handläggning registrerar nyckelbiotop. Det är svårt för kunden att i det läget skilja på Skogsstyrelsen i tillsyn/inventering och Skogsstyrelsen i uppdragsverksamheten som leverantör av en tjänst. Vidare att skilja på olika tjänster och förstå varför bedömningar kan skilja sig åt eller varför en tjänst som inte innehåller naturvärdesinventering inte säkert kan fånga nyckelbiotoper. Däremot omöjliggör automatisk registrering av naturvärden i princip att affärsmässigt marknadsföra naturvärdesinventering i små- och mellanskogsbruket.

Geodataförsörjning

Uppgifterna används på samma sätt som alla registrerade nyckelbiotoper. De nyckelbiotoper som registreras görs tillgängliga i interna och externa system som underlag oavsett inom vilken verksamhet de upptäcks.

6.2 Problem för verksamheten

Fråga 2: *Vilka problem kan ni, utifrån verksamheten i er process, se med att det identifieras och registreras nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan och ansökan om avverkningsstillstånd?*

Inventering

Registrering och information till markägare kan innebära ett arbetsmiljöproblem för personalen då de är medvetna om konsekvenserna för markägaren när informationen om registrering av en nyckelbiotop kommer sent in i planering av en avverkning. Identifiering och registrering kan medföra stora ekonomiska konsekvenser för markägaren.

Tillsyn

De flesta av de identifierade problemen har beskrivits i den fördjupade tillsynsutredningen. Nedan finns några exempel:

- Risk finns för sammanblandning av processer vilket kan ge otydligheter internt och externt om vad tillsynen innebär. Och det finns en risk att markägaren ser inventeringen som en tillsynsinsats. I och med att få aktörer avverkar nyckelbiotoper kan nyckelbiotopsstämpeln förväxlas med ett förbud från myndigheten. Därigenom skapas en risk för otydlighet om vilka befogenheter Skogsstyrelsen har inom tillsynsverksamheten.

- Risk för skev resursfördelning vid utredning av ett ärende. Enligt 23 § i förvaltningslagen är en myndighets utredningsansvar att ”se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver”. För att få fram nödvändig information för ärendet kan det i vissa fall krävas mindre omfattande utredning och i vissa fall en mer omfattande utredning. Detta är avhängigt vilka värden eller andra intressen till exempel rennärning som berör ärendet. Det kan leda till att naturvärden blir mycket noggrant utredda och ibland mer än vad som krävs, medan andra tillsynsområden riskerar att förbises.
- Att utredning av ett ärende delvis ska följa en inventeringsmetodik kan förvaltningsrättsligt bli svajigt. Särskilt om metodiken förändras med tiden och för ett annat syfte.
- Handläggarna kan lätt hamna i en diskussion med markägaren om dennes syn på nyckelbiotoper, när diskussionen egentligen borde handla om de skyldigheter markägaren får i och med inlämnad avverkningsanmälan och områdets kvalitet.
- Beskedet kring nyckelbiotopen kommer till markägaren sent i dennes planering. Markägaren har redan planerat avverkning i området. Identifieringen och registreringen av nyckelbiotopen kan då försvåra kommunikationen, när det gäller avverkningen, mellan Skogsstyrelsen och markägaren.
- Personal med nyckelbiotopskompetens är en trång sektor inom Skogsstyrelsen. I praktiken innebär det i dagsläget att handläggningen av ärendet ibland drar ut på tiden eftersom handläggaren vill invänta en registrering av eventuell nyckelbiotop innan avverkningsanmälan handläggs klart. Handläggningen blir inte klar inom 6 veckor.
- Den nya utvecklade metoden för nyckelbiotopsinventering anpassad till nordvästra Sverige är svår att använda för att bedöma om en liten del av ett område är en nyckelbiotop. För en ansökan behövs en särskild inventering för just det specifika området och metoden med objektiva utlagda provtyper och olika antal kriterier beroende på biotopens storlek fungerar därför inte optimalt. Ett tillsynsbesök för att inventera naturvärdena i ett ansökt område blir istället en nyckelbiotopsinventering på ett större område. Används inte metoden som tänkt så blir det inte heller bra.

Områdesskydd

Att kunskapen brister inom delar av skogsbruket om vilka områden som inte bör anmälas för avverkning är ett problem. Det kan även vara så att kunskapen finns, både i att identifiera nyckelbiotoper och om vikten av att dessa områden undantas från skogsbruksåtgärder, men att viljan inte är tillräcklig. Av de oregistrerade nyckelbiotoper som årligen berörs av en avverkningsanmälan slutavverkas uppskattningsvis ca 75 procent medan endast 25 procent upptäcks av Skogsstyrelsen och registreras som nyckelbiotoper. I arbetet med ett hållbart brukande, internationella överenskommelser och för att nå miljö kvalitetsmål behöver problematisering och fokus därför läggas på avverkningen av oregistrerade nyckelbiotoper snarare än frågan om registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan eller ej.

Omfattningen av avverkningsanmälningar av nyckelbiotoper (registrerade och oregistrerade) som också avverkas årligen överstiger vad Skogsstyrelsens anslag för områdesskydd räcker till. Om även ansökningar om avverkningsstillstånd och skogsbruksåtgärder som inte är anmälningspliktiga enligt skogsvårdslagen vad gäller framför allt gallringsåtgärder läggs till är anslaget långt ifrån tillräckligt. Det saknas uppgifter om hur stor andel av de avverkningsanmälda nyckelbiotoperna (registrerade eller oregistrerade) som ges ett formellt skydd. Av samma orsaker kan det inte hållas för osannolikt att erforderlig miljöhänsyn i enlighet med 30 § skogsvårdslagen vid skogsbruksåtgärder i flera av dessa avverkningsanmälda områden uteblir, vilket inte heller bidrar till ett hållbart brukande.

Att det identifieras och registreras nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan eller ansökan om avverkningsstillstånd är i sig inget större problem för områdesskyddsprocessen i stort även om det i en del av dessa ärenden innebär problem. Det är dock en företeelse processen utvecklats för att hantera. Omfattningen av beslutade områdesskyddsärenden som har sitt ursprung i en avverkningsanmälan av tidigare registrerade eller vid avverkningsanmälan registrerad nyckelbiotop uppgår till omkring en tredjedel av de områdesskydd som beslutas. Andelen har varit relativt konstant genom åren.

De undersökningar som genomförts av om hur markägare uppfattar processen vid bildandet av områdesskydd ger inte svar på om markägare på vars mark det beslutas om områdesskydd till följd av en inlämnad avverkningsanmälan på en nyckelbiotop är mer nöjda eller mindre nöjda med att ett beslut om områdesskydd beslutats än om orsaken till initieringen till att ett skydd initierats varit att myndigheten tagit initiativet på andra grunder eller att markägaren lämnat in en intresseanmälan om formellt skydd.

