

Artskydd i skogen – strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder

Redovisning av regeringsuppdrag



© Skogsstyrelsen 2023

Rapport 2023/15

Projektledare

Helene Lindahl, Naturvårdsverket
Tove Thomasson, Skogsstyrelsen

Projektgrupp

Björn-Axel Beier, Naturvårdsverket (till mars 2023)
Olof Ekström, Naturvårdsverket
Britt Forsén, Naturvårdsverket
Anna Fridh, Skogsstyrelsen (till april 2023)
Mari Hansson, Skogsstyrelsen
Marianne Karlsson, Skogsstyrelsen
Lena Sjöberg, Skogsstyrelsen (från april 2023)
Jörgen Olsson, Skogsstyrelsen
Sara Ottosson, Naturvårdsverket
Johan Wester, Skogsstyrelsen

Omslag

Guckusko. Fotograf: Johan Nitare

Skogsstyrelsens rapporter publiceras som pdf-filer på vår webbplats: www.skogsstyrelsen.se.
Här kan även tidigare publicerade rapporter, liksom böcker och övriga trycksaker laddas ner eller beställas.

Innehåll

Förord	6
Sammanfattning	7
Det förebyggande arbetet behöver stärkas	7
Förslag till förebyggande strategi	7
Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens åtaganden för att skapa förutsättningar	8
Förslag till regeringen för att skapa förutsättningar	9
Summary	10
Preventive efforts need to be expanded	10
Proposal for a preventive strategy	10
Commitments of the Swedish EPA and the Swedish Forest Agency	11
Proposals to the government	12
1 Inledning	13
1.1 Uppdraget	13
1.2 Genomförande av uppdraget	13
1.2.1 Dialogprocess	13
1.3 Avgränsningar	14
1.4 Ordlista	15
2 Artskyddet i skogen	18
2.1 Bakgrund	18
2.1.1 Roller och ansvar	19
2.2 Problembeskrivning	19
3 Uppdragets tre delar utgör en helhet	22
3.1 Förebyggande strategi	22
3.2 Gemensamma riktlinjer	22
3.3 Fortsätta utveckla vägledning	23
3.4 Helheten – hur de olika delarna hänger ihop	23
4 Förslag till förebyggande strategi	24
4.1 Syfte med en förebyggande strategi	24
4.2 Utgångspunkter för den förebyggande strategin	25
4.3 Koncept till förebyggande strategi	27
4.4 Markägarens/verksamhetsutövarens genomföranderoll	28
4.4.1 Ha rätt kompetens	28
4.4.2 Använda och ta fram egna kunskapsunderlag	30
4.4.3 Planera för skogsbruk	32

4.4.4	Planera åtgärder _____	34
4.4.5	Utföra åtgärder i skogen _____	35
4.5	Myndigheternas stödjande roll _____	35
4.5.1	Tillhandahålla kunskapsunderlag _____	36
4.5.2	Erbjuda rådgivning och utbildningar _____	39
4.5.3	Underlätta samverkan mellan olika aktörer _____	41
4.6	Strategins koppling till Skogsstyrelsens handläggning och tillsyn _____	41
4.7	Strategins koppling till formellt skydd _____	42
4.8	Incitament och drivkrafter till att genomföra ett förebyggande arbete _____	42
4.8.1	Personliga motiv och drivkrafter _____	42
4.8.2	Vilja att följa lagen _____	42
4.8.3	Bättre arbetsmiljö _____	42
4.8.4	Förutsebarhet _____	42
4.8.5	Enklare handläggning _____	43
4.8.6	Åtaganden inom certifieringarna _____	43
4.8.7	Ersättningsmöjligheter _____	43
5	Analys av åtgärdsbehov och ansvar _____	45
5.1	Utveckla drivkrafter och incitament _____	45
5.2	Utveckla och använda kunskapsunderlag _____	46
5.3	Kompetensutveckling _____	47
5.4	Utveckla skoglig planering _____	48
5.5	Rätt åtgärder i skogen _____	49
5.6	Utveckling av rådgivning och utbildning _____	50
5.7	Fortsatt samverkan _____	51
5.7.1	Nationell rådgivande grupp för artskydd i skogen _____	51
5.7.2	Regional samverkan _____	52
5.8	Kopplingen mellan den förebyggande strategin och Skogsstyrelsens ärendehandläggning och tillsyn _____	52
5.9	Utveckla regelverken _____	53
6	Åtaganden och förslag till åtgärder _____	55
6.1	Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens åtaganden _____	55
6.1.1	Utveckla vägledning för arter och livsmiljöer _____	56
6.1.2	Utveckla modell för regionala artlistor _____	57
6.1.3	Utveckla övrigt stödmaterial för ökad förutsebarhet _____	57
6.1.4	Genomföra information och utbildning inom ramen för landsbygdsprogrammet _____	58
6.1.5	Stärka samverkan _____	58
6.1.6	Medverka i att ta fram kvalitetsdeklaration för skoglig planering _____	58

6.1.7	Tydliggöra hur fridlysta arter ska prioriteras för formellt skydd	59
6.1.8	Utveckla hänsynsredovisningen	60
6.1.9	Mindre fokus på ärenden där tillräcklig hänsyn har angetts i anmälan	60
6.1.10	I större omfattning initiera utredning och tillsyn i avverkningsärenden där det saknas kända artfynd	61
6.1.11	Utveckla Skogsstyrelsens tillsyn av verksamhetsutövarnas egenkontroll enligt miljöbalken (systemtillsyn)	62
6.2	Förslag till regeringen	63
6.2.1	Förslag 1: Utredda justeringar i regelverken enligt praxis	63
6.2.2	Förslag 2: Resurser till rådgivning och utbildning om artskydd	64
6.2.3	Förslag 3: Resurser till digitala kunskapsunderlag	65
6.2.4	Förslag 4: Uppdrag om regionala artlistor	66
6.2.5	Förslag 5: Uppdrag om att utreda ekonomiska styrmedel	66
7	Konsekvensbeskrivning	67
7.1	Referensalternativ	67
7.2	Osäkerheter	68
7.3	Berörda aktörer	69
7.3.1	Ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer	70
7.4	Miljömässiga konsekvenser	72
7.5	Sociala konsekvenser	72
7.6	Andra samhällsekonomiska konsekvenser	73
8	Alternativa vägar som vi har övervägt	74
8.1	Rättsligt bindande förebyggande strategi	74
8.2	Obligatoriska skogsbruksplaner	74
8.3	Skogsbruksplaner som granskats på förhand av myndighet	75
8.4	Införa ackreditering vid skoglig planering	75
8.5	Genomföra inventeringar för vissa specifika arter och livsmiljöer	76
9	Källförteckning	77

Förord

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har på uppdrag av regeringen tagit fram förslag till förebyggande strategi för artskyddet i skogen. I uppdraget ingår även att revidera myndigheternas gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket, samt att fortsätta utveckla befintliga vägledningar om lämplig hänsyn till fridlysta arter.

Syftet med den förebyggande strategin är att underlätta för skogsbruket att genom planering och hänsyn förebygga att förbudet i artskyddslagstiftningen aktualiseras. Den förebyggande strategin i sig löser dock inte alla frågor omkring tillämpning av artskyddet och efterlevnad av naturvårdsdirektiven, men kan lägga grunden för fortsatt arbete. För att strategin och arbetssätten ska fungera behövs därför fortsatta åtgärder från skogsbrukets aktörer. Det behöver även finnas stödjande underlag och arbetssätt från berörda myndigheter. En nödvändig del av det fortsatta arbetet är en omfattande satsning på kompetensutveckling inom skogssektorn.

Vid genomförandet av uppdraget har vi haft en utvecklad dialogprocess dels med en referensgrupp, dels genom intervjuer och workshops för berörda aktörer från skogsbruket, ideella organisationer, myndigheter och forskningsorganisationer. De förslag och synpunkter som framförts inom dialogprocessen har varit mycket viktiga för utformningen av förslaget till strategi. Vi vill rikta ett varmt tack till alla som deltagit i arbetet, både från externa organisationer och inom våra myndigheter.

Det är vår förhoppning att förslaget till förebyggande strategi ska bidra till att göra den nödvändiga förflyttningen från att artskydd framför allt handlar om tillsyn och juridisk prövning i enskilda ärenden, till ett sammanhängande och samordnat förebyggande arbete inom skogsbruket i stort. Det kan komma att ta lite tid, men vi är övertygade om att det är möjligt. Nu börjar jobbet!

Stockholm och Jönköping, 28 september 2023

Björn Risinger
Generaldirektör Naturvårdsverket

Herman Sundqvist
Generaldirektör Skogsstyrelsen

Sammanfattning

Det förebyggande arbetet behöver stärkas

Många aktörer inom skogsbruket upplever att det är svårt att avgöra vilka försiktighetsåtgärder som behövs för att fridlysningsreglerna inte ska aktualiseras i samband med skogsbruksåtgärder. Det kan i sin tur leda till både bristande hänsyn till fridlysta arter och till att hanteringen av skogsbruksårenden blir resurskrävande för både markägare och myndigheter.

Inom arbetet med artskydd behöver det ske en förflyttning från fokus på tillsyn och juridisk prövning i enskilda ärenden, till ett sammanhängande och samordnat förebyggande arbete inom skogsbruket i stort. EU-domstolen pekar på att skogsbruk ska planeras enligt en förebyggande strategi.

Att genomföra en sådan förflyttning blir en förändring i hur skogsbruket planeras och utförs, jämfört med i dag. Skogsbruket behöver systematiskt integrera hänsyn till fridlysta arter i sin verksamhet. Det handlar främst om att bygga upp kompetens kring fridlysta arter och deras livsmiljöer, att ta fram och använda kunskapsunderlag och att utveckla den skogliga planeringen. För att ha förutsättningar att genomföra förflyttningen behövs även stödjande underlag och arbetssätt från myndigheter, samt incitament för genomförandet.

Inom detta regeringsuppdrag ger Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen förslag på en förebyggande strategi. Vi föreslår också arbetssätt för att ta fram nya vägledningar om fridlysta arter och deras livsmiljöer och har beslutat om nya riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden. Riktlinjerna beskriver hur förbuden i artskyddsförordningen bör tolkas och ger stöd för myndigheternas bedömningar.

Förslag till förebyggande strategi

Den förebyggande strategi som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen presenterar inom regeringsuppdraget syftar till att uppfylla EU-domstolens krav på en uppsättning av sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär. Vi presenterar ett arbetssätt som ett stöd för skogsbruket där fridlysningsreglerna på ett systematiskt sätt kan inkluderas i verksamheten. Det är frivilligt att följa strategin, eftersom motsvarande förebyggande arbete kan göras även på andra sätt. Om en förebyggande strategi tillämpas bedömer vi att hanteringen av ärenden i skogsbruket blir enklare och snabbare för alla parter. I den förebyggande strategin skiljer vi på markägarens/verksamhetsutövarens genomföranderoll och på myndigheternas stödjande roll.

Markägarens/verksamhetsutövarens genomföranderoll:

- Ha rätt kompetens. Rätt kompetens behövs i alla steg i strategin. Detta för att använda och ta fram egna kunskapsunderlag, för planering på både övergripande nivå och för enskilda åtgärder, samt slutligen för att utföra åtgärder i skogen.

- Använda och ta fram egna kunskapsunderlag. Det behövs kunskap om förekomst av fridlysta arter och deras livsmiljöer för att veta vilken hänsyn som krävs.
- Planera för skogsbruk. Markägare och verksamhetsutövare behöver ha en övergripande planering som tidigt tar fridlysningen i beaktande. Vid planering på olika nivåer inom skogsbruket kan ”planeringstrappan” användas för att utforma hänsyn och anpassningar i brukandet av skogen.
- Planera åtgärder. Skogsbruksåtgärder behöver planeras på objektsnivå och utgå från den mer övergripande skogliga planering som tidigare gjorts i det förebyggande arbetet.
- Utföra åtgärder i skogen. Åtgärder i skogen behöver utföras enligt den planering som skett i tidigare skede. Det är viktigt att samtliga som utför åtgärderna i skogen har tillgång till den information och de underlag som krävs.

Myndigheternas stödjande roll:

- Tillhandahålla kunskapsunderlag. Myndigheterna bör främst ha ansvar för att ta fram övergripande underlag om naturmiljöer, arters ekologi, och vilka generella försiktighetsåtgärder som kan behövas. Kunskapsunderlag kan vara såväl rena faktaunderlag, stödmaterial och vägledningar om fridlysta arter och deras livsmiljöer, som geografiskt knutna underlag.
- Erbjuder rådgivning och utbildningar. Genom att erbjuda stöd kan myndigheterna underlätta för markägare och verksamhetsutövare att ha rätt kompetens för genomförandet av strategins olika delar.
- Underlätta samverkan mellan olika aktörer. Samverkan mellan myndigheter, skogsbruk, ideella organisationer och forskning kan bidra till ett effektivare förebyggande arbete och till genomförandet av strategin.

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens åtaganden för att skapa förutsättningar

För att genomföra den förebyggande strategin behövs olika åtgärder som kompletterar varandra. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen åtar sig att inom sin ordinarie verksamhet ta fram stöd för markägare och verksamhetsutövare, stärka samverkan mellan olika aktörer, koppla samman förebyggande arbete med tillsyn och förtydliga hur fridlysta arter ska prioriteras för formellt skydd.

I stödet till olika aktörer ingår att utveckla vägledningar om arter och deras livsmiljöer och ta fram en modell för regionala artlistor. Skogsstyrelsen genomför en informations- och utbildningssatsning om särskilt viktiga arter och deras livsmiljöer under 2023 och 2024.