Det finns ingen uppföljning eller möjligheter till att nu i efterhand undersöka om de beslut om områdesskydd som beslutats till följd av en registrering av en nyckelbiotop vid avverkningsanmälan skiljer sig åt vare sig i handläggningstid eller i administrativa kostnader. Dessa ärenden är inte överrepresenterade bland de få ärenden där överenskommelse om ersättning inte nås före beslut om områdesskydd eller bland de få ärenden som överklagas av markägare.

Antalet akut hotade objekt med mycket höga naturvärden ökar inte till följd av registreringen av nyckelbiotoper, men antalet akut hotade objekt som ska hanteras inom områdesskyddsprocessen ökar i och med att vi får kännedom om dessa objekt vid en registrering av nyckelbiotopen. Detta kan påverka turordningen i vilka nyckelbiotoper skyddas liksom i vilken ordning markägare ges ersättning för de områdesskydd som beslutas, men det är inga stora omkastningar totalt sett eller i jämförelse med andra faktorer som kan innebära omkastningar. Det är också bättre att verksamheten får kännedom om att objekten finns, om än i ett sent skede som inför en nära förestående avverkning, jämfört med att områdenas naturvärden eventuellt spolieras för alltid utan att de ens prövats om de är prioriterade för formellt skydd. Underlag visar också tydligt att en stor del av de nyckelbiotoper som upptäcks i samband med avverkningsanmälningar har prioriterats för formellt skydd. Med tillräcklig och tydlig kommunikation i de aktuella ärendena finns oftast förståelse bland berörda markägare för att deras ärende behöver anstå en tid.

Personer med områdesskyddskompetens är en begränsad och eftertraktad resurs inom Skogsstyrelsen som bland annat besitter nyckelbiotopskompetens (i sig en begränsad resurs) varför denna personal anlitas för att kartlägga och registrera eventuella oregistrerade nyckelbiotoper som anmäls för avverkning/ansöks om tillstånd för avverkning. Handläggandet av andra enskilda pågående områdesskyddsärenden kan av denna anledning försenas.

Policyutveckling

Verksamheten ger ett värdefullt tillskott av kunskap för uppföljning och åtgärdsarbete inom ramarna för Levande skogar, men ger inte ett tillräckligt kunskapsunderlag eftersom verksamheten är begränsad. Skattningar indikerar att myndigheten upptäcker ca en fjärdedel av de nyckelbiotoper som årligen anmäls. Därmed avverkas majoriteten utan att myndigheten fått tillfälle att prova om de är prioriterade för skydd, ge råd om miljöhänsyn, föra en dialog om frivilliga avsättningar eller få kunskap om var i landskapet dessa naturvärden försvinner.

Kunskapsstöd

Kunskapen når skogsägaren sent i planeringsprocessen, vilket kan göra det svårare att ta till sig alternativ till slutavverkning i det skedet.

Ekonomiska stöd

Teoretiskt kan det vid ansökan om stöd till förnygring av ädellövskog beviljats tillstånd till avverkningen trots att det registreras eller redan finns en nyckelbiotop registrerad i området. Det kan vara möjligt om det saknas anslag och inte kan prioriteras för områdesskydd.

I stödföreskriften 2§ finns en regel som säger att *”Som villkor för stöd gäller att åtgärden utformas så att den inte skadar särskilda värden i natur- eller kulturmiljön eller något annat starkt allmänt intresse”*.

Men då det i normalfallet ändå kan antas att det är själva avverkningen som förstör naturvärden lär vi inte kunna hindra stöd till efterföljande förnygring med den paragrafen. Många skulle kanske se det som stötande att vi ger stöd till förnygring efter att någon avverkat en nyckelbiotop, men det finns inget i stödreglerna som säger att vi kan neka stöd trots att föregående avverkning är olaglig eller ”skogspolitiskt olämplig”.

Rådgivning

På grund av den ovan nämnda separationen mellan tillsyn och rådgivning så är den direkta påverkan liten. Indirekt påverkas rådgivningen av att registreringen är kontroversiell och debatteras bland markägare och branschfolk. Det påverkar samtalsklimatet och det märks bland annat vid skogsträffar. Det har blivit vanligare att deltagare tar upp och vill diskutera nyckelbiotopsfrågan trots att ämnet för träffen kan vara ett helt annat. Förutom att det kan vara ett arbetsmiljöproblem i sig, så tar det fokus från det som träffen var ämnad för.

Geodataförsörjning

Eftersom registrerade nyckelbiotoper visas i våra externa kartor (på webben) kan det vara känsligt att alla kan se att en markägare har avverkningsanmält/-ansökt för ett område som berör en nyckelbiotop.

6.3 Möjlig anpassning för att begränsa eventuella problem

Fråga 3: *Om Skogsstyrelsen fortsätter att identifiera och registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan och ansökan om avverkningsstillstånd, vilka anpassningar av arbetsätten kan då göras för att begränsa eventuella problem enligt fråga 2?*

Inventering

Inventeraren kan vara i en utsatt position och handläggningen kan göras av tillsynsansvarig eller att inventeringen avpersonifieras. I nuläget framgår inte namn på inventerare på ärendekortet som skickas ut.

Tillsyn

Skogsstyrelsen behöver öka tydligheten kring vad som är inventering och vad som är tillsyn, så att det blir tydligare i varje enskilt fall. Hitta sätt att skapa gränssnitt mellan verksamheterna. Behovet av ökad tydlighet gäller både internt för Skogsstyrelsens personal och externt för markägaren. Insikter om att Skogsstyrelsen måste göra en allsidig och opartisk utredning i den omfattning som ärendets beskaffenhet kräver påverkas på ett sätt inte av om vi fortsätter registrera eller inte.

Tillsynsprocessen behöver se över dels hur tillsyn utövas gentemot 12 kap 6 § miljöbalken och dels hur utredning utförs allsidigt. Hur fångas, på ett systematiskt sätt, alla olika delar Skogsstyrelsen har tillsyn över? Därefter behöver berörda rutiner uppdateras.

Om det fortfarande är nyckelbiotop som ska användas vid gränsdragningen för 18 § behövs en anpassad metod för att inventera naturvärden inom ansökningar om avverkning i fjällnära områden

Områdesskydd

Ett möjligt sätt att hantera det kan vara att genom utbildningar och information till skogliga aktörer få dessa att bli bättre på att identifiera oregistrerade nyckelbiotoper samt – i de fall markägare inte har möjlighet att inom ramarna för sektorsansvaret lämna området som frivillig avsättning – i större utsträckning lämna in intresseanmälan för formellt skydd istället för att avverkningsanmäla området.

I kommunikationen i enskilda områdesskyddsärenden, oavsett på vilket sätt de initierats, behöver det tydligt framgå att exakt tidpunkt för när ett beslut om områdesskydd kan tas inte kan ges.

Policyutveckling

Förebyggande arbete genom utbildningar och information till skogliga aktörer kan leda till att de ökar sin kompetens både i fråga om att uppmärksamma höga naturvärden, och förståelse om sektorsansvaret. Det vore önskvärt med en utveckling där ombudet i en ökad utsträckning för en dialog med markägaren om frivilliga avsättningar och kan vara behjälpliga att prioritera områden ur ett miljövärdesperspektiv i ett tidigt skede. Det vore också önskvärt att oregistrerade nyckelbiotoper som markägaren inte har möjlighet att lämna som frivillig avsättning, lämnades in av ombudet som intresseanmälan för formellt skydd istället för en avverkningsanmälan.

En heltäckande landsomfattande inventering om var de höga naturvärdena är belägna skulle medföra att inventeringsbehovet inte skulle uppstå i samband med anmälan.

Kunskapsstöd

Att myndigheten tydliggör för markägarna varför det finns anmälningsplikt vid föryngringsavverkning (eller varför man måste söka tillstånd i fjällnära skog). Bättre kunskap om bakgrunden till varför man ska anmäla planerad avverkning borde minska risken att ett brev som kommer under 6-veckorsperioden med information om en hittad nyckelbiotop upplevs som en överraskning. Utvecklad och förtydligad kommunikationen med markägarna i samband med registrering kan behövas.

En annan anpassning av verksamheten som skulle bidra till att begränsa problemet skulle vara att nyckelbiotoper också identifieras och registreras genom en systematisk och landsomfattande inventering. På så sätt skulle en större andel av nyckelbiotoperna bli kända i ett tidigare skede, vilket skulle underlätta kunskapsöverföringen.

Rådgivning

Vi tror att det är viktigt att man på olika sätt försöker förebygga att nyckelbiotoper anmäls till avverkning, eller åtminstone att anmälaren är mer medveten om att området har höga naturvärden och kan komma att klassas som nyckelbiotoper. Detta kan exempelvis göras genom:

- Mer och bättre information och utbildning om nyckelbiotoper till skogsbrukare.
- Fortsätta att utveckla metoden för att identifiera nyckelbiotoper så att den blir mer objektiv och transparent.
- Ge skogsbruket så bra objektsanknuten information som möjligt, tex tillgång till det GIS-underlag som tagits fram för den systematiska inventeringen.

Vi har svårt att ta ställning till om det är rätt att fortsätta med registreringen eller inte (och det var ju inte heller det vi ska svara på), men om vi fortsätter behöver vi fundera ordentligt på hur vi motiverar registreringen nu när politiken sagt nej till systematisk inventering. Den personal som möter skogsbrukarna behöver ha bästa möjliga stöd för att möta frågor och kritik.

Uppdragsverksamhet

Inom uppdragsverksamheten förutses inga direkta förändringar. Avtalskrivningar behöver kontinuerligt ses över och eventuellt bör vissa ändringar i produktbeskrivning och avtal göras för att möta fall där vi gjort andra bedömningar om naturvärdenas kvalitet inom uppdragsverksamheten jämfört med myndighetsverksamheten.

Geodataförsörjningen

Det går redan idag att välja att inte visa nyckelbiotoper externt på webben, vilket teoretiskt skulle gå att tillämpa för dessa objekt. Funktionen finns främst för att slippa dubletter på bolagsmark. Men det skulle bli väldigt konstigt om Skogsstyrelsen inte skulle visa nyckelbiotoper som registrerats vid avverkningsanmälan/ansökan.

6.4 Påverkan för verksamheten och behov av förändringar i arbetssätt om registreringen upphör

Fråga 4: *Om Skogsstyrelsen upphör med att identifiera och registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan och ansökan om avverkningsstillstånd, hur skulle processen påverkas och vilka förändringar i arbetssätt skulle då behöva genomföras? Exempel på förändringar skulle kunna vara att vi behöver utveckla andra arbetssätt för att få in den information/det kunskapsunderlag som behövs.*

Inventering

Om en annan metod för identifiering av områden med stor betydelse för flora och fauna ska tas fram, förutsätter det att inventeringsprocessen är delaktig från start. Det är önskvärt att den information som samlas in vid ärendehandläggningen lagras på ett ordnat och tillgängligt sätt så att kunskapen inte går förlorad. Det finns flera fördelar med att ha information om skogar med höga naturvärden samlade i en och samma databas och hur framtida lagring av information ska göras bör utredas noga.

Det är oklart om detta skulle få konsekvenser för andra inventeringar, vilket bör utredas närmare vid eventuellt beslut om att registreringen upphör. Det skulle också behöva utredas om det finns fortsatt behov av nyckelbiotopskalibreringar.

Tillsyn

Skogsstyrelsen behöver hitta andra sätt att samla information i utredning av ett ärende. Hittills har nyckelbiotopsinventering och informationen som den ger använts som underlag för hur naturmiljön ser ut i ett enskilt fall. Skogsstyrelsen behöver hitta sätt att åstadkomma detta men på ett mer ”skalbart” sätt. Det vill säga att i vissa ärenden fångas information om naturmiljön utan att motsvarande resurser som en inventering skulle tagit i anspråk används.

Tillsynsenheten har även börjat arbeta för att så småningom kunna erbjuda kalibreringar för bl.a. hänsynskrävande biotoper. Det har länge varit ett önskemål från distrikten. Införs denna förändring ökar behovet av dessa.

Kompetensutveckling behövs kring samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Hur behöver ett samråd genomföras? Hur dokumenteras samrådet? Vad ska vara med i ett samråd? När är det aktuellt med beslut? Detta gäller förstås även om inte förändringen genomförs, men blir extra viktigt i och med denna förändring.

En annan metod för att inventera naturvärden inom ansökningar om avverkning i fjällnära områden behöver tas fram.

Områdesskydd

Eftersom nyckelbiotoper är så centralt i arbetet med områdesskydd skulle ett upphörande av registreringar i samband med avverkningsanmälningar få flera direkta konsekvenser. Exempelvis kommer det sannolikt leda till försämrade möjligheter att göra så samhällsekonomiskt effektiva urval av områdesskyddsobjekt som möjligt. Sannolikt kommer även en del områden spolieras trots att de skulle varit prioriterade och kunnat skyddas formellt om de fångats upp som nyckelbiotoper.

Från politiskt håll har under senare år även nyckelbiotopsrika brukningsenheter varit i fokus, genom att t ex stora delar av anslaget för skydda av skog riktas till denna specifika kategori. Av de skyddsärenden som initieras till följd av avverkningsanmälningar, medför en nyregistrering av tidigare okända nyckelbiotoper i vissa fall att den aktuella brukningsenheten kommer över de uppsatta tröskelnivåerna och därmed kan nyckelbiotoper på brukningsenheten prioriteras utifrån kriterierna i denna urvalskategori. Om Skogsstyrelsen upphör med registreringen finns risk att detta försvårar områdesskyddsprocessens möjligheter att ha kännedom om det handlar om en nyckelbiotopsrik brukningsenhet eller inte.

Sannolikt skulle det också medföra ett behov av ett förändrat arbetssätt där t ex flera fältbesök och inventeringstillfälle skulle behövas för att kvalitetssäkra området gentemot andra områden, vilket i sin tur innebär ökade administrativa kostnader och tidsåtgång per ärende.