Den förebyggande strategin är frivillig att följa, medan myndigheternas tillsyn utgår från lagkrav. Den förebyggande strategin har dock en koppling till Skogsstyrelsens handläggning och tillsyn. Om strategin används i tillräcklig

omfattning så minskar behovet av att utöva tillsyn i enskilda ärenden. Det kan frigöra resurser för att i större omfattning än idag utöva tillsyn i avverkningsärenden där det saknas uppgifter om fridlysta arter och deras livsmiljöer. Skogsstyrelsen avser även att utveckla tillsynen av verksamhetsutövarnas egenkontroll enligt miljöbalken.

Förslag till regeringen för att skapa förutsättningar

Det finns även andra åtgärder som skulle kunna skapa förutsättningar för skogsbrukets aktörer att göra den nödvändiga förflyttningen, men som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen för närvarande inte kan tillgodose.

Därför föreslår vi att regeringen:

- Utreder justeringar i regelverken
- ger resurser till rådgivning och utbildning i artskydd
- ger resurser till uppbyggnad av digitala kunskapsunderlag
- ger uppdrag om regionala artlistor
- ger uppdrag om att utreda ekonomiska styrmedel

Summary

Preventive efforts need to be expanded

Many in the forestry sector have difficulty understanding what precautionary measures are needed to avoid triggering the prohibitions of the species protection rules. This can lead to both insufficient consideration of protected species and the use of excessive resources to administer forestry matters by both landowners and authorities.

Work with species protection needs to shift from focusing on supervision and legal assessment in individual cases to coherent and coordinated preventive measures within the forestry sector at large. The European Court of Justice emphasises that forestry planning should take a preventive approach.

Implementing this type of shift means a change in how forestry is planned and conducted compared with the current approach. Forestry needs to systematically integrate consideration of protected species. This involves developing increased expertise on protected species and their habitats, developing and leveraging data and knowledge in the field, developing forestry planning and so on. Making this shift also requires supporting data and approaches from public authorities.

In this government assignment, the Swedish Environmental Protection Agency and the Swedish Forest Agency propose a preventive strategy. We also propose approaches for drawing up new guidance on protected species and their habitats, and we have adopted new guidelines for administering protected species cases. The guidelines describe how the prohibitions in the Species Protection Ordinance should be interpreted and provide support for the assessments made by public authorities.

Proposal for a preventive strategy

The preventive strategy presented by the Swedish EPA and the Swedish Forest Agency in this government assignment is intended to fulfil the European Court of Justice's requirement for a collection of coherent and coordinated preventive measures. We present an approach to support the forestry sector in systematically including the species protection rules in its work. Use of the strategy is voluntary, since other preventive measures can achieve the same results. It is our assessment that using a preventive strategy will simplify and speed the administration of forestry cases for all involved parties. In the preventive strategy, we differentiate between the implementation role of the landowners/operators and the supportive role of the authorities.

The implementation role of the landowners/operators:

- Have the right expertise. The right expertise is needed at every step to develop and leverage available knowledge, to plan both on an overarching level and for individual measures, and to implement measures on site.

- Using and developing data and knowledge resources. To understand what considerations are required, we need to know what protected species are present and understand their habitats.
- Planning for forestry. Landowners and operators need to have a forest management plan that incorporates species protection at an early stage. A “planning ladder” can be used to formulate considerations and adaptations at different levels of forestry.
- Plan measures. Forestry measures need to be planned at a forestry parcel level and be based on the more overarching forest planning previously conducted as part of prevention.
- Implement measures onsite. Measures onsite need to be implemented according to the planning from the earlier stage. The required information and supporting resources are available during planning and to everyone implementing the measures onsite.

The supportive role of the authorities:

- Provide data and knowledge resources. Primarily, authorities should be responsible for producing overarching facts and data on natural environments, species ecology, potential general precautionary measures and so on. Resources can include factual information, support material, guidance on protected species and their habitats, and geographically relevant information.
- Offer advice and training. By providing support, authorities can help ensure landowners and operators have the necessary expertise for implementing the various parts of the strategy.
- Facilitate collaboration among stakeholders. Collaboration among authorities, the forestry sector, NGOs, and research can contribute to more effective preventive measures and to implementation of the strategy.

Commitments of the Swedish EPA and the Swedish Forest Agency

Implementing the preventive strategy requires measures that support each other. The Swedish EPA and the Swedish Forest Agency are committed to producing forms of support for landowners and operators, improving collaboration among stakeholders, linking preventive measures with supervision, and clarifying how to prioritise protected species for formal protection.

The support for stakeholders includes developing guidance on species and their habitats and developing a model for regional species lists. In 2023 and 2024, the Swedish Forest Agency is conducting an information and educational initiative on particularly important species and their habitats.

It is voluntary to use the preventive strategy, but the supervision is based on legal requirements. The preventive strategy is, however, linked to how the Swedish

Forest Agency administers and supervises cases. If the strategy is used widely enough, the need for performing supervision in individual cases will decrease. This can free up resources for more extensive supervision than currently possible of felling cases lacking information about protected species and their habitats. The Swedish Forest Agency also plans to improve supervision of operator self-monitoring as required by the Environmental Code.

Proposals to the government

There are additional measures that could help forestry stakeholders to make the necessary shift, which the Swedish EPA and the Swedish Forest Agency cannot currently provide.

For this reason, we propose that the government:

- Commission the study of the need to make amendments to the species protection regulations in line with established legal practice.
- Allocate funding for providing advice and training on species protection.
- Allocate funding to develop digital resources.
- Commission the creation of regional species lists.
- Commission the study of financial incentives.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen gav i april 2022 Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att utarbeta strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder för artskydd i skogen.

Syftet med dessa förebyggande strategier och arbetssätt är att underlätta för skogsbruket att genom planering och hänsyn förebygga att förbuden i artskyddslagstiftningen aktualiseras. I uppdraget ingår även att revidera och besluta om myndigheternas befintliga gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. I de gemensamma riktlinjerna ska också ansvarsfördelning mellan markägare och staten för kunskapsinhämtning i ärenden klargöras. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ska även underlätta för markägare och verksamhetsutövare genom att fortsätta utveckla befintliga vägledningar om lämplig hänsyn till fridlysta arter och deras livsmiljöer vid skogsbruksåtgärder.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 september 2023. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ska vid genomförandet av uppdraget föra dialog med länsstyrelser och andra relevanta myndigheter och med representanter för markägare, skogsnäring, miljöorganisationer och andra berörda.

1.2 Genomförande av uppdraget

Uppdraget har genomförts som ett gemensamt projekt mellan Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Projektgrupp och styrgrupp har haft representanter från båda myndigheterna. Vi har under hela projekttiden haft ett sammanhållet arbete mellan de tre olika delarna i uppdraget; förebyggande strategier och arbetssätt, reviderade riktlinjer samt fortsatt vägledning om fridlysta arter och deras livsmiljöer.

1.2.1 Dialogprocess

Vi har haft en utvecklad dialogprocess under arbetets gång, dels med projektets referensgrupp, dels med en bredare krets av berörda aktörer. Referensgruppen har följt arbetet från början och har tagit del av både projektets olika delar och av helheten. Inledningsvis stämde vi också av förslag till dialogprocess för övriga aktörer med referensgruppen. Det har varit mycket värdefullt att löpande kunna stämna av inriktning och olika förslag med referensgruppen. I referensgruppen har följande organisationer deltagit: BirdLife Sverige, LRF Skogsägarna, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Naturskyddsföreningen, Norra Skog, SCA Skog, Skogsentreprenörerna, Skogsindustrierna, SLU Artdatabanken, Stora Enso Skog, Sveaskog, Svenska Botaniska Föreningen, Sveriges Entomologiska förening, Södra och Världsnaturfonden WWF.

I den bredare dialogprocessen höll vi inledningsvis intervjuer vid sju olika tillfällen (vi kallade dessa för konsultationstillfällen) med många olika aktörer inom skogsbruket, ideella naturvårdsorganisationer, samiska organisationer, forskning och universitet. Sammanställningen från dessa intervjuer låg sedan till grund för en första workshop om förebyggande strategier. Utifrån resultaten från

den första workshopen arbetade projektgruppen fram förslag till förebyggande strategi som stämde av med referensgruppen och som därefter sedan arbetades vidare med vid en andra workshop.

Förslagen är på så vis framtagna med utgångspunkt från det deltagarna har framfört i dialogprocessen. Vi har däremot hela tiden varit tydliga med att det är Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen som beslutar om redovisningen av regeringsuppdraget och det har inte funnits några krav på att deltagarna behöver ställa sig bakom resultaten. Det kan därmed finnas synpunkter och förslag som vi har valt att inte gå vidare med. Till dialogprocessens inledande intervjuer och i de två workshoparna om förebyggande strategier och arbetssätt bjöds följande organisationer in: BatLife Sweden, BirdLife Sverige, Energiföretagen, Fastighetsverket, Holmen Skog, FSC Sverige, LRF Skogsägarna, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Mellanskog, Naturskyddsföreningen, Norra Skog, Sametinget, SCA Skog, Skogsentreprenörerna, SkogForsk, Skogsindustrierna, Skogssällskapet, Skydda skogen, SLU Artdatabanken, Stora Enso Skog, Sveaskog, Svenska Botaniska Föreningen, Svenska kyrkan, Svenska PEFC, Svenska Samernas Riksförbund, Sveriges Allmänningsskogars Förbund, Sveriges Entomologiska förening, Sveriges Häradsallmäningsförbund, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Mykologiska Förening, Södra, Umeå universitet, Uppsala universitet, Världsnaturfonden WWF.

Parallellt med dialogen om förebyggande strategier och arbetssätt har vi även erbjudit två öppna hearings kring arbetet med vägledningar om fridlysta arter och deras livsmiljöer, samt kring riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogen. Riktlinjerna skickades även ut på remiss i anslutning till denna hearing. Följande organisationer svarade på remissen: BirdLife Sverige, Fastighetsverket, Holmen Skog, Kopparfors Skogar LRF Skogsägarna, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Mellanskog, Naturskyddsföreningen, Norra Skog, Skogsentreprenörerna, Skogsstyrelsens distrikt i Göteborg och Västerbotten, SLU Artdatabanken, Stora Enso Skog, Sveaskog, Svenska Botaniska Föreningen, , Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Mykologiska Förening, Södra, Världsnaturfonden WWF.

Konsultation med det samiska folket har erbjudits dels genom en samlad avstämning med Sametinget gällande alla de pågående regeringsuppdrag, dels genom direktkontakt med Svenska Samernas Riksförbund. Båda organisationerna har i någon grad deltagit i vår dialogprocess.

1.3 Avgränsningar

Vid planeringen av projektet gjordes följande avgränsningar:

- Projektet kan komma att identifiera behov av regeländringar eller andra behov av fortsatt arbete eller utredning. Det ingår i så fall inte i projektet att formulera sådana regeländringar, utan det får vid behov genomföras efter projektiden.

- I projektet ingår det inte att utreda rätten till ersättning vid artskyddsbeslut, men pågående utveckling beaktas av projektet.
- I projektet ingår det inte att ta fram specifika vägledningar om arter eller deras livsmiljöer. Efter redovisningen av uppdraget kommer det att återstå ett omfattande arbete med att både ta fram vägledningar för ytterligare arter och livsmiljöer och att revidera befintliga vägledningar. Projektet ska dock ta fram en plan med prioriteringar m. m. för det fortsatta arbetet.

1.4 Ordlista

Ord	Förklaring
Artskydd	Regleringar i artskyddsförordningen (2007:845) om skydd av arter, dvs. fridlysning, tillstånd för vissa verksamheter, restriktioner för handel m. m. I denna rapport omfattar begreppet endast 4–15 §§ artskyddsförordningen.
Artbevarande	Alla de olika åtgärder som görs för att bevara arter, dvs. sådant som åtgärdsprogram för hotade arter, landskapsplanering och arbete med grön infrastruktur, miljöhänsyn i markanvändning, samt områdesskydd och skydd genom fridlysning och fredning.
Art- och habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
EU-kommissionens vägledning (2021)	EU-kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet, Bryssel den 12.10.2021, C(2021) 7301 final.
Fridlysta arter enligt EU:s naturvårdsdirektiv	Arter som är fridlysta enligt 4 a och 7 §§ artskyddsförordningen (2007:845), dvs. markerade med N i bilaga 1 till artskyddsförordningen samt alla naturligt förekommande fågelarter enligt 4 § artskyddsförordningen.
Fridlysta arter enligt nationella regler	Arter som är fridlysta enligt 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen (2007:845). Listas i bilaga 2 till artskyddsförordningen.
Fågeldirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

Ord	Förklaring
Förebyggande strategier	<p>Av EU-kommissionens vägledning och av EU-domstolens avgörande av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, ”Skydda skogen-domen”, framgår det att det i ett strikt skyddssystem förutsätter vidtagandet av förebyggande åtgärder som är sammanhängande och samordnade.</p> <p>Med detta menas att skyddsbestämmelserna bör tillämpas på ett sådant sätt att alla motstridigheter förebyggs redan från början och att artskyddsförordningens förbud aldrig aktualiseras. Verksamhetsutövare behöver därför ha en förebyggande strategi. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen redovisar ett förslag på en förebyggande strategi till regeringen.</p>
Kontinuerlig ekologisk funktion	<p>I EU-kommissionens vägledning (2021), stycke 2-52, kan man läsa om ekologisk funktion: ”syftet med bestämmelsen i artikel 12.1 d bör därför uppfattas som att skydda den ekologiska funktionen hos parningsplatser och rastplatser.”</p> <p>I stycke 2-54 framgår vidare: ”sådana parningsplatser och rastplatser behöver skyddas även när de bara används tillfälligt eller rentav överges men det ändå finns en rimligt hög sannolikhet att de berörda arterna kommer att återvända till dessa områden och platser.”</p> <p>EU-kommissionen tydliggör i sin vägledning att enligt försiktighetsprincipen bör föreslagna åtgärder inte komma i fråga om de inte garanterar en kontinuerlig ekologisk funktionalitet hos platsen (EU-kommissionens vägledning (2021), stycke 2-69).</p>
EU:s naturvårdsdirektiv	<p>En samlingsbeteckning på fågeldirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG) och art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG).</p>
Rödlistade arter	<p>Den svenska rödlistan är en bedömning och sammanställning över enskilda arters risk att dö ut i Sverige och ger en överblick över arternas tillstånd. Rödlistan medför i sig inget juridiskt skydd för arterna. Rödlistade arter behöver inte vara fridlysta och det finns fridlysta arter som inte är rödlistade. Rödlistan revideras vart 5:e år av SLU Artdatabanken. Senaste versionen publicerades i april 2020.</p>

Ord	Förklaring
Skyddsklassning av fynduppgifter	Skyddsklassningen styr hur information tillgängliggörs i applikationerna med artinformation som vissa myndigheter tillhandahåller; för de arter som har högre skyddsklassning döljs vissa uppgifter eller diffuseras, dvs. den geografiska precisionen i uppgiften görs otydlig.
Verksamhetsutövare	Den eller de juridiska (ex. företag, organisation) eller fysiska personer (människa) som ansvarar för en verksamhet eller del av en sådan. I samband med skogsbruksåtgärder är markägaren oftast – dock inte alltid – även verksamhetsutövare i miljöbalkens mening.