Policyutveckling

Underlaget skulle behöva samlas in i ett tidigare skede.

Kunskapsstöd

Vi tappar kunskapen om förekomsten av ett stort antal nyckelbiotoper i skogslandskapet, samt om hur väl skogsbruket tar hänsyn till dessa. Alternativet är en systematisk inventering i ett tidigare skede.

Skogsstyrelsens arbete med inventering, registrering och information kring nyckelbiotoper baseras på mångåriga kalibreringar och kurser. En bieffekt av nyckelbiotopsinventeringen är att myndigheten kunnat bibehålla en samsyn och mycket hög kompetens i naturvårdsfrågor. Denna kunskap och kompetens förloras mycket snabbt utan en aktiv inventeringsverksamhet, vilket även påverkar andra processer såsom tillsyn, områdesskydd etc. Samsynen finns också väl dokumenterad i uppföljningar av de kalibreringsövningar som görs.

Rådgivning

Påverkan på processen skulle möjligen vara att de negativa effekterna kopplat till samtalsklimatet med skogsbrukarna skulle minska. Sannolikt skulle fler områden med nyckelbiotopskvalitet avverkas utan registreringen. Förutom att naturvärdena spolieras, skulle det även innebära att möjligheter till rådgivning om naturvårdande skötsel och rådgivning om stöd går förlorade. Man behöver utveckla användningen av andra kunskapsunderlag, t. ex det ovan nämnda k-skogsskiktet. Man bör också undersöka möjligheterna att genom teknik som t. ex maskininlärning identifiera potentiella områden med höga naturvärden. Kanske kunde det vara användbart både för nyckelbiotoper och för hänsynskrävande biotoper?

Uppdragsverksamhet

Det finns flera vägar att gå med en överföring av nyckelbiotopsinventering till uppdragsverksamheten, men det är viktigt att vi först hinner bedöma möjligheter och konsekvenser innan vi förbinder oss vid att erbjuda inventering. Däremot kan man meddela i samband med övrig process att det eventuellt finns möjlighet för Skogsstyrelsen att hjälpa till med nyckelbiotopsinventering och naturvärdesinventeringar även om myndigheten inte gör inventering med skattemedel. Utveckling av en affärsmodell för inventering och/eller utbildning av inventerare kan bara ske om det finns, och så länge det finns, en tillräckligt stor marknad för att tjänsterna skall bära sina kostnader. Vi behöver också tillsammans inom myndigheten utreda vad som skulle kunna vara uppdragsverksamhet och vad som skall finansieras och genomföras/tillhandahållas av myndigheten via anslagsfinansiering.

Kommunikation

Om Skogsstyrelsen upphör med registreringen, innebär det ett förstärkt behov av tydlig kommunikation som förklarar varför och hur arbetet med höga naturvärden ska ske i fortsättningen.

6.5 Registrering av nyckelbiotoper i samband med övriga verksamheter

Fråga 5: *På vilket sätt, om alls, är svaren i fråga 1-4 tillämpbara på Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper även i samband med övriga verksamheter?*

Inventering

Det kan vara svårt (pedagogiskt, logiskt och kommunikativt) att fortsätta med registrering av nyckelbiotoper i andra verksamheter om myndigheten slutar med det i samband med tillsyn. Det kan leda till att nyckelbiotoper bara registreras med markägarens godkännande (t.ex. inför områdesskyddsbyggande, inom uppdragsverksamheten) och då har vi ingen möjlighet till ett heltäckande kunskapsunderlag och objektiviteten i kunskapsunderlaget kan ifrågasättas.

Vid stopp för registrering i andra verksamheter kommer verksamheten med nyckelbiotoper (inventering, registrering, uppdatering och underhåll av databasen) bli marginaliserad och framtiden för kunskapsunderlaget skulle behöva utredas.

Genom att inte kartlägga var det finns skogar som är viktiga för den biologiska mångfalden kan det uppfattas som att myndigheten inte följer instruktionen att uppfylla miljömålet i skogsvårdslagen samt Levande skogar, genom inventering och information till skogsägare och allmänheten.

Andra verksamheter skulle påverkas om vi slutar registrera nyckelbiotoper inom andra verksamheter, några exempel är områdesskydd och identifiering av nyckelbiotopsrika brukningsenheter, prioritering av nyckelbiotoper för åtgärder inom t.ex. Skogens miljövärden, och framtida ärendehandläggning inom tillsyn.

Det finns en stor risk att upphörd registrering skulle leda till en förtroendekris för myndigheten och det vi står för, både internt och externt. Vårt arbete med naturvård kommer att ifrågasättas starkt och det finns risk för kompetenstapp då naturvårdskunnig personal upplever att deras kunskaper och erfarenheter inte tas till vara.

Tillsyn

På samma sätt som när det gäller avverkningsanmälningar kan markägaren uppleva det som ett problem om en markägare beställt en avverkningsplanering inom uppdragsverksamheten och får en nyckelbiotop registrerad. Samma sak om det är en rådgivning om hyggesfritt skogsbruk. Även här behöver det vara tydligt för både oss internt och för markägaren vad vi gör och varför.

Områdesskydd

Den information och kunskap som tillkommer genom registreringar av nyckelbiotoper vid olika verksamheter är ett viktigt komplement vid uppföljning och utvärdering av kunskaps- och informationsinsatser.

Kommunikation

Svaren gäller även för registrering av nyckelbiotoper i samband med andra verksamheter.

Policyutveckling

I ett bredare perspektiv kopplar frågeställningarna till samhällets förtroende för såväl Skogsstyrelsen som skogsbruket. Det vill säga inte enbart skogsbrukets förtroende för Skogsstyrelsen.

Kunskapsstöd

Om vi upphör med kunskapsinsamlingen av skogens högsta naturvärden i form av nyckelbiotoper finns det risk att fler sådana områden avverkas, vilket kan innebära att vi kommer att tvingas arbeta mer med tillsyn istället för att höja kunskapen om skogens biologiska värden hos markägare. Detta gäller oavsett inom vilken verksamhet registreringen sker.

Rådgivning

Vi har svårt att bedöma, men tror att det i ganska stor utsträckning även är tillämpligt för uppdragsverksamhet.

Ekonomiska stöd

Vi prioriterar att ge stöd till naturvårdande skötsel (Skogens miljövärden och Nokås) i områden som är registrerade nyckelbiotoper. Innan en stödansökan skickas in görs ofta en rådgivning av oss. Om det vid den rådgivningen görs bedömningen att området är en nyckelbiotop behöver den först registreras för att området ska få högre prioritering att beviljas stöd (om det nu är i ett läge där det finns fler stödansökningar än tillgängliga stödmedel). I en sådan situation kan alltså en stödsökande missgynnas om Skogsstyrelsen beslutat att inte registrera nya nyckelbiotoper t.ex. i samband med rådgivning om naturvårdande skötsel.