2 Artskyddet i skogen

2.1 Bakgrund

Artskydd är en sammanfattande benämning för de lagar och åtgärder som samhället har beslutat om för att skydda och gynna arter som på något sätt hotas av människans verksamheter. Syftet är att långsiktigt bevara arterna som en del av den biologiska mångfalden och deras ekosystemtjänster. Reglerna för artskydd finns i huvudsak i den svenska artskyddsförordningen och består av olika förbudsbestämmelser, som har beslutats med stöd av miljöbalken (1998:808). Vissa av artskyddsförordningens bestämmelser härstammar från EU-rätten¹ och vissa från nationell rätt.

Artskyddet är ett komplement till områdesskyddet (7 kap. miljöbalken) och omfattar samtliga vilda fågelarter, arter som är hotade, sårbara, sällsynta eller endemiska² i ett EU-perspektiv (arter markerade med N/n i artskyddsförordningens bilaga 1), samt de som riskerar att försvinna, alternativt plundras, i ett nationellt perspektiv (nationellt fridlysta arter i artskyddsförordningens bilaga 2).

Bestämmelserna i artskyddsförordningen utgör förbud mot vissa åtgärder som riskerar att påverka arterna på ett otillåtet sätt. I första hand ska sådana åtgärder, när det gäller skogsbruk, undvikas genom skyddsåtgärder och försiktighetsmått. I sista hand kan en dispens från artskyddsförordningen sökas. Under vissa förutsättningar kan dispens medges så att en åtgärd ändå får utföras. Möjligheterna till dispens när det gäller skogsbruksåtgärder skiljer sig åt för arter beroende på om arterna är skyddade enligt nationellt rätt eller EU-rätt. Det är exempelvis inte möjligt att ge dispens för skogsbruksåtgärder som strider mot förbudsbestämmelser som har sin grund i EU:s naturvårdsdirektiv. Eftersom det inte finns möjlighet till dispens blir det därmed än viktigare med åtgärder som förebygger att förbuden aktualiseras.

Praxis kring artskydd och skogsbruk har under de senaste åren växt fram, till exempel EU-domstolens förhandsavgörande i det s.k. Skydda skogen-ärendet som bland annat behandlar frågan om en förebyggande strategi.³ I domen framhåller EU-domstolen att det ska finnas en uppsättning av sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär. För att uppfylla detta inom skogsbruket har EU-domstolen pekat på att planerade skogsbruksåtgärder ska grunda sig på en förebyggande strategi. Strategin ska ta hänsyn till behovet att bevara arterna, samt att åtgärderna har planerats och kommer att utföras på ett sådant sätt att de tar hänsyn till artskyddsförbuden. Olika EU-länder har genomfört artskyddet i EU:s naturvårdsdirektiv på lite olika sätt. Några exempel på olika medlemsstaters genomförande går att läsa om i artskyddsutredningen.⁴

¹ Rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 (fågeldirektivet). Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 (art- och habitatdirektivet).

² Endemiska arter: arter som bara förekommer inom ett specifikt område och ingen annanstans.

³ Dom från den 4 mars 2021, de förenade målen C-473/19 och C-474/19, (Skydda skogen).

⁴ SOU 2021:51 Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Betänkande av artskyddsutredningen.

2.1.1 Roller och ansvar

Markägare och verksamhetsutövare har ansvar för att efterleva lagar och regler som gäller för skogsbruksåtgärder. För det praktiska genomförandet innebär det att markägare och verksamhetsutövare har ansvar för att förebygga att förbuden i artskyddsförordningen aktualiseras.

Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet för åtgärder inom skogsbruket som omfattas av skogsvårdslagen och miljöbalken. Skogsstyrelsen hanterar därmed även artskyddsärenden kopplat till skogsbruksåtgärder. Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för artskyddet och ansvarar för tillsynsvägledning i frågor som rör tillämpningen av miljöbalken, vilket innefattar vägledning i frågor om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och om artskydd. Länsstyrelserna ansvarar för artskyddstillsynen i respektive län, med undantag för den tillsyn som utövas av Skogsstyrelsen och Försvarsinspektören för hälsa och miljö. Länsstyrelsen är den myndighet som prövar ansökan om dispens från förbuden i artskyddsförordningen, inklusive sådana dispensärenden som rör skogsbruksåtgärder.

2.2 Problembeskrivning

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer, med utgångspunkt från dialogprocessen och våra egna erfarenheter, att det finns ett antal viktiga problem och frågeställningar inom arbetet med fridlysta arter och deras livsmiljöer som behöver hanteras.

Vi har uppfattat att många aktörer inom skogsbruket har upplevt nuvarande praxis som en skärpning av regelverket gällande fridlysta arter. Det beror troligen på att fridlysningsreglerna inte har implementerats tydligt efter Sveriges inträde i EU 1994, då reglerna enligt EU:s art- och habitatdirektiv och fågeldirektiv blev tillämpliga. I Sverige infördes EU-reglerna i artskyddsförordningen 2001⁵, ändrades 2007⁶ och Naturvårdsverket tog fram vägledning 2009⁷. Reglerna började däremot inte tillämpas i praktiken inom skogsbruket eller av berörda myndigheter förrän 2016, efter det att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen hade beslutat om gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogen.⁸ Flera aktörer pekar även på att gällande regler inte alltid resulterar i kostnadseffektiv naturvård och att de i vissa sammanhang kan vara kontraproduktiva ur ett naturvårdsperspektiv.

Många aktörer upplever att det är svårt att avgöra vilka försiktighetsåtgärder som behövs för att fridlysningsreglerna inte ska aktualiseras i samband med skogsbruksåtgärder, och vilket underlag som krävs för att en viss åtgärd inte ska strida mot artskyddsbestämmelserna. Detta bidrar till en osäkerhet om hur regelverken ska tillämpas och uttolkas i enskilda fall, vilket i sin tur kan leda till både bristande hänsyn till fridlysta arter och att hanteringen av ärenden blir resurskrävande för såväl markägare som myndigheter.

⁵ Förordningen (2001:447) om ändring i artskyddsförordningen (1998:179).

⁶ Artskyddsförordning (2007:845).

⁷ Naturvårdsverket 2009. Handbok för artskyddsförordningen. Del 1 – Fridlysning och dispenser.

⁸ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2016. Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. 21 juni 2016, version 1.1 2016-07-05.

Ett annat problem är att befintliga underlag i form av fynduppgifter om fridlysta arters förekomst är mycket ojämnt spridda och i stora delar av skogslandskapet saknas kunskap om fridlysta arters förekomst. Vissa artfynd omfattas av s.k. skyddsklassning, som bland annat innebär att dessa uppgifter inte är tillgängliga för alla.

Inom arbetet med att skydda fridlysta arter behöver det, enligt Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens bedömning, på sikt ske en förflyttning av tyngdpunkten från att i huvudsak vara en fråga om tillsyn och juridisk prövning i enskilda ärenden, till att utgöra ett sammanhängande och samordnat förebyggande arbete inom skogsbruket i stort. Förutsättningen för en sådan förflyttning är att aktörerna inom skogsbruket ges förutsättningar för och ökar sitt ansvarstagande för fridlysta arter genom förebyggande planering och systematiska försiktighetsåtgärder. Detta gäller såväl markägare som virkesköpande organisationer. Ett problem är att det i samband med virkesköp saknas incitament för en tillräcklig förebyggande planering. Tids- och kunskapsbrist, liksom krav på företagsekonomisk lönsamhet, kan driva fram ett beteende som motverkar förebyggande arbete. Ansvarstagandet för fridlysta arter riskerar då bli mindre utvecklat än vad som är önskvärt ur samhällets synvinkel.

Vi bedömer att kunskapen inom skogssektorn om fridlysta arter, samt vilka hänsyn och anpassningar av skogsskötseln som krävs till olika arter, generellt sett måste öka. Detta gäller såväl inom skogsbruket som inom berörda myndigheter. Det råder särskild brist på regionalt anpassad kunskap om behov av hänsyn och anpassningar av skogsskötseln. Det finns stor efterfrågan på kunskapsstöd från myndigheter, ett behov som för närvarande inte tillgodoses i tillräcklig utsträckning, i synnerhet när det gäller behovet av stöd till mindre markägare.

Miljöhänsynen inom skogsbruket har i stor utsträckning varit inriktad mot att bevara livsmiljöer och biologiskt värdefulla strukturer i skogen, men med undantag för vissa arter har hänsynen inte varit anpassad efter enskilda fridlysta arters behov. Detta gäller i stor utsträckning även redovisningen av planerad hänsyn i samband med att skogsbruksåtgärder ska genomföras.

Det finns särskilda utmaningar när det gäller att planera och ta hänsyn till fridlysta arter på landskapsnivå eftersom det saknas former för samverkan mellan markägare över fastighetsgränser. Detta leder till att de kumulativa effekterna av markanvändningen på landskapsnivå kan få stora konsekvenser för både fridlysta arter och för enskilda markägare. Situationer kan uppstå där en arts enda kvarvarande livsmiljöer i ett landskapsavsnitt finns hos en enskild markägare, som då ensam behöver ta ansvaret för bevarandet av artens lokala population. De som avverkar först ”vinner” på bekostnad av de som inte har avverkat skog. Det skapar incitament för att försöka undvika att vara sist. Avsaknad av samverkan och planering på landskapsnivå kan också leda till att enskilda markägare blir mindre benägna att aktivt bevara och utveckla livsmiljöer för fridlysta arter, eftersom de då riskerar att behöva ta ett större ansvar för arterna.

Det saknas tillräckliga incitament och drivkrafter för att skogsbrukets aktörer över lag ska arbeta förebyggande med försiktighetsåtgärder till fridlysta arter. För att utforma ett sammanhängande och samordnat förebyggande arbete är det

avgörande att skapa drivkrafter och incitament för olika målgrupper. En del av detta är att det finns möjligheter till ekonomisk ersättning när försiktighetsåtgärder innebär långtgående begränsningar av skogsbruket. De situationer där formellt skydd av skogsmark kan vara aktuellt i artskyddsammanhang behöver därför också tydliggöras, liksom att det behöver finnas skyddsformer som lämpar sig i artskyddssammanhang.

Det finns olika uppfattningar bland olika aktörer om hur ansvaret borde fördelas mellan markägare och myndigheter när det gäller att inhämta kunskap och att genomföra kompletterande inventeringar av fridlysta arter. Det framförs också av vissa aktörer att det är oklart vilka krav som kan ställas för att kunskapsunderlagen ska anses vara tillräckliga i det enskilda ärendet.

Skogsstyrelsen handlägger ca 65 000–70 000 avverkningsärenden per år. Det finns inte resurser för att handlägga alla dessa ärenden manuellt. Ett sätt att hantera detta är att Skogsstyrelsen, i myndighetens handläggningssystem, har utvecklat en analysmodul som väljer ut de mest prioriterade ärendena som ska hanteras med manuell handläggning. Urvalsprinciperna i denna analysmodul har ifrågasatts av några av dialogprocessens deltagare.

Myndigheternas handläggning av ärenden är inte tillräckligt enhetlig över landet, varken mellan länsstyrelserna, mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen eller inom respektive myndighet. För att skapa ökad enhetlighet krävs utvecklade arbetssätt och kunskapsuppbyggnad inom myndigheterna samt ökad samverkan. Det är också viktigt att bygga tillit och förtroende mellan myndigheter, verksamhetsutövare inom skogsbruket och ideella miljöorganisationer för att förebygga konflikter och arbetsmiljöproblem samt för att nå syftet med artskyddsbestämmelserna.

3 Uppdragets tre delar utgör en helhet

I kapitel 1 (avsnitt 1.1) framgår det att uppdraget till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen består av tre olika delar: att utarbeta förebyggande strategier och arbetssätt, att revidera och besluta om gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogen, samt att fortsätta utveckla vägledningar om fridlysta arter och deras livsmiljöer.

3.1 Förebyggande strategi

Den förebyggande strategin är ett koncept från EU-rätten med syftet att förebygga att förbuden i artskyddslagstiftningen aktualiseras. I regeringsuppdraget har Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen fått i uppdrag att underlätta för skogsbruket att genom planering och hänsyn förebygga att förbuden i artskyddslagstiftningen aktualiseras, dvs. strategin ska beskriva möjliga arbetssätt för skogsbruket för att undvika att artskyddsreglerna aktualiseras. Strategin beskrivs i kapitel 4. Med ”underlätta” tolkar vi att berörda myndigheter (främst Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen) ska göra det enklare för markägarna att veta hur lagstiftningen tolkas, samt tydliggöra vad som förväntas i form av underlag, planering och hänsyn.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att vi kan underlätta genom att beskriva en lämplig strategi och arbetssätt som, om de tillämpas, leder till en ökad förutsebarhet. Strategin och arbetssätten är frivilliga på så sätt att en aktör inte behöver göra precis som vi beskriver, men behöver åtminstone göra åtgärder på motsvarande nivå.

Den förebyggande strategin i sig löser inte de stora frågorna med tillämpning av artskyddet och efterlevnad av naturvårdsdirektiven, men kan lägga grunden för fortsatt arbete. Våra bedömningar av vad som behöver utvecklas för att den förebyggande strategin ska fungera beskrivs i kapitel 5. I kapitel 6 lämnas förslag till åtgärder, både i form av våra egna åtaganden och som förslag till regeringen.

3.2 Gemensamma riktlinjer

Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen besluta om uppdaterade riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogen.

Riktlinjerna syftar främst till att stödja och skapa enhetlighet i Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas handläggning av artskyddsärenden i skogen. Riktlinjerna bör också användas som stöd för samarbetet mellan Skogsstyrelsens och länsstyrelsens handläggare. Målgruppen är främst handläggare på myndigheter, men även tjänstepersoner inom skogsbolag, markägarorganisationer, inköparorganisation eller liknande kan finna stöd och vägledning i riktlinjerna. Riktlinjerna har beslutats⁹ och levereras samtidigt som denna slutrapport.

⁹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2023. Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. Version 2.0.

3.3 Fortsätta utveckla vägledning

Den tredje delen i uppdraget är att fortsätta utveckla befintliga vägledningar om lämplig hänsyn till fridlysta arter och deras livsmiljöer vid skogsbruksåtgärder. Kunskap om fridlysta arters ekologiska behov och livsmiljöer är centralt för att det ska vara möjligt att arbeta förebyggande med tillräckliga försiktighetsåtgärder, och därmed förebygga att fridlysningsreglerna aktualiseras. Samma kunskap är även en förutsättning för att myndigheterna ska kunna göra de bedömningar som krävs i samband med handläggning av artskyddsärenden.

Skogsstyrelsen har, med hjälp av SLU Artdatabanken, tagit fram ett stort antal artvisa vägledningar, som idag utgör ett användbart stöd i många ärenden som gäller artskyddet i skogen. Alla fridlysta arter omfattas dock inte av vägledningar och det finns behov av ett mera utvecklat stöd om arternas livsmiljöer.

Under uppdragstiden har vi tagit fram en prioriteringsordning för framtagandet av nya vägledningar, samt ett förslag om att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i fortsättningen gemensamt ska utveckla nya vägledningar (se avsnitt 6.1.1). Vi ser ett behov av och föreslår därför ökade satsningar på att ta fram stöd i form av vägledningar till alla aktörer. Särskilt ser vi behov av att ta fram mer vägledning om fridlysta arters livsmiljöer, eftersom det kan vara effektivt ur både artskydds- och företagssynpunkt att arbeta utifrån mer översiktliga kunskapsunderlag.

3.4 Helheten – hur de olika delarna hänger ihop

Det förebyggande arbetet är kärnan i det praktiska hanterandet av artskyddet, eftersom den förebyggande strategin och arbetssätten handlar om att förhindra att artskyddsförordningens förbud aktualiseras. Eftersom det är fråga om förbud är det första steget att undvika att påverka arterna, och - om det inte är möjligt - att minska påverkan. För att kunna arbeta förebyggande och genomföra skyddsåtgärder krävs kunskap om de fridlysta arterna.

Artvisa vägledningar utgör ett stöd till skogsägare och myndighetshandläggare och beskriver de fridlysta arternas livsmiljöer och ekologi samt vad som generellt är förebyggande åtgärder vid skogsbruk. Det behövs även vägledningar kopplade till arters livsmiljöer, samt underlag för att enkelt finna sådana livsmiljöer.

I riktlinjerna för handläggning av artskyddsärenden beskriver Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen hur ett ärende bör hanteras utifrån de rättsliga kraven. Här beskrivs hur förbuden i artskyddsförordningen bör tolkas, och det finns stöd för bedömningar i samband med handläggning av ärenden. Om en förebyggande strategi har tillämpats bedömer vi att hanteringen av ett ärende blir enklare och snabbare.

4 Förslag till förebyggande strategi

I detta kapitel beskriver vi Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens förslag till en förebyggande strategi. I kapitel 5 beskriver vi nödvändiga åtgärder för att strategin ska fungera.

4.1 Syfte med en förebyggande strategi

EU-kommissionen har belyst att det kan vara svårare att tillämpa naturvårdsdirektiven vid pågående markanvändning, som skogsbruk, jämfört med nyetablerade verksamheter som kräver ett godkännandeförfarande. Icke desto mindre ska artskyddsreglerna tillämpas för pågående markanvändning. För att upprätthålla det strikta artskyddet, men ändå undvika att medlemsstaterna behöver införa ett godkännandeförfarande för skogsbruksåtgärder, kan förebyggande strategier tillämpas.¹⁰ EU-domstolen har klargjort att skogsbruksåtgärder bör grunda sig på en förebyggande strategi, där hänsyn tas till behovet av att bevara de berörda arterna, samt planeras och utföras på ett sätt som inte åsidosätter förbuden.¹¹ Syftet med en förebyggande strategi är därmed att underlätta för skogsbruket att genom planering och hänsyn förebygga att förbuden i artskyddslagstiftningen aktualiseras, dvs. strategin ska beskriva möjliga arbetssätt för skogsbruket för att inte artskyddsreglerna ska aktualiseras.

Flera domar från EU-domstolen ger vägledning till varför en förebyggande strategi behövs. EU-domstolen har återkommande poängterat att fridlysningsförbuden för djurarter består av olika delar:

- En del av förbuden handlar om att det ska finnas en sammanhängande rättslig ram. Sverige uppfyller detta genom bland annat miljöbalken, artskyddsförordningen, skogsvårdslagen och jaktlagen. Därutöver krävs konkreta åtgärder för att verkställa regelverken effektivt.
- En annan del av förbuden handlar om att det ska finnas en uppsättning av sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär.¹² För att uppfylla detta inom skogsbruket har EU-domstolen pekat på att planerade skogsbruksåtgärder ska grunda sig på en förebyggande strategi. Strategin ska ta hänsyn till behovet av att bevara arterna, samt att åtgärderna har planerats och kommer att utföras på ett sådant sätt att de tar hänsyn till förbuden.¹³

¹⁰ Europeiska Kommissionen. Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet (12-10-21), s. 19 f.

¹¹ Mål C-473/19 och C-474/19, punkt 77.

¹² EU-domstolens avgöranden i C-103/00 (om skyddet av *Caretta caretta* på Zakynthos), C-183/05 (om skyddet av flera arter från bilaga 4 i Irland), C-383/09 (om skyddet av *Cricetus cricetus* i Frankrike) och C-504/14 (om skyddet av *Caretta caretta* i Kyparissiaområdet), se även Europeiska Kommissionen. Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet (12-10-2021), s. 12.

¹³ EU-domstolens dom av 4 mars 2021, de förenade målen C-473/19 och C-474/19, (Skydda skogen).

Den förebyggande strategi som tas fram inom detta regeringsuppdrag är till för att uppfylla kraven på en uppsättning av sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att det inte finns någon motstridighet mellan den förebyggande strategin som vi föreslår, och artskyddsförordningen på ett motsvarande sätt som föranledde att EU-domstolen underkände den polska hanteringen av artskydd.¹⁴

Tanken är inte att den förebyggande strategin ska ersätta artskyddsförordningens förbudsbestämmelser, båda behövs för att kraven i direktiven ska uppfyllas. Fridlysningsbestämmelserna kommer tillsammans med de allmänna hänsynreglerna i 2 kap. miljöbalken att fortsätta gälla parallellt med skogsvårdslagstiftningen, oavsett om markägaren har tillämpat den förebyggande strategin eller ej. Reglerna kommer också att bedömas i det enskilda fallet när anmälan om avverkning eller samråd görs till Skogsstyrelsen

Även om det rättsliga ursprunget för en förebyggande strategi kommer från EU-rätten kan strategin beskriva hur skogsbruk kan bedrivas för att inte heller förbuden i de nationella artskyddsreglerna ska aktualiseras.

Den förebyggande strategin har även betydelse för tolkningarna av vissa bestämmelser i artskyddsförordningen. För fåglar, växter och andra djur än fåglar som omfattas av EU-rätten tolkar vi bestämmelserna så att om en verksamhetsutövare, genom att följa den förebyggande strategin, vidtar tillräckliga, förebyggande åtgärder så att den kvarvarande eventuella påverkan (dödande, störning, förstörelse av växter etc.) blir obetydlig, så kan åtgärden inte betraktas som avsiktlig i artskyddsförordningens mening. Är en åtgärd inte att anse som avsiktlig är den heller inte förbjuden enligt de bestämmelser där avsiktligheten är en förutsättning för att förbuden ska gälla.¹⁵ Denna tolkning kan dock inte tillämpas på de nationellt fridlysta arterna.¹⁶ Mer om detta resonemang går att läsa i de gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket som har tagits fram inom ramen för detta regeringsuppdrag.¹⁷

4.2 Utgångspunkter för den förebyggande strategin

Förslaget till en förebyggande strategi bygger på flera utgångspunkter:

- Markägarens/verksamhetsutövarens roll är att förebygga så att artskyddsförbuden inte aktualiseras, oavsett om det finns en strategi eller inte. Det är markägare och verksamhetsutövare som kan tillämpa strategin i det praktiska genomförandet.

¹⁴ dom från den 2 mars 2023, mål nr C-432/21 (jfr. domen p. 84).

¹⁵ Bestämmelser som kräver avsiktlighet är 4 § första stycket 1, 2 och 4 artskyddsförordningen (fåglar), 4a § första stycket 1-3 artskyddsförordningen (andra djur än fåglar) och 7 § artskyddsförordningen (växter)

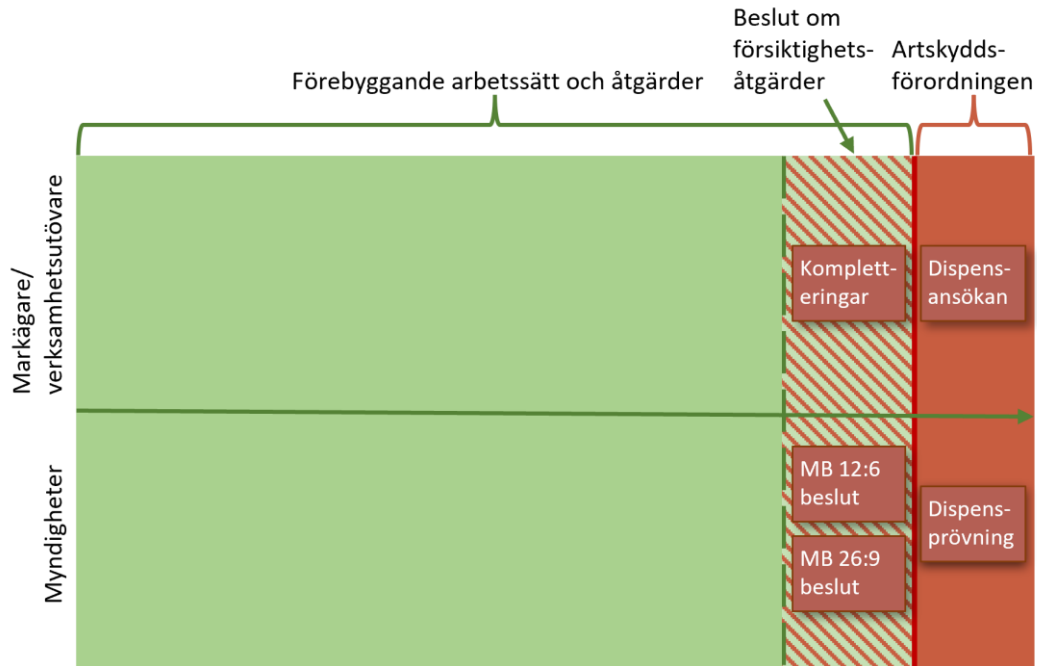
¹⁶ 6 § artskyddsförordningen (kräldjur, groddjur, ryggradslösa djur), 8-9 §§ artskyddsförordningen (kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger)

¹⁷ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2023. Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. Version 2.0.