6.6 Övriga inspel och förslag

Kunskapsstöd

Om vi jämför med skogsbrukets förhållningssätt till kulturvärden så har den pågående dialogen kring hänsynen gång på gång visat att skogsbruket vill veta var värdena finns i god tid. Det är också vanligt, i alla fall i norra Sverige, att vi i anmälan får veta att det finns kulturmiljöer att ta hänsyn till. Även sådana som inte vi vetat om. Den erfarenheten stärker bilden av att kunskap om skogens värden bör finnas i god tid så att markägare kan förhålla sig till dem i sin planering.

Såväl reglerna i Miljöbalken kring åtgärder som väsentligt förändrar naturmiljön som skogsvårdslagens regler om miljöhänsyn och prioriteringar av hänsyn i samband med avverkning gäller oavsett om nyckelbiotoperna är registrerade eller ej. Genom ökad kunskap och information om nyckelbiotoper (internt och externt) minskar risken för skogsägaren, eller entreprenören, bryter mot dessa i samband med avverkning. Skogsstyrelsens kunskapsprocess i frågorna är därför fundamental men riskerar att påtagligt försämrats om möjligheterna att registrera nyckelbiotoper efter avverkningsanmälan tas bort.

Statistik

Den officiella statistiken ger en övergripande bild av samhället och ökar medborgarnas möjlighet till insyn. Statistiken används också som grund för politiska beslut, den allmänna debatten, forskning, utvärdering m.m. Inom den offentliga statistiken finns ett ämnesområde som heter miljö och sociala frågor i skogsbruket. Statistik om nyckelbiotoper skulle kunna rymmas under detta. Idag finns statistik om biotopskydd och naturvårdsavtal. Officiell statistik om frivilliga avsättningar ska börja publiceras.

Frågan är om statistik om nyckelbiotoper är tillräckligt relevant för att vara officiell statistik. En förutsättning för att publicera officiell statistik är att den återkommande samlas in. Om en övergripande nyckelbiotopsinventeringen inte görs och om vi ska ha officiell statistik om nyckelbiotoper krävs att registreringen åtminstone kan göras i samband med avverkningsanmälan/ansökan. Ett förslag är att börja publicera officiell statistik om nyckelbiotoper, men det går även att använda annat begrepp för skogar med höga naturvärden.

7 Diskussion och slutsatser

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

Det finns behov av att utveckla kunskapsunderlagen om skogar med höga naturvärden. Detta har lyfts av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i redovisningen av uppdraget Värdefulla skogar⁶³.

I budgetunderlaget för år 2020-2022 lyfte Skogsstyrelsen frågan till regeringen⁶⁴:

"En viktig grund för en hållbar utveckling i skogen är kunskapsunderlag om skogens alla nyttor. Den påbörjade 10-åriga inventeringen av nyckelbiotoper har avbrutits. Behovet av ett fördjupat kunskaps- och planeringsunderlag om skogens naturvärden kvarstår dock".

Skogsstyrelsen och andra myndigheter har stor nytta av ett samlat kunskapsunderlag vid handläggning av ärenden inom bland annat tillsyn och områdesskydd. Det kan även användas för bland annat information och kunskapsspridning om skogens naturvärden, statistik om skogens naturvärden, uppföljning av biologisk mångfald och forskning samt för strategiskt arbete med grön infrastruktur, fysisk planering samt vid planering av olika verksamheter som berör skogsmark.

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

De skattningar som gjorts visar att ungefär hälften av 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^{65 66}. 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.

⁶³ Värdefulla skogar. Redovisning av regeringsuppdrag 2017-01-31. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

⁶⁴ Skogsstyrelsens budgetunderlag för år 2020-2022.

⁶⁵ Claesson, S. Nulägesbeskrivning av nordvästra Sverige. Rapport 2018/10. Skogsstyrelsen.

⁶⁶ Wester, J. m fl Utveckling av metod för nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige. Rapport 2019/12. Skogsstyrelsen.

Nyckelbiotopsbegreppet är starkt integrerat i Skogsstyrelsens verksamhet och används som kunskapsunderlag inom en stor del av verksamheten. Databasen om nyckelbiotoper utgör ett värdefullt kunskapsunderlag.

Nyckelbiotopsbegreppet har blivit etablerat i svensk skogs- och miljöpolitik. Detta har till stor del skett genom att Skogsstyrelsen integrerat det i sin verksamhet, men också på grund av certifieringarnas koppling till begreppet. Efter drygt 25 års tillämpning är inventeringsmetoden beprövad.

Nyckelbiotopsinventeringen ger ett värdefullt kunskapsunderlag. I en sammanställning av forskning om nyckelbiotoper⁶⁷ drar författarna bland annat slutsatserna att:

- Nyckelbiotoper har oftast högre förekomst än omgivande skog av såväl alla arter som rödlistade arter, dvs de har högt naturvärde och är därmed viktiga för bevarandet av floran och faunan.
- Naturvårdsintressanta arter påverkas ofta negativt när avverkning sker i nära anslutning till nyckelbiotoperna.
- Nyckelbiotoperna kan utgöra ett viktigt nätverk som kan bidra till att arter kan sprida sig i ett fragmenterat landskap.
- Naturvårdskategorier, som nyckelbiotoper, hänsynsytor och reservat men även gammal produktionsskog, kompletterar varandra och fyller olika funktioner i skyddet av skogslevande arter.

Det finns skäl för Skogsstyrelsen att fortsätta registrera nyckelbiotoper. En fortsatt registrering av nyckelbiotoper medför att nyckelbiotopsdatabasen successivt kompletteras. Databasen utgör ett viktigt underlag för genomförandet av skogs- och miljöpolitiken. Uppgifterna används inom en mycket stor del av verksamheten, vilket redovisas i kapitel 6. I några fall finns en direkt koppling till frågan om ett skogsområde utgör nyckelbiotop, exempelvis vid beslut om formellt skydd där nyckelbiotoper inom nyckelbiotopsrika brukningsenheter prioriteras särskilt samt vid uppföljning av miljö kvalitetsmål där indikatorer kopplats till nyckelbiotopsbegreppet.

Uppgifterna i databasen används också inom flera myndigheters verksamheter och kan användas inom skogsbruket och av andra aktörer.

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

Vid utredning av ärenden i anslutning till inkommen avverkningsanmälan/ansökan behöver Skogsstyrelsen kunna dokumentera uppgifter om miljövärden i det aktuella området. Om Skogsstyrelsen inte skulle registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan behöver andra arbetssätt

⁶⁷ Gustafsson, L., Hannerz, M. 2018. 20 års forskning om nyckelbiotoper – Här är resultaten. Institutionen för ekologi, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Uppsala.

utvecklas för att tillgodose behoven av uppgifter vid ärendehandläggningen. Detta gäller särskilt de fall det inte finns sådan information i befintliga databaser.

Den information som samlas in vid utredning av enskilda ärenden kan också användas vid kommunikationen med berörda skogsägare.