- Myndigheterna har en stödjande roll som tydliggörs i den förebyggande strategin, exempelvis genom att ta fram kunskapsunderlag och erbjuda rådgivning.
- Strategin ska bidra till att det förebyggande arbetet blir samordnat och sammanhängande, samt visa hur olika aktörers insatser hänger ihop och kompletterar varandra.
- Strategin ska vara ett stöd för både markägare/verksamhetsutövare och myndigheter.
- Vid tillämpningen av strategin behöver flertalet av de olika delarna ingå.
- Det är frivilligt att följa strategin som beskrivs här. Markägare och verksamhetsutövare har ett ansvar för att förhindra att artskyddsförordningens förbud aktualiseras. Det betyder att motsvarande åtgärder som beskrivs i strategin behöver genomföras. Detta kan dock göras på olika sätt. Strategin beskriver en möjlig väg.
- Det behöver finnas incitament och tydliga drivkrafter för markägare och verksamhetsutövare att genomföra den förebyggande strategin, exempelvis genom en ökad förutsebarhet när det gäller behovet av åtgärder kopplat till artskyddet.

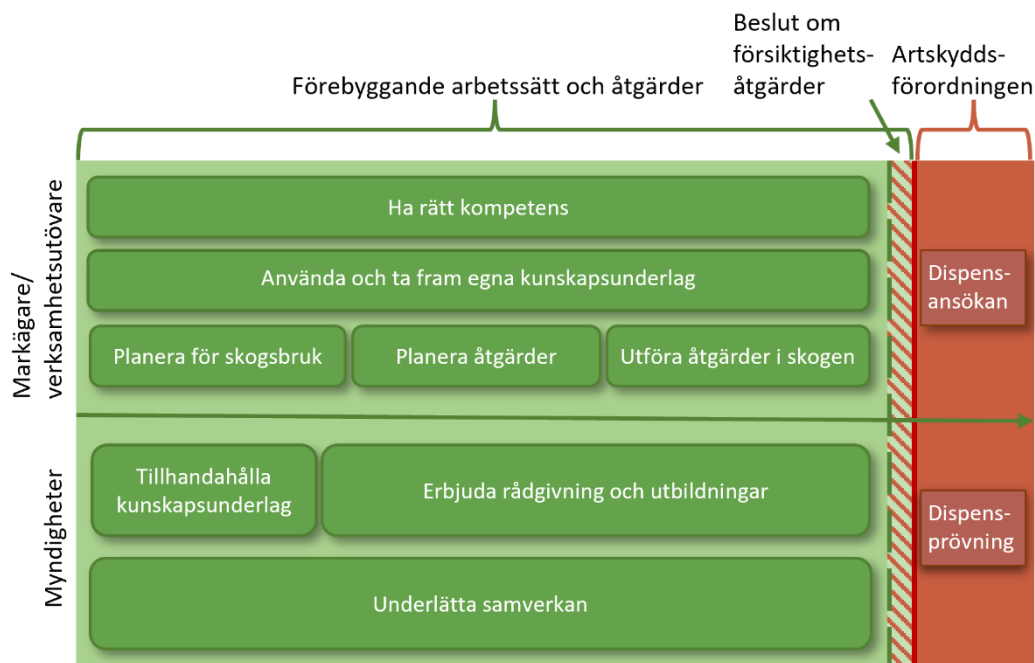
4.3 Koncept till förebyggande strategi

Den förebyggande strategin kan ses som ett sammanhängande koncept som består av olika förebyggande arbetssätt. De kan vara mer generella i ett förebyggande arbete eller mer specifika i form av försiktighetsåtgärder. Beslut om försiktighetsåtgärder för fridlysta arter med stöd av miljöbalken är en förebyggande åtgärd i formell mening. När artskyddsförbuden har aktualiserats och dispens är nödvändig för åtgärden är det inte längre ett förebyggande arbete (se figur 1).



Figur 1. Koncept till en förebyggande strategi. Förebyggande arbetssätt och åtgärder (det gröna fältet till vänster och det rödgröna rasterade fältet) är sådana som genomförs för att artskyddsförbuden inte ska aktualiseras (det röda fältet längst till höger). Beslut om försiktighetsåtgärder (det rödgröna rasterade fältet) för fridlysta arter med stöd av miljöbalken är en förebyggande åtgärd i formell mening. När artskyddsförbuden har aktualiserats och dispens är nödvändig för åtgärden är det inte längre ett förebyggande arbete (det röda fältet längst till höger).

I den förebyggande strategin finns olika delar med exempel på arbetsätt. Genom att genomföra dessa samordnat och sammanhängande minskar risken för att det behöver utfärdas beslut om försiktighetsåtgärder för fridlysta arter och att artskyddsförordningen aktualiseras (se figur 2).



Figur 2. Den förebyggande strategins olika delar. Förebyggande arbetsätt och åtgärder i det gröna fältet är sådana som genomförs för att artskyddsförbuden inte ska aktualiseras. Genom ett samordnat och sammanhängande förebyggande arbete kan de åtgärder som ingår i det rödgröna rasterade fältet minimeras. När artskyddsförbuden i det röda fältet har aktualiserats är det inte längre ett förebyggande arbete.

4.4 Markägarens/verksamhetsutövarens genomföranderoll

Markägare och verksamhetsutövare har en viktig genomföranderoll. Det är markägare och verksamhetsutövare som kan tillämpa strategin för artskyddsarbetet i det praktiska genomförandet. Nedan beskrivs markägares och verksamhetsutövares roll och arbetsätt i vårt förslag till förebyggande strategi. Planering, hänsyn och anpassningar som kan vara nödvändig i förhållande till andra mål eller regelverk behandlas inte här.

4.4.1 Ha rätt kompetens

En grundläggande förutsättning är att alla inblandade har rätt kompetens med utgångspunkt från sina roller och uppgifter.

Rätt kompetens behövs i genomförandet av alla stegen i strategin, dvs. för att använda och ta fram egna kunskapsunderlag, för planering på både övergripande nivå och för enskilda åtgärder, samt för att utföra åtgärder i skogen.

Det är stora skillnader i vilka förutsättningar olika markägare och verksamhetsutövare har när det gäller möjligheter att uppnå och upprätthålla en viss kompetens. Dock bör mindre, enskilda markägare, som anlitat en markägarorganisation eller inköpsorganisation för skogsbruksåtgärder, kunna

förlita sig på att rätt kompetens finns hos det aktuella företaget eller organisationen.

Alla som planerar och utför skogsbruksåtgärder behöver ha grundläggande kännedom om gällande lagstiftning beträffande artskydd. Varje aktör behöver också, i de rutiner som styr verksamheten, ta ställning till vilken kompetens, kopplat till artskyddsfrågor, som behövs för olika moment. Kompetensen bör vara objektivt dokumenterad i någon form. I de gemensamma riktlinjer som tagits fram inom ramen för regeringsuppdraget beskrivs markägares och verksamhetsutövers krav på kunskap mer ingående¹⁸.

4.4.1.1 Kompetens för att använda och ta fram egna kunskapsunderlag

För att fullt ut kunna använda och förstå de kunskapsunderlag som beskrivs nedan behöver planerare och virkesinköpare¹⁹ en grundläggande naturvårdskompetens. Utöver detta behövs kompetens att förstå beskrivningar av arters ekologi och beskrivningar av livsmiljöer.

För en självverksam markägare kan det dock ofta vara tillräckligt att ha kännedom om olika naturmiljöer på den egna fastigheten och att ha kompetens att bedöma om målbilder för god miljöhänsyn²⁰ och livsmiljöbeskrivningar för fridlysta arter (se avsnitt 4.5.1.2) kan stämma in på fastigheten.

Att ta fram egna kunskapsunderlag kan göras på olika nivåer. För att konstatera en specifik förekomst av en fridlyst art, eller för att säkerställa att en fridlyst art inte finns inom ett område, krävs i de allra flesta fall specifik artkunskap, kunskap om arters ekologi och inventeringsmetoder.

4.4.1.2 Kompetens för planering av skogsbruksåtgärder

Planerare och virkesinköpare som utför skogsbruksplanläggning eller planering av enskilda åtgärder behöver ha kompetens i att omsätta kunskapsunderlag om fridlysta arter. I arbetet med planeringsunderlag och trakttdirektiv behövs kunskap om arters livsmiljöer och behov av kontinuerlig ekologisk funktion, samt hur hänsyn och anpassningar kan tillgodose dessa arters behov. Om det gäller en avverkningsanmälan, ansökan om tillstånd till avverkning eller en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken behöver det finnas kompetens att tydligt beskriva denna hänsyn i hänsynsredovisningen.

En självverksam markägare behöver ha kompetens att planera hänsyn och anpassningar som beskrivs i målbilder för god miljöhänsyn och/eller livsmiljöbeskrivningar för fridlysta arter (se avsnitt 4.5.1.2), i den mån dessa är tillämpliga inom fastigheten. Det behövs även kompetens för att kunna beskriva detta på en eventuell avverkningsanmälan/ansökan eller anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

¹⁸ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2023. Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. Version 2.0.

¹⁹ anställda vid skogsbolag, markägarorganisationer eller inköpsorganisationer som planerar eller utför skogsbruksåtgärder på egen eller annans fastighet.

²⁰ Skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn ger vägledning om hur miljöhänsyn bör tas vid planering och genomförande av skogsbruksåtgärder i produktionsskog. [Målbilder för god miljöhänsyn - Skogsstyrelsen](#).

Enskilda markägare som inte är självverksamma bör ha kompetens att beställa och köpa planeringstjänster och känna till vilka krav som bör ställas när det gäller fridlysta arter.

4.4.1.3 Kompetens för genomförandet av åtgärder i skogen

Maskinförare och andra som utför skogsbruksåtgärder behöver ha kompetens inom skogsbruk och naturvård. De behöver även ha kompetens att omsätta ett traktdirektiv eller motsvarande till den hänsyn och de anpassningar som krävs i det enskilda fallet.

En självverksam markägare behöver ha kompetens att utföra planerad hänsyn och/eller anpassningar som beskrivs i livsmiljöbeskrivningar som är tillämpliga inom fastigheten.

Enskilda markägare som inte är självverksamma bör ha kompetens att beställa och köpa tjänster och känna till vilka krav som bör ställas när det gäller fridlysta arter.

4.4.2 Använda och ta fram egna kunskapsunderlag

Nästa förutsättning är att det behövs kunskapsunderlag som ska användas i det förebyggande arbetet.

Utgångspunkten är att den som vill genomföra en skogsbruksåtgärd som kan påverka fridlysta arter behöver skaffa sig den kunskap som behövs för att förebygga att artskyddsförordningens förbud aktualiseras. Det innebär att det behövs kunskap om förekomst av fridlysta arter eller deras livsmiljöer för att veta vilken hänsyn som krävs för att artskyddsförordningens förbud inte ska aktualiseras.

Beskrivningarna nedan är inte uttömmande men omfattar en grundläggande nivå av kunskap om fridlysta arter och deras livsmiljöer, som kan bidra till långsiktig planering av markanvändning.

4.4.2.1 Kunskapsunderlag som behövs för planering för skogsbruk

Här beskrivs exempel på några sätt att ta fram och kombinera olika kunskapsunderlag till hjälp i det förebyggande artskyddsarbetet inom en verksamhet. Utöver punkterna nedan kan det finnas andra sätt och fler underlag som kan vara användbara, bl. a. beroende på vilken del av landet det gäller.

1. Kartlägg markinnehavet på beståndsnivå, identifiera naturtyper och hänsynskrävande biotoper enligt Skogsstyrelsens målbilder för god miljöhänsyn samt tänkbara livsmiljöer för fridlysta arter enligt regional artlista.
2. Kartlägg markhistoriken. Hur har marken använts under till exempel de senaste femtio till hundra åren? (Underlag kan bland annat finnas hos Lantmäteriet och Skogsstyrelsen).
3. Sök fram artfynd i Artportalen hos SLU Artdatabanken.

4. Kombinera beståndskartan med kartan över markhistoriken och kända artfynd, för att kunna identifiera områden där det är större sannolikhet att fridlysta arter kan förekomma. Använd digitala kunskapsunderlag som kan visa på sannolikheter för vissa livsmiljöer. Använd regionala handlingsplaner för grön infrastruktur.
5. Om fördjupad kunskap behövs kan det vara nödvändigt att göra fältbesök. Besök i så fall områdena vid den årstid då eventuella fridlysta arter kan noteras.
6. Ta, om möjligt, del av omgivande markägares kunskapsunderlag och planering för att kunna samordna hänsyn för ökad förutsebarhet och för ett ändamålsenligt artskydd. Åtgärder och skötsel i angränsande områden med behov av större hänsyn kan då samordnas till nytta för flera parter.

4.4.2.2 Kunskapsunderlag som behövs för planering av en åtgärd

Om det finns en aktuell skogsbruksplan (eller motsvarande) med uppgifter om och bedömning av hänsyn till fridlysta arter:

1. Använd skogsbruksplanen som grund för planering av hänsyn. Det är en fördel om den har tagits fram enligt förslaget ovan.

Om det *inte* finns en aktuell skogsbruksplan (eller motsvarande) som tar hänsyn till fridlysta arter behöver ytterligare underlag tas fram. Beroende på vilka underlag som saknas kan komplettering ske enligt följande punkter:

1. Utgå från länsstyrelsens och Skogsstyrelsens regionala artlistor²¹ för att bedöma vilka fridlysta arter som teoretiskt kan förekomma i det aktuella området.
2. Titta i Artportalen om det finns fynd av någon fridlyst art registrerat i eller i anslutning till skogsmarken. Ta stöd i vägledning för bedömning av uppgifterna i Artportalen.
3. Bedöm vilka fridlysta arter som sannolikt kan finnas i området genom att kartlägga livsmiljöer för alla arter som bedöms kunna förekomma. För arter där god miljöhänsyn enligt målbilderna bedöms som tillräckligt kan dessa målbilder vara en utgångspunkt. Använd vägledning för detta ändamål som stöd, t. ex. vägledning om arternas livsmiljöer.
4. Bedöm vilken hänsyn de inventerade/noterade eller potentiellt förekommande arterna behöver och planera skydds- och försiktighetsåtgärder för dessa med stöd av de artvisa vägledningarna.