Skogsstyrelsen kan avgöra om nyckelbiotopsbegreppet ska användas inom myndighetens verksamhet eller inte, samt i vilka sammanhang det i så fall ska användas.

Nyckelbiotopsbegreppet används i mycket begränsad omfattning när inriktningen för skogs- och miljöpolitiken anges. Nyckelbiotopsbegreppet kan dock ses som en delmängd av och ingå bland de begrepp för skog med höga naturvärden som används där. Nyckelbiotoper bör därmed omfattas av den inriktning för politiken som anges.

Nyckelbiotopsbegreppet används inte specifikt i Skogsstyrelsens instruktion. Det är Skogsstyrelsen som har definierat och äger nyckelbiotopsbegreppet och som har integrerat det i verksamheten.

Det finns inte några formella krav om att nyckelbiotoper behöver registreras för att utöva tillsyn enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken. Handläggningen är därmed inte beroende av att nyckelbiotopsbegreppet används.

När regeringen nu har beslutat att den utökade nyckelbiotopsinventeringen ska avvecklas och myndigheten i övrigt inte har något uttryckligt uppdrag att genomföra nyckelbiotopsinventering bör Skogsstyrelsen för egen del kunna fatta beslut om hur myndigheten avser identifiera, avgränsa, bedöma och dokumentera olika former av miljövärden i skogen, till exempel vid hanteringen av inkommen avverkningsanmälan/ansökan.

Det är viktigt att skogsägare har acceptans för myndigheternas arbetssätt och motivation att bevara skogar med höga naturvärden. De insatser som gjorts för att skapa ökad samsyn har inte kunnat lösa grundläggande motsättningar och problem.

Nyckelbiotopsinventeringen är ursprungligen just en inventering, men begreppet har genom främst FSC-certifieringen fått ytterligare innebörd än vad som ursprungligen förutsågs. Det medför konsekvenser för skogsägare som har nyckelbiotoper på sina marker, oavsett om skogsägarna valt att certifiera sitt skogsbruk eller inte, vilket beskrivits i kapitel 4.3.

I rapporten *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*⁶⁸ beskrivs den kritik som riktats mot Skogsstyrelsens verksamhet med nyckelbiotoper. Den kan även

⁶⁸ Wester, J & Engström, A. Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper. Rapport 7/2016. Skogsstyrelsen

exemplifieras med senare artiklar^{69 70 71}. I den nämnda rapporten konstateras att *”Bevarandet av nyckelbiotopernas naturvärden är i stor utsträckning beroende av frivillighet inom ramen för sektorsansvar och skogscertifiering. Det är därmed viktigt att de som äger och förvaltar skog har acceptans för arbetssätt samt förståelse och motivation för bevarandet av nyckelbiotopernas värden.”*

Vikten av acceptans för arbetssättet lyfts även fram i det numera avvecklade uppdraget om att genomföra en landsomfattande nyckelbiotopsinventering⁷².

Enligt den undersökning om skogsägares attityder till nyckelbiotoper⁷³ som genomfördes 2018 är acceptansen för Skogsstyrelsens arbete med nyckelbiotoper splittrad bland skogsägare. Förtroendet är jämnt fördelat från högt till lågt förtroende. Huvuddelen av skogsägarna tycks ha viss förståelse för och motivation att bevara sina nyckelbiotoper. Hur bevarandet ska genomföras verkar det finnas olika och delvis motstridiga uppfattningar om enligt undersökningen.

Information om nyckelbiotoper är som nämnts viktig för skogsägarens beslut om frivilliga avsättningar och utformning av miljöhänsyn. När registrering sker i samband med inkomna anmälan/ansökan kommer informationen dock sent in i skogsägarens planering när avverkning redan är planerad i området. Identifieringen och registreringen av nyckelbiotopen kan då försvåra kommunikationen mellan Skogsstyrelsen och skogsägaren när det gäller avverkningen.

Frågan om vikten av förutsägbarhet lyftes även i Riksrevisionens rapport Skydd av värdefull skog⁷⁴:

”Ett proaktivt snarare än reaktivt arbete skulle även kunna öka förutsägbarheten i myndigheternas arbete med formellt skydd för skogsägarna. Om myndigheterna i första hand arbetar med ärenden initierade genom avverkningsanmälningar riskerar motståndet bli större hos markägarna än om myndigheterna arbetar förebyggande genom att kommunicera strategiskt viktiga områdens naturvärden innan markägaren planerar för avverkning. En ökad kunskap om skyddsvärda områden skulle därigenom även kunna öka förutsättningarna att få in relevanta markägareinitierade förslag på områden lämpliga för formellt skydd.”

Inom ett hållbart skogsbruk är det viktigt med incitament för att naturvärden ska bevaras, utvecklas och förstärkas över tid. Arbetssättet med att registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansöka riskerar att motverka detta.

⁶⁹ Land Skogsbruk nr 52 2018. ”Vi behöver skapa förtroende mellan stat och skogsägare.” Sven-Erik Hammar, LRF Skogsägarna.

⁷⁰ <https://www.skogen.se/nyheter/var-fjarde-avverkning-kan-stoppas>

⁷¹ <https://www.skogen.se/nyheter/skogsstyrelsens-beslut-nedgraderar-nyckelbiotoperna>

⁷² Se länk:

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

⁷³ Eriksson, A & Högvall Nordin, M. Attityder till nyckelbiotoper – nulägesbeskrivning 2018. Rapport nr ej klart. Skogsstyrelsen.

⁷⁴ Riksrevisionen. Skydd av värdefulla skogar. RIR 2018:17.

I de fall registrering av nyckelbiotoper sker vid anmälan/ansökan finns det en risk att det blir otydligt för skogsägare och andra berörda vad tillsynen innebär. Inventeringen kan uppfattas som en tillsynsinsats vilket kan leda till otydlighet om vilka befogenheter myndigheten har inom tillsynsverksamhet.

Vissa åtgärder kan genomföras för att förbättra acceptansen för myndighetens arbetssätt. För en relativt stor del av de objekt där nyckelbiotoper registreras vid anmälan/ansöka kan möjlighet till områdesskydd erbjudas, även om det kan ta tid. Andra sätt att motverka de problem som uppstår vid registreringen skulle vara att förbättra kommunikationen med skogsägare i samband med hanteringen. Skogsägares och verksamhetsutövers kompetens skulle också kunna utvecklas så att det inte kommer som en överraskning att det finns höga naturvärden i de skogar där föryngringsavverkning planerats.

Arbetet med en nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper påbörjades 2016 och samverkansprocessen om nyckelbiotoper⁷⁵ påbörjades 2017. Målsättning för samverkansprocessen har bland annat varit att skapa en ökad samsyn i frågan. Även om processen har givit viktiga lärdomar och insikter, så har grundläggande motsättningar och problem inte kunnat lösas. Detsamma gäller andra initiativ för att hantera frågan.