²¹ Regionala kunskapsunderlag om fridlysta arters förekomst och status. Bör tas fram av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen i aktuellt län.

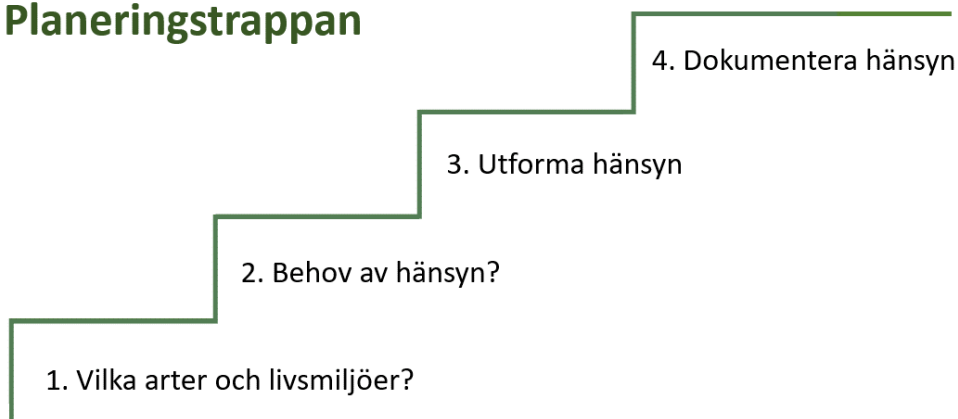
4.4.3 Planera för skogsbruk

4.4.3.1 Planeringstrappan

Vid planering på olika nivåer inom skogsbruket kan följande fyra steg användas för att utforma hänsyn och anpassningar av skogsskötseln. I den efterföljande texten kallas dessa fyra steg för planeringstrappan (se figur 3):

1. Ta reda på vilka fridlysta arter som kan vara berörda utifrån bl.a. vilka livsmiljöer för arterna som finns i det område planeringen gäller (se avsnitt 4.4.2).
2. Ta reda på vilka behov av hänsyn och anpassningar av skogsskötseln som de berörda fridlysta arterna har och vad som krävs för att upprätthålla kontinuerlig ekologisk funktion för arterna i området (se avsnitt 4.5.1.2).
3. Utforma hänsyn och anpassningar av skogsskötseln med utgångspunkt från punkt 2. I detta kan även ingå att helt undanta ett område från virkesproduktion och att utföra skötselåtgärder för att utveckla och förstärka livsmiljöer.
4. Dokumentera punkterna 1 till 3.

Planeringstrappan



Figur 3. Planeringstrappan. Fyra steg som kan användas för att utforma hänsyn och anpassningar av skogsskötseln till fridlysta arter i samband med skogsbruk.

4.4.3.2 Skoglig planering

Markägare och verksamhetsutövare behöver ha en övergripande planering som tidigt tar fridlysningen i beaktande. Skogsbruksplanering²² kan bidra till att det blir mer förutsebart vilka hänsyn och anpassningar av skogsskötseln som bör tas till fridlysta arter och deras potentiella livsmiljöer.

²² Här används begreppet skogsbruksplan för dokumentation av den skogliga planeringen och kan avse alla ägarkategoriernas planering.

Följande delar kan exempelvis ingå i planeringen för skogsbruk för att ta hänsyn till artskyddsbestämmelserna:

- Vid nyproduktion och revidering av enskilda markägares skogsbruksplaner samt inom de större skogsföretagens skogliga planering, kan förekomst av fridlysta arter och potentiella livsmiljöer för fridlysta arter beskrivas. Planerad hänsyn och anpassningar av skogsskötseln till fridlysta arter och deras livsmiljöer kan utformas och dokumenteras. Befintliga och nya kunskapsunderlag kan användas enligt planeringstrappan. Beskrivningar kan göras både i avdelningsbeskrivning och i form av en sammanfattade beskrivningar. I arbetet enligt planeringstrappan ingår att fatta beslut om målklassning²³ av fastighetens avdelningar och att beakta fridlysta arters behov. I det ingår att ta ställning till vilka områden som utgörs av frivilliga avsättningar för naturvård samt vilka områden som bör brukas med mer långtgående anpassningar i form av exempelvis hyggesfritt skogsbruk.
- För att upprätthålla och stärka kontinuerlig ekologisk funktion i skogslandskapet för fridlysta arter kan hänsyn och anpassningar av skogsskötseln utformas genom att även större områden/landskap beaktas. Detta kan ske genom ekologiska landskapsplaner, men dessa är begränsade till respektive markägares/företags markinnehav. I en utökad och frivillig grannsamverkan över fastighetsgränser kan det ingå att tillgängliggöra och dela uppgifter från kunskapsunderlag och planer med varandra. Bland annat kan sådan samverkan synliggöra behov av mer långtgående anpassningar eller begränsningar av brukandet inom någon fastighet. Det kan gälla att förstärka värden inom frivilliga avsättningar genom att lägga dem i anslutning till varandra, att samordna insatser för naturvårdande skötsel eller att ta förstärkt hänsyn vid andra åtgärder. Sammantaget kan detta bidra till att dämpa de konsekvenser som skogsbrukets kumulativa effekter kan ha för enskilda markägare.
- I de fall markägare i samband med planeringen ser behov av långtgående begränsningar av brukandet till följd av artskyddsbestämmelserna, men inte är beredd att hantera det inom sina frivilliga avsättningar, så kan markägare lämna in intresseanmälan för formellt skydd. Myndigheterna bedömer därefter om formellt skydd kan vara aktuellt. Det kan gälla områden som bör undantas helt från skogsproduktion på grund av att det finns fridlysta arter med stora arealkrav eller mycket långtgående hänsyn, och där dessa inte kan hanteras med anpassning av skogsskötseln.

²³ Målklassning används vid skoglig planering och är ett system för avvägning på fastighetsnivå mellan produktion och andra värden i skogen. Målklasser som används är Produktion med generell hänsyn (PG), Produktion med förstärkt hänsyn (PF), Naturvård orört (NO) samt Naturvård skötsel (NS). Ibland används begreppet Kombinerade mål (K) i stället för PF.

4.4.3.3 Användning av skogsbruksplaner vid kontakt med myndigheter

Markägare kan använda skogsbruksplaner, ekologiska landskapsplaner och motsvarande vid kontakter med myndigheter.

Här beskrivs kortfattat två alternativ för hur det kan fungera inom ramen för den förebyggande strategin:

- Skogsbrukets aktörer kan på egen hand utveckla den skogliga planeringen och skogsbruksplaner vad gäller uppgifter om fridlysta arter och deras potentiella livsmiljöer samt vad gäller arbetssätten (planeringstrappan) vid framtagandet av sådana planer. Detta kan ske inom ramen för de skogliga certifieringssystemen (FSC och PEFC) och de krav som ställs på skoglig planering inom dem. Alternativt kan grupper av större aktörer²⁴ inom skogsbruket ta motsvarande initiativ. Vid kontakter med myndigheter, så som avverkningsanmälan m. m., kan markägare (alla kategorier) på frivillig grund hänvisa till att den skogliga planeringen uppfyller de krav som ställts upp som en form av kvalitetsdeklaration.
- De större aktörerna inom skogsbruket och Skogsstyrelsen kan gemensamt utveckla en kravspecifikation för vilka uppgifter som en skogsbruksplan eller motsvarande kan innehålla om fridlysta arter och deras potentiella livsmiljöer samt vad gäller arbetssätten (planeringstrappan) vid framtagandet av sådana planer. Markägare kan på frivillig grund hänvisa till kravspecifikationen som en form av kvalitetsdeklaration för planering av skogsbruk i samband med avverkningsanmälan m. m. Skogsstyrelsen kan ha dialog med de större aktörerna om arbetssätt och kravspecifikation och följa hur arbetet går till.

Skogsstyrelsen kan, i båda alternativen, använda informationen om att en viss markägare har en skogsbruksplan eller motsvarande som uppfyller kravspecifikationen som underlag i samband med ärendehandläggning.

4.4.4 Planera åtgärder

Alla skogsbruksåtgärder behöver planeras så att det redan från början förebyggs att artskyddsförordningens förbud aktualiseras. Planeringen av åtgärder på objektsnivå behöver anpassas efter och utgå från den mer övergripande skogliga planering som tidigare gjorts i skogsbruksplaner, ekologiska landskapsplaner och motsvarande (se avsnitt 4.4.3).

Planeringen av skogsbruksåtgärder på objektsnivå kan ske på följande sätt:

- Hänsyn och anpassningar av skogsskötseln till fridlysta arter och deras livsmiljöer utformas och planeras på objektsnivå. Målbilder för god miljöhänsyn kan användas som underlag vid planeringen för en del av de fridlysta arterna. För arter där målbilder för god miljöhänsyn bedöms som tillräckligt behöver hänsynen anpassas särskilt efter dessa arters behov. För andra arter kan det krävas mer långtgående anpassningar exempelvis i någon form av hyggesfritt skogsbruk. Dokumentation av planeringen bör ske i traktdirektiv eller motsvarande. Detta gäller både utformning av

²⁴ Med större aktörer avses här främst större skogsföretag och skogsägarföreningar.

hänsyn och anpassning av skötsel med hänsyn till fridlysta arter samt planering av tidpunkt på året för genomförandet. Befintliga och nya kunskapsunderlag kan användas inom arbetet enligt planeringstrappan.

- Planering av natur- och kulturvårdande skötsel med hänsyn till fridlysta arter och deras livsmiljöer kan ske inom områden som undantagits från virkesproduktion (naturvårdsmål för skötseln). Befintliga och nya kunskapsunderlag kan användas i arbetet enligt planeringstrappan.
- I den hänsynsredovisning som lämnas vid avverkningsanmälan eller ansökan om avverkningstillstånd kan förekomst av fridlysta arter och deras potentiella livsmiljöer, samt planerad hänsyn och anpassningar, beskrivas mer utförligt än vad som ingår i formulär för hänsynsredovisning. Beskrivningen kan exempelvis avse hur arbetet i de olika stegen enligt planeringstrappan har gått till och vilka underlag och arbetssätt som använts vid planeringen. Motsvarande redovisning kan göras för andra åtgärder som enbart anmäls för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. För att få bra underlag bör hänsynsredovisningen upprättas efter det att traktplanering har genomförts.

4.4.5 Utföra åtgärder i skogen

Vid skogsbruksåtgärder behövs hänsyn och anpassningar av skogsskötseln till fridlysta arter och deras livsmiljöer. Åtgärderna behöver utföras enligt den planering som skett i tidigare skede och som beskrivs i föregående avsnitt. Det ställer krav på att planeringen har dokumenterats i traktdirektiv eller motsvarande, samt att samtliga som utför åtgärderna i skogen har tillgång till den information och de underlag som krävs. Detaljhänsyn till träd och trädgrupper, som inte omfattats av den tidigare planeringen, bör vid utförandet av åtgärden utformas enligt målbilder för god miljöhänsyn. Hänsyn och anpassningar av skogsskötseln till fridlysta arter och deras livsmiljöer bör dokumenteras efter att åtgärden har utförts.

4.5 Myndigheternas stödjande roll

Myndigheterna, i det här fallet Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna, har en stödjande roll när det gäller genomförandet av den förebyggande strategin. Nedan beskrivs myndigheternas roll och arbetssätt i vårt förslag till förebyggande strategi.

Genom en tydligt stödjande roll kan myndigheterna underlätta för skogsbruket att genom planering och hänsyn förebygga att förbuden i artskyddslagstiftningen aktualiseras. Det behöver vara enkelt för markägare och verksamhetsutövare att veta hur lagstiftningen ska tolkas. Det behöver även vara tydligt vad som förväntas i form av underlag, planering och hänsyn.

Det behöver finnas rätt kompetens inom berörda myndigheter för att den stödjande rollen till fullo ska fungera. Myndigheterna behöver också ha resurser för rådgivning och stöd.

4.5.1 Tillhandahålla kunskapsunderlag

En viktig del i myndigheternas stödjande roll är att tillhandahålla relevanta och användbara kunskapsunderlag till markägare och verksamhetsutövare. Kunskapsunderlag kan vara såväl rena faktaunderlag, stödmaterial och vägledning om fridlysta arter och deras livsmiljöer, som geografiskt knutna underlag.

Myndigheterna bör främst ha ansvar för att ta fram övergripande underlag om naturmiljöer, arters ekologi, vilka generella försiktighetsåtgärder som kan behövas, etc. Mer detaljerade kunskapsunderlag som berör enskilda markinnehav bör vara verksamhetsutövarens ansvar att ta fram.

Nedan följer exempel på kunskapsunderlag som myndigheter bör tillhandahålla.