Detta kan ses som kulmen på en mångårig utveckling där ingående aktörer, inklusive Skogsstyrelsen, inte förmått lösa de grundläggande problem och konflikter som uppstått.

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

Genom att nyckelbiotopsbegreppet används både inom certifieringen och av Skogsstyrelsen så har begreppet sannolikt fått ett större genomslag än vad det hade fått om olika begrepp hade använts. Detta medför att när Skogsstyrelsen identifierar och registrerar en nyckelbiotop, så får det konsekvenser till följd av certifieringen. Det medför också att de certifierade aktörerna får hjälp av Skogsstyrelsen när det gäller att identifiera nyckelbiotoperna. Detta trots att den svenska FSC-standarden hänvisar till en definition och metodik som Skogsstyrelsen inte längre använder.

Beroende på vilket perspektiv frågan betraktas ifrån så kan det vara både positivt och negativt. Det samband som uppstått mellan certifieringen och Skogsstyrelsens arbetssätt bidrar med mycket stor sannolikhet till att en mindre areal nyckelbiotoper avverkas än vad som annars skulle vara fallet. Samtidigt bidrar det till att skogsägare får svårt att sälja sitt virke även om de själva inte valt att certifiera sitt skogsbruk.

I sammanhanget bör det dock noteras att åtagandena inom både FSC och PEFC gäller såväl registrerade som oregistrerade nyckelbiotoper. Den faktiska

⁷⁵ Slutrapport Utveckling och samverkan om nyckelbiotoper 2017-19. Utkast rapport. Skogsstyrelsen.

naturmiljön och höga naturvärden inom ett område kommer finnas oavsett om de registreras eller inte. Det är också viktigt att framhålla att certifieringen bidragit positivt till arbetet med frivilliga avsättningar⁷⁶.

Skogsstyrelsen har inte anpassat sin verksamhet till följd av de konsekvenser som kopplingen mellan certifieringen och myndighetens verksamhet leder till. Vid formellt skydd av skogsmark har dock nyckelbiotopsrika brukningsenheter särskilt hög prioritet.

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. En effekt av utvecklingen är att Skogsstyrelsens anslagsfinansierade verksamhet bidrar till att säkerställa åtaganden som gjorts inom ramen för certifieringen i fråga om att undanta områden med höga naturvärden från skogsbruk. Det blir särskilt tydligt när skogsägarens avsikt är att avverka skogen, och Skogsstyrelsen identifierar och registrerar nyckelbiotoper vid anmälan/ansökan.

Det finns en skillnad i hur Skogsstyrelsens roll och arbete har utvecklats i förhållande till certifieringen vad gäller hanteringen av nyckelbiotoper vid anmälan/ansökan jämfört med exempelvis målbilder för god miljöhänsyn, vilket redovisats i avsnitt 4.4. I fråga om nyckelbiotoper har Skogsstyrelsen en mer operativ roll genom att identifiera, avgränsa, bedöma och dokumentera naturvärdena, även om det inte är en uttrycklig avsikt att det sker för att stödja certifieringen.

Även om Skogsstyrelsens syfte med nyckelbiotopsregistrering har varit att utgöra ett kunskapsunderlag och inte vara bestämmande *för* den enskilde, så har certifieringsstandardernas krav gjort att registreringen istället kan uppfattas som bestämmande *av* den enskilde. I fall den enskilde skogsägaren upplever konsekvensen som negativ kan man därför lätt se Skogsstyrelsen snarare än marknadens krav som orsaken till denna negativa konsekvens. Detta är olyckligt eftersom det då sker en sammanblandning med de författningsreglerade möjligheter Skogsstyrelsen har att fatta beslut, och nyckelbiotopsregistreringen som inte är författningsreglerad. Om individen ser Skogsstyrelsen som orsaken till den upplevda negativa konsekvensen riskerar detta minska tilliten till Skogsstyrelsen som myndighet, speciellt då registreringen inte är ett beslut som går att överklaga. En minskad tillit till den offentliga förvaltningen påverkar tilliten mellan människor totalt sett i samhället⁷⁷. Om inte människor litar på varandra i ett samhälle fungerar det mesta sämre. Hög social tillit blir med detta

⁷⁶ Claesson, S. & Eriksson, A. 2017. Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar. Meddelande 4/2017. Skogsstyrelsen.

⁷⁷ Charron, Nicholas & Bo Rothstein (2018). Regions of Trust and Distrust: How Good Institutions Can Foster Social Cohesion. I U. Bernitz, M. Mårtensson, L. Oxelheim & T. Persson (red) Bridging the Prosperity Gap in the EU: The Social Challenge Ahead. Cheltenham: Edward Elgar.

synsätt också avgörande för ett samhälles förmåga att framgångsrikt kunna åstadkomma kollektiva nyttigheter, som ett rättssamhälle, fungerande välfärdssystem, miljöåtgärder eller ett värnpliktsbaserat försvar⁷⁸.

Om myndighetens avsikt med att registrera nyckelbiotoper var att ”registrera nyckelbiotoper för att detta skulle verka bestämmande för den enskilde”, skulle den genomförda rättsutredningens slutsatser i förhållande till förvaltningslagen kunnat bli annorlunda. Detta bör beaktas i fråga om Skogsstyrelsens förhållningssätt till registrering av nyckelbiotoper i relation till certifieringen.

Den ökade polariseringen och politiseringen av nyckelbiotopsfrågan försvårar användningen av nyckelbiotopsbegreppet i Skogsstyrelsens verksamhet.

Debatten om nyckelbiotoper har intensifierats de senaste fem åren. Debatten kan sägas vara tre olika debatter, om inventeringsmetodens tillförlitlighet, om konsekvenser av inventeringen och om behovet av skydd av skogsmark.⁷⁹

Inventeringen av nyckelbiotoper verkar många gånger i sig upplevas som ett sätt att skydda skogen, när avsikten enligt den ursprungliga tanken, istället var att få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt värdefulla miljöer som ett medel för att få underlag för planering och beslut. Det bör inte vara Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventering som avgör i vilken omfattning och hur det ska gå till när skog avsätts för naturvård. Omfattningen av naturvårdsavsättningarna bör styras av långsiktiga mål som sätts upp av riksdag eller regering.

Även om nyckelbiotopsfrågan varit omdiskuterad och kontroversiell under en längre tid så har det inte avspeglats i politiska beslut. Under perioden 2017-2019 har dock frågan fått en politisk dimension som den inte haft tidigare. Efter Skogsstyrelsens paus för identifiering och registrering av nyckelbiotoper i nordvästra Sverige under 2017⁸⁰ följde en skarp debatt och ökad polarisering^{81 82}. Därefter följde regeringsuppdraget om en landsomfattande inventering, riksdagens tillkännagivanden samt avveckling av den utökade inventeringen i statsbudgeten vilket lett till fortsatt debatt⁸⁴.