4.5.1.1 Kunskap om fridlysta arter

Fakta om fridlysta arter behöver finnas lättillgängligt. SLU:s Artfakta bör vara den plats där vetenskapliga fakta om fridlysta arter kan sökas. Här finns kunskap om:

- hur arterna kan identifieras
- arternas livsmiljöer
- deras ekologiska krav
- arters utbredning
- beskrivning av hotbild
- om arten är rödlistad och om den omfattas av konventioner etc.
- arternas status enligt den senaste rödlistan, men också tidigare bedömningar i äldre rödlistor
- arternas status enligt Sveriges rapportering till EU enligt naturvårdsdirektiven

För information om enskilda artförekomster kan Artportalen användas. Där finns dock endast uppgifter om artfynd om någon har varit där och funnit något som de bedömer värt att rapportera. Uppgifter saknas därför ofta i områden med färre besökare och lägre exploateringstryck. Artportalen innehåller inte heltäckande information om artförekomster utifrån en systematisk inventering, även om det lokalt kan finnas data från vissa inventeringar. Vissa känsliga arter omfattas av s.k. skyddsklassning, som innebär att fynd t. ex. inte visas med faktiskt läge utan endast som ”diffuserad” förekomst inom ett större landskapsavsnitt.

4.5.1.2 Artvisa vägledning och livsmiljövägledning

Det behöver finnas specifika vägledning om fridlysta arter som påverkas av skogsbruk, deras livsmiljöer och hur hänsyn kan utformas i samband med skogsbruksåtgärder.

På uppdrag av Skogsstyrelsen har SLU Artdatabanken tagit fram ett antal så kallade artvisa vägledningarna för arter som kan påverkas av skogsbruk. Enligt de intervjuer som genomfördes i inledningsskedet av uppdraget har de artvisa vägledningarna haft stor betydelse som kunskapsunderlag och hjälpmedel. Det finns idag vägledningarna för 66 fågelarter, orkidén knärot, groddjuret större vattensalamander samt fladdermusarterna dvärgpipistrell och nordfladdermus. Vägledningarna finns tillgängliga på Skogsstyrelsens webbplats och är tänkta att ge stöd för hur skogsbruk kan anpassas för fridlysta arter och deras livsmiljöer.

Skogsstyrelsens artvisa vägledningarna används av myndigheten som stöd för ärendehandläggning, men också av andra aktörer inom skogsbruket. I nuläget saknas vägledning för många fridlysta arter. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har analyserat vilka fridlysta arter som kan påverkas av skogsbruk och tagit fram förslag till prioriteringar av kommande vägledningarna bl. a. utifrån de fridlysta arternas bevarandestatus (se avsnitt 6.1.1).

Det behöver också finnas vägledningarna om de fridlysta arternas livsmiljöer. Det är mer kostnadseffektivt att utgå från arternas livsmiljöer och därmed inte behöva anlita experter för detaljerade inventeringar av de olika arterna. Utgångspunkten bör vara att hänsyn tas till de arter vars livsmiljöer finns i det område som är föremål för en skogsbruksåtgärd.

Skogsstyrelsen har tillsammans med skogssektorn tagit fram s.k. målbilder för god miljöhänsyn som ger vägledning om hur miljöhänsyn bör tas vid planering och genomförande av skogsbruksåtgärder i produktionsskog. Dessa målbilder finns tillgängliga på Skogsstyrelsens webbplats²⁵. Målbilder för god miljöhänsyn i olika naturtyper kan vara ett sätt att beskriva vilken betydelse hänsynskrävande miljöer har för bl. a. fridlysta arter, och hur skogsbruksåtgärder kan anpassas av hänsyn till miljöernas ekologiska funktion och betydelse för den biologiska mångfalden.

4.5.1.3 Analys av fridlysta arterns behov kopplat till målbilder för god miljöhänsyn

Enligt de intervjuer som genomfördes i inledningsskedet av uppdraget har de artvisa vägledningarna haft stor betydelse, men inte för alla aktörer. I vissa fall har aktörerna hellre använt skogssektorns målbilder för god miljöhänsyn, eftersom de anser att det är mer praktiskt att planera utifrån naturtyper än enskilda arter. Ett viktigt kunskapsunderlag som därför behöver finnas är en analys av hur väl hänsyn enligt de befintliga målbilderna för god miljöhänsyn kan tillgodose olika fridlysta arterns behov, och att identifiera eventuella behov av kompletterande målbilder.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har gjort en sammanställning över fridlysta arter och i hur stor utsträckning hänsyn enligt målbilderna kan klara deras behov. Denna sammanställning har sedan i viss utsträckning kvalitetssäkrats av SLU Artdatabanken. Sammanställningen kommer att ingå som ett av flera underlag för myndigheternas fortsatta arbete med att ta fram stöd till skogsbrukets aktörer.

Enligt en första analys bedöms målbilderna i grunden kunna fungera bra och kommer, om de används, att leda till att bättre hänsyn tas till fridlysta arter. Hur

²⁵ [Målbilder för god miljöhänsyn - Skogsstyrelsen](#)

väl det fungerar beror på det enskilda fallet och hur de hänsynskrävande biotoperna fördelar sig rumsligt i landskapet. En generell brist hos flera målbilder är att det skulle krävas en skyddszon för att kvaliteten hos de hänsynskrävande biotoperna inte ska minska på grund av kanteffekter. Hur stor påverkan detta får beror på hur stor hänsynsytan är och om den ligger i kant med andra hänsynsytor. För de befintliga målbilder som berör vatten är skyddszonen inräknad, eftersom hänsyn till enbart vattenmiljön ibland inte är tillräckligt för att skydda vattenlevande arter som har en landlevande fas.

Hur arterna fördelar sig rumsligt inom en hänsynskrävande biotop påverkar också hur väl skyddet enligt målbilderna fungerar. Generellt så kan dock de flesta arter som i analysen bedömts behöva målklass PG/PF (Produktion generell hänsyn/Produktion förstärkt hänsyn) klara sig om hänsyn planeras enligt de målbilder som finns i nuläget.

4.5.1.4 Digitala kunskapsunderlag

En grundläggande förutsättning för det förebyggande arbetet är att det finns bra, heltäckande och enkelt tillgängliga kunskapsunderlag. Det finns behov av kunskapsunderlag som visar var det finns indikationer på naturvärden generellt, men även underlag som hjälper till att identifiera fridlysta arters livsmiljöer. Skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn, som beskriver ett antal olika hänsynskrävande biotoper, kan användas som ett sätt att identifiera potentiella livsmiljöer för vissa fridlysta arter. Digitala kunskapsunderlag om var dessa hänsynskrävande biotoper förekommer skulle vara ett praktiskt sätt att stödja skogsbrukets arbete med miljöhänsyn (målbildsarbetet) och artskydd i skogen. Utöver detta bör även digitala habitatmodeller²⁶ för vissa fridlysta arter med specifika krav på sina livsmiljöer kunna indikera möjliga livsmiljöer i ett landskapsperspektiv. Sådana habitatmodeller kan visa översiktligt var naturförhållandena är sådana att det är stor sannolikhet att en viss art kan finnas där, utifrån kända parametrar som t.ex. berggrund, naturtyp, skoglig ålder, jordarter, nederbörd.

Indikationerna, så som de framgår av de digitala kunskapsunderlagen, kan vara stöd till fältinventering eller annan djupare analys, men kan inte i sig ligga till grund för slutsatsen att en livsmiljö för en fridlyst art riskerar att påverkas. De digitala kunskapsunderlagen kan ge ökad transparens och förutsebarhet för markägaren och verksamhetsutövare, då det i ett tidigt stadium blir känt vilka förhållanden som möjligen kan omfattas av rättsliga krav.

Inom regeringsuppdraget *Digitala värden i skog* pågår utvecklingsarbete kring digitala kunskapsunderlag²⁷. På kort sikt bör det kunna finnas förbättrade trädslagskartor, indikationer på olika skogstyper, inklusive hänsynskrävande biotoper som potentiella livsmiljöer för vissa fridlysta arter. På lite längre sikt bör det även kunna tas fram digitala habitatmodeller för fridlysta arter med specifika krav på sina livsmiljöer.

²⁶ Med en habitatmodell kan man med hjälp av geografiska data modellera sannolikheter för lämpliga habitat för en viss art.

²⁷ Regeringsbeslut 2022. N2022/01391. Uppdrag att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden. 2022-06-09.

4.5.1.5 *Regionala artlistor*

Många fridlysta arter har begränsad förekomst i landet och vissa förekommer bara på några få platser. För att förenkla bedömningar av vilken information om fridlysta arter som kan behövas i planering av skogsbruk är det viktigt att det finns kunskapsunderlag av god kvalitet om arters regionala förekomster och status i form av regionala artlistor. Genom att utesluta arter som är ytterst osannolika att hitta i ett län får både myndigheter och verksamhetsutövare bättre överblick över vilka arter som kan förekomma, vilken hänsyn som krävs och vilket kunskapsunderlag som behövs. De regionala artlistorna är också ett viktigt stöd till handläggare på Skogsstyrelsen och länsstyrelserna. För att artlistorna ska kunna ligga till grund för bedömningar i enskilda ärenden som rör fridlysta arter behöver listorna uppfylla vissa krav på vetenskaplighet.

För närvarande finns utkast eller beslutade regionala artlistor för åtta län, men listorna är uppbyggda på olika sätt och har olika kvalitet.

4.5.1.6 *Stöd för uttolkning av artskyddsförordningen*

Det behöver finnas lätt tillgänglig och lättförstådd information om hur artskyddslagstiftningen ska tolkas. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har gemensamt tagit fram vägledning om hur artskyddsförordningens regler ska tolkas i frågor som gäller skogsbruk. Tolkningarna tar stöd i avgöranden från EU-domstolen och i aktuell svensk praxis.

Vägledningen ingår i de reviderade riktlinjerna för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket, men kommer också att publiceras på myndigheternas respektive webbplatser.

4.5.2 **Erbjuda rådgivning och utbildningar**

Genom att erbjuda stöd i form av rådgivning och utbildningar kan myndigheterna underlätta för markägare och verksamhetsutövare att ha rätt kompetens för genomförandet av strategins olika delar. Olika former av rådgivning kan bidra till att förmedla kunskaper som ökar möjligheterna för markägare och verksamhetsutövare att arbeta förebyggande för att efterleva de krav som reglerna ställer. Det är viktigt att det i fortsatt arbete tydliggörs vilka insatser som bör vara anslagsfinansierade och vilka som bör vara avgiftsfinansierade.

4.5.2.1 *Mina sidor*

Markägare kan få stöd i frågor om artskydd som är aktuella för den egna skogsfastigheten via Skogsstyrelsens Mina sidor. Det digitala kunskapsunderlaget om skogar med indikation om potentiella livsmiljöer för fridlysta arter bör visas för aktuell fastighet. Länkar kan finnas till andra sidor där mer information kan sökas om andra kunskapsunderlag, planeringsarbetet, utformning av hänsyn och anpassningar samt om aktuella regelverk. Syftet är att uppmärksamma och ge stöd till markägare i ett tidigt skede om förutsättningar för artskyddsarbetet inom det egna skogsinnehavet. Underlagen skulle också kunna göras tillgängliga för dem som upprättar skogsbruksplaner och arbetar med annan skoglig planering, antingen via delegering från markägaren eller via öppna karttjänster och motsvarande.

4.5.2.2 *Gruppaktiviteter*

Markägare och verksamhetsutövare kan få generell information på övergripande nivå om artskydd vid fysiska träffar när det gäller befintliga kunskapsunderlag, planeringsarbetet, utformning av hänsyn och anpassningar samt aktuella regelverk. Syftet är att skapa intresse, motivation och visa på möjligheter att få mer kunskap.

4.5.2.3 *Webbutbildningar*

Markägare kan få generell utbildning i artskydd när det gäller hur kunskapsunderlag kan användas, planeringsarbetet, utformning av hänsyn och anpassningar samt aktuella regelverk. I detta kan även ingå utvecklad kompetens för att ställa upp krav och önskemål om hänsyn och anpassningar av skogsskötseln i samband med försäljning av virke och köp av skogsbrukstjänster. Syftet är att ge markägare fördjupad kunskap om artskydd med generell inriktning.

4.5.2.4 *Individuell rådgivning*

Markägare som har kända eller förväntade förekomster av fridlysta arter och deras livsmiljöer kan erbjudas möjlighet till individuell rådgivning om generellt förebyggande arbete. Rådgivningen ska inte vara styrande i enskilda fall och bör ske innan avverkningsanmälan eller motsvarande lämnas in till Skogsstyrelsen. Syftet är att i ett tidigt skede ge stöd till markägare om hur hänsyn och anpassningar av skogsskötseln generellt sett kan utformas, med utgångspunkt från de livsmiljöer och artförekomster som finns eller kan förväntas finnas inom fastigheten. Rådgivningen bör normalt kunna ske genom rådgivning på distans till markägare eller ombud. Rådgivning i fält är resurskrävande och för att det ska bli effektivt behöver det finnas sätt att styra den till särskilt angelägna objekt där det finns konkreta planer på en åtgärd, men där anmälan ännu inte har lämnats in.

4.5.2.5 *Rådgivning och utbildning för yrkesverksamma*

Planerare, virkesköpare och maskinförare med flera som är yrkesverksamma inom skogsbruket kan erbjudas möjlighet till rådgivning och utbildning om förebyggande artskyddsarbete. Det kan inriktas mot generell kunskap om artskydd när det gäller kunskapsunderlag, planeringsarbetet, utformning av hänsyn och anpassningar samt aktuella regelverk. Yrkesgrupper som arbetar ute i fält kan behöva utbildning för att kunna identifiera potentiella livsmiljöer för fridlysta arter. Även objektsvis dialog med yrkesverksamma kan användas för att resonera kring varför en åtgärd blev bra eller mindre bra, vilket kan leda till förbättringar av både arbetssätt och hänsyn. Det är en form av rådgivning som görs efter utförd åtgärd och som också kan kopplas till artskydd.

4.5.2.6 *Kommunikation*

Webbplatser, tidningar och nyhetsbrev m. m. kan bidra till att skapa intresse och sprida kunskap om den förebyggande strategin och om artskydd i allmänhet. De kan också bidra till att förmedla generella råd om hänsyn och anpassningar av skogsskötseln efter fridlysta arters behov.

4.5.2.7 *Samverkan om rådgivning och utbildning*

Myndigheter kan samverka med skogsbrukets aktörer, ideella miljöorganisationer och forskare vid planering och genomförande av rådgivnings- och

utbildningssatsningarna. Sådan samverkan kan omfatta upplägg och utformning av olika insatser, samt genomförandet av dem. Syftet är att ta tillvara den kunskap som finns inom olika organisationer, samordna resursinsatser för att ge god effekt samt att ge insyn i arbetet och bygga förtroende mellan olika aktörer.

4.5.3 Underlätta samverkan mellan olika aktörer

Samverkan mellan myndigheter, skogsbrukets aktörer, ideella organisationer och forskningsorganisationer kan bidra till ett effektivare förebyggande arbete och till genomförandet av strategin. Myndigheterna har en viktig roll i att skapa former för och möjligheter till förtroendebyggande samverkan och öppenhet mellan olika aktörer. Olika aktörer kan också samverka direkt med varandra. Syftet med samverkan är att ta tillvara olika kompetenser, utbyta erfarenheter samt att bygga förtroende och tillit.

Samverkan behöver ske på olika geografiska nivåer. På nationell nivå bör det finnas en rådgivande grupp för artskydd i skogen. Gruppen bör ha bred representation från myndigheter, skogsbrukets aktörer, ideella organisationer och forskningsorganisationer. På regional/lokal nivå bör det finnas forum för att underlätta personliga kontakter och erfarenhetsutbyte. Detta kan ske genom att myndigheter eller andra aktörer tar initiativ till tematiska möten, exkursioner eller utbildningar. Samverkan kan också omfatta specifika aktiviteter som att utforma eller genomföra rådgivnings- och utbildningsinsatser, ta fram kunskapsunderlag eller genomföra inventeringar.

Det är också viktigt med samverkan mellan länsstyrelser och Skogsstyrelsen på regional nivå. Det kan exempelvis gälla att gemensamt ta fram regionala artlistor (se avsnitt 4.5.1.5), eller regelbundna diskussioner om övergripande artskyddsfrågor kopplade till skogsbruk för avstämning och kalibrering av bedömningar.

4.6 Strategins koppling till Skogsstyrelsens handläggning och tillsyn

Den förebyggande strategin är frivillig att följa, medan myndigheternas tillsyn utgår från lagkrav. Den förebyggande strategin har dock en koppling till Skogsstyrelsens handläggning och tillsyn. Vid genomförande av åtgärder där den förebyggande strategin tillämpas i tillräcklig omfattning behöver verksamhetsutövaren inte nödvändigtvis i detalj utreda förekomst av fridlysta arter inför varje enskild åtgärd.

Markägare och verksamhetsutövare som följer strategin har ett arbetssätt som bör innebära att de vidtar tillräckliga förebyggande åtgärder för att undvika att artskyddsförordningens förbud aktualiseras. Sammantaget kan den förebyggande strategin, om markägare och verksamhetsutövare följer den i tillräcklig omfattning, leda till att behovet av tillsynsåtgärder minskar. Skogsstyrelsens och i vissa fall även länsstyrelsernas tillsyn bör underlättas om strategin tillämpas.

4.7 Strategins koppling till formellt skydd

Ett formellt skydd av skog kan i vissa situationer vara en lämplig förebyggande åtgärd. Frågan om formellt skydd som en del i en förebyggande strategi kan bli aktuell i några olika situationer, till exempel:

- För vissa väldigt sällsynta arter med mycket begränsad utbredning där normal eller förstärkt hänsyn inte är tillräcklig för att skydda deras livsmiljöer. För sådana fridlysta arter bör staten prioritera alla fyndplatser för formellt skydd.
- Vid intresseanmälningar för formellt skydd p.g.a. förekomst av fridlyst art. Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen behöver kunna hantera dessa intresseanmälningar för att kunna bedöma om formellt skydd kan vara aktuellt. För detta behöver det finnas principer, bedömningskriterier och utvecklade arbetssätt.
- Vid länsstyrelsens dispensprövning av åtgärder som påverkar nationellt fridlysta arter negativt. Det behöver finnas bedömningskriterier även för dessa situationer.

4.8 Incitament och drivkrafter till att genomföra ett förebyggande arbete

För att strategin ska tillämpas är det viktigt att det finns incitament och drivkrafter. Nedan listas några möjliga incitament och drivkrafter för markägare och verksamhetsutövare att genomföra ett förebyggande arbete.

4.8.1 Personliga motiv och drivkrafter

Personliga motiv och drivkrafter hos markägare kan bygga på intresse, nyfikenhet eller enbart en vilja att göra rätt eller en önskan att nå miljö kvalitetsmålen. Här ryms många av de åtaganden som görs på frivillig nivå utanför certifieringarna. Den här sortens drivkrafter skulle kunna fångas upp och stimuleras genom utbildningar och rådgivning.

4.8.2 Vilja att följa lagen

En grundläggande drivkraft hos enskilda markägare såväl som andra aktörer inom skogsbruket är förstås viljan att följa lagen, även om det inte alltid är tydligt hur det ska göras. Det är en drivkraft som bäst tas tillvara genom att göra det förutsebart och tydligt vad som krävs så att det är lätt att följa lagen.

4.8.3 Bättre arbetsmiljö

En fråga som aktörer har lyft under dialogen i uppdraget är att konflikterna vid skogsbruk kan utgöra risker i arbetsmiljön. En drivkraft för att genomföra arbete i linje med den förebyggande strategin skulle kunna vara att arbetsgivare genom ett förebyggande arbete kan minska konfliktrisker och göra medarbetare trygga i sin yrkesroll.

4.8.4 Förutsebarhet

Förutsebarheten avser hur det förebyggande arbetet kan gå till och vad det kan förväntas leda till vad gäller hänsyn och anpassningar av skogsskötseln. När

markägare, verksamhetsutövare och myndigheter tillämpar den förebyggande strategin genomförs ett systematiskt arbete. Systematiken bidrar till att förtydliga vilka underlag och arbetssätt som används för att bedöma behov av hänsyn och anpassningar av skogsskötseln. På så sätt blir det mer förutsebart vad markägare och verksamhetsutövare bör göra, samtidigt som det finns stöd för att hitta rätt nivå på hänsyn och anpassningar.

En viktig del i förutsebarheten är att hänsyn till fridlysta arter bör komma in så tidigt som möjligt i planeringen, med utgångspunkt från arternas livsmiljöer. En annan viktig del är att det finns tillgängligt och bra stödmaterial för att bedöma behov av hänsyn och anpassningar.

4.8.5 Enklare handläggning

Att strategin innebär bättre beslutsunderlag i planeringen av skogsbruksåtgärder bör också innebära enklare handläggning hos myndigheterna, oavsett om det gäller avverkningsanmälningar/-ansökningar eller anmälan om samråd till Skogsstyrelsen eller dispensprövningar hos länsstyrelsen. Detta bör exempelvis kunna leda till minskat behov av kompletteringar i ärenden som i sig kortar handläggningstiden.

4.8.6 Åtaganden inom certifieringarna

Åtaganden inom certifiering, eller drivkrafter som kopplar till företags hållbarhetsarbete, bör kunna vara ett incitament.

4.8.7 Ersättningsmöjligheter

Frågan om rätten till ersättning kopplad till artskyddsförordningen har nyligen prövats av Högsta domstolen.²⁸ Domen och dess effekter behandlas inte inom ramen för regeringsuppdraget. Några andra förslag har dock lyfts inom ramen för arbetet med uppdraget.

4.8.7.1 Annan finansiering

Flera aktörer har pekat på ett behov av möjlighet till ersättning när det gäller långtgående hänsyn till fridlysta arter och deras livsmiljöer. Detta alldeles oavsett frågan om rätt till ersättning, eftersom möjligheten till en sådan ersättning skulle vara en egen drivkraft för att vilja ha fridlysta eller andra sällsynta arter på sin mark. Både inom ramen för detta regeringsuppdrag och i andra sammanhang har några förslag på hur detta kan genomföras lyfts fram²⁹. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har även i den fördjupade utvärderingen av miljömålet *Levande skogar* lyft fram önskemål om uppdrag att utreda ekonomiska styrmedel och åtgärder som syftar till att synliggöra och inkorporera naturvårdsskogar och

²⁸ NJA 2023 s. 291, dom från den 5 april 2023. ”Tjäderspelet i Malsättra”.

²⁹ Michanek m.fl 2019. Landskapsplanering av skog för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk. Naturvårdsverket rapport 6909; ”Låt hotade arter bli en tillgång för skogsägare” Debattartikel i Svenska Dagbladet 2023-01-12; Vetenskapsradion 2023-03-28 (<https://sverigesradio.se/avsnitt/tjana-pengar-pa-mossa-skalbagg-och-hackspettar>).

skogar med höga naturvärden i marknadsekonomin, på samma sätt som virkesproduktionsskogar.³⁰

4.8.7.2 *Ersättning i form av formellt skydd*

I vissa situationer kan det vara aktuellt med formellt skydd som en förebyggande åtgärd. En förutsättning är i normalfallet att markägaren har gett sitt medgivande. En ny nationell strategi för formellt skydd av skog utreds för närvarande i ett annat regeringsuppdrag.³¹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har dessutom nyligen lagt fram förslag om nya skyddsformer, däribland ett förslag om ett artskyddsavtal.³²

³⁰ Skogsstyrelsen 2022. Levande Skogar. Fördjupad utvärdering 2023. Skogsstyrelsen rapport 2022/12. Naturvårdsverket 2023. Fördjupad utvärdering Levande skogar. Förslag till regeringen Underlag till den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023. Naturvårdsverket rapport 7091.

³¹ Regeringsbeslut 2022. M2022/01241. Uppdrag att se över den nationella strategin för formellt skydd av skog. 2022-06-09.

³² Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området. Rapport 2023/09.

5 Analys av åtgärdsbehov och ansvar

För att möjliggöra genomförandet av den förebyggande strategin behövs olika åtgärder som kompletterar varandra. Myndigheterna har idag en mix av olika styrmedel som exempelvis rådgivning och information, formellt skydd, ekonomiska stöd och tillsyn av gällande lagstiftning. Staten behöver använda olika styrmedel för att det finns marknadsmisslyckanden som orsakar olika miljöproblem. En förebyggande strategi kan komplettera och förbättra befintliga styrmedel.

För att den förebyggande strategin ska fungera behöver följande utvecklas:

- Drivkrafter och incitament
- Tillgänglighet och användning av kunskapsunderlag
- Kompetensutveckling
- Skoglig planering
- Åtgärder i skogen
- Rådgivning och utbildning
- Samverkan
- Regelverken
- Koppling mellan den förebyggande strategin och Skogsstyrelsens ärendehandläggning och tillsyn

5.1 Utveckla drivkrafter och incitament

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att det finns behov av utvecklade incitament och drivkrafter för genomförandet av en förebyggande strategi. Flera av dessa drivkrafter kan stimuleras genom ökad tydlighet och förutsebarhet, men också genom stöd från myndigheterna. Frågan om ersättning lyfts av flera aktörer som central för genomförandet.

Motiv: Att arbeta i enlighet med den förebyggande strategin kan i sig medföra merarbete för skogsbrukets aktörer, i förhållande till hur det är idag. Det kan även i förlängningen leda till begränsningar i brukandet av skogen. Detta merarbete och dessa restriktioner är förvisso inget som uppkommer på grund av den förebyggande strategin, utan finns där som en konsekvens av befintlig lagstiftning. Det kan dock upplevas som en konsekvens av det förebyggande arbetet. Därför är det viktigt att identifiera vad det finns för drivkrafter och incitament och att skapa ett mervärde för att följa strategin.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ser behov av att utveckla:

- Stödmaterial som kan bidra till ökad förutsebarhet och bättre arbetsmiljö. Ansvariga: Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, skogsbrukets aktörer.
- Handläggning av avverkningsärenden på ett sätt som kan stimulera ett förebyggande arbete. Ansvarig: Skogsstyrelsen.
- Rådgivning för att stimulera personliga motiv och drivkrafter, eller för viljan att följa lagen. Ansvarig: Skogsstyrelsen.
- Kriterier för när formellt skydd kan vara aktuellt som en förebyggande åtgärd. En förutsättning för formellt skydd är att det kan prioriteras enligt principerna i den reviderade nationella strategin för formellt skydd, samt i normalfallet att markägaren har gett sitt medgivande. Ansvariga: Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen.
- Ekonomiska styrmedel och åtgärder som syftar till att synliggöra naturvårdsskogar och skogar med höga naturvärden, inklusive skogar som utgör livsmiljöer för fridlysta arter, och att inkorporera dessa skogar i marknadsekonomin på samma sätt som virkesproduktionsskogar. Ansvariga: Regeringen, skogsbrukets aktörer.

5.2 Utveckla och använda kunskapsunderlag

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att kunskapsunderlag som rör fridlysta arter och deras livsmiljöer behöver utvecklas. Både befintliga