⁷⁸ Holmberg, Sören & Rothstein, Bo (2018) Misstroendets lokalisering i höglitalandet Sverige i Ulrika Andersson, Anders Carlander, Elina Lindgren & Maria Oskarson (red) Sprickor i fasaden. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

⁷⁹ Eriksson, A. & Högvall Nordin, M. Attityder till nyckelbiotoper – nulägesbeskrivning 2018. Rapport nr ej klart. Skogsstyrelsen.

⁸⁰ Dagens Nyheter Debatt 2017-03-09. ”Vi pausar inventeringen av nyckelbiotoper i nordväst”. Herman Sundqvist, Skogsstyrelsen.

⁸¹ Altinget. 2019-03-29. ”Därför stoppar vi samverkan med Skogsstyrelsen”. Johanna Sandahl Naturskyddsföreningen och Peter Westman Världsnaturfonden WWF.

⁸² Land Skogsbruk 2017-11-16. ”Ta ansvar för nyckelbiotoperna”. Sven-Erik Hammar, LRF Skogsägarna, Lena Ek, Södra, Karin Perers, Mellanskog, Gunnar Heibring, Norrskog, Torgny Hardelius, Norra Skogsägarna.

⁸³ Hallberg Sramek, I. Nyckelbiotoper i allmänhetens blickfång – en analys av svensk medierapportering 1991-2018. Examensarbete. Sveriges Lantbruksuniversitet.

⁸⁴ Svenska dagbladet debatt 2019-01-23. ”Naturområden ödeläggs med M:s och KD:s politik.” Johanna Sandahl, Naturskyddsföreningen.

Regeringen har tillsatt utredningen om Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen och skriver i kommittédirektivet⁸⁵ till den utredningen att:

Sammanblandningen av den statliga registreringen och den frivilliga certifieringen innebär att nyckelbiotopsbegreppet i praktiken blir något annat än dess ursprungliga syfte som kunskapsunderlag.

Att regeringen ser den här typen av problem med registreringen av nyckelbiotoper och har beslutat att avveckla uppdraget med den landsomfattande nyckelbiotopsinventeringen gör det svårare att rättfärdiga att Skogsstyrelsen fortsätter registrera nyckelbiotoper i samband med inkommen anmälan/ansökan.

Den ökade politiseringen gör även att det blir svårt att förutse vilka beslut som kommer att fattas på politisk nivå i nyckelbiotopsfrågan. Uppbyggnaden av ett samlat kunskapsunderlag är en långsiktig verksamhet och detta skapar osäkerhet om förutsättningarna för arbetet. Utnyttjandet av statens resurser blir också ineffektivt om verksamheten ska påbörjas och avvecklas om vart annat.

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

I utredningen har vi konstaterat att så länge Skogsstyrelsen inte har något specifikt inventeringsuppdrag kan myndigheten avgöra om nyckelbiotopsbegreppet ska användas inom verksamheten och i vilka situationer det i så fall ska användas.

I sammanhanget kan det noteras att registrering av nyckelbiotoper skett vid ungefär 0,3 procent av inkomna avverkningsanmälningar under perioden 2007-2016. Den genomsnittliga arealen nyckelbiotop som registrerats uppgår till ca 1 200 hektar per år. Om detta är mycket eller lite kan det finnas olika uppfattningar om. Och oavsett det, så kan det argumenteras för 1) att det har stor betydelse för naturvården men liten betydelsen för berörda skogsägare alternativt 2) att det har liten betydelse för naturvården och stor betydelse för berörda skogsägare. Det är därför angeläget att se på frågan från mer principiella förhållanden.

Sammantaget finns det skäl som talar för en fortsatt registrering av nyckelbiotoper i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan. Det skulle medföra en fortsatt komplettering av nyckelbiotopsdatabasen som samlat kunskapsunderlag om skogar med mycket stor betydelse för flora och fauna. Databasen utgör ett viktigt underlag för genomförandet av skogs- och miljöpolitiken. Uppgifterna används inom en mycket stor del av Skogsstyrelsens verksamhet och av andra myndigheter och inom skogsbruket. Metoden för nyckelbiotopsinventering är beprövad och etablerad.

Det finns även skäl som talar mot en fortsatt registrering vid anmälan/ansökan. Även om rättsutredningen konstaterat att det inte strider mot förvaltningslagen att identifiera och registrera nyckelbiotoper vid inkommen anmälan/ansökan, så är

⁸⁵ Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. Kommittédirektiv 2019:46.

kopplingen mellan Skogsstyrelsens agerande och konsekvenserna till följd av certifieringen problematisk. Det är svårt att rättfärdiga att myndigheten fortsätter registrering i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan med tanke på att registreringen sker sent i skogsägarens planeringsprocess, att myndigheten tar en så långtgående roll vid registreringen som går utöver vad som krävs för ärendehantering och de konsekvenser registreringen medför för skogsägaren.

Den ökade politiseringen av nyckelbiotopsfrågan, som tagit sig uttryck i avvecklingen av den landsomfattande inventeringen och beskrivningen i kommittédirektiven enligt ovan, förstärker den problematiken och talar mot att myndigheten fortsätter registrera nyckelbiotoper i samband med anmälan/ansökan.

Sammantaget bedömer vi att skälen som talar mot en fortsatt registrering av nyckelbiotoper i samband med anmälan/ansökan väger tyngre. Vi bedömer därför att det är olämpligt att Skogsstyrelsen fortsätter att registrera nyckelbiotoper vid inkommen avverkningsanmälan/ansökan. Utredningen tar dock inte ställning till om det är lämpligt att registrera nyckelbiotoper inom andra delar av Skogsstyrelsens verksamhet eftersom den frågan inte är tillräckligt belyst i underlagen.

Skogsstyrelsen har bidragit till utvecklingen i frågan om nyckelbiotoper genom att hålla fast vid sina arbetssätt och inte agera i tidigare skede för att hantera den problematik som uppstått. Skogsstyrelsen skulle långt tidigare ha kunnat ta tag i frågor som exempelvis tydligare bedömningsgrunder, förbättrad kommunikation med skogsägare vid nyckelbiotopsinventering och översyn av arbetssätten vid samråd.

Skogsstyrelsen bör nu ta konsekvensen av de förändringar som skett och i ökad utsträckning prioritera ett förebyggande arbete med att utveckla och bevara naturvärden i skogen. I det ingår att kommunicera vikten av att skog med höga naturvärden undantas från avverkning och verka för att underlag finns tillgängliga så att skogsägare kan fatta väl underbyggda beslut om frivilliga avsättningar och vid planering för avverkning. Detta kan bidra till att stärka incitamenten för arbetet med att utveckla och bevara naturvärden i skogen.

I utredningen har vi konstaterat att det finns ett stort behov av fortsatt arbete med att ta fram och sammanställa kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden, som kan vara skyddsvärda eller där det behövs särskilda anpassningar och hänsyn vid brukandet. Sådana kunskapsunderlag behöver tas fram snabbare än med den takt för komplettering av kunskapsunderlaget som sker när nyckelbiotoper registreras i samband med inkommen avverkningsanmälan/ansökan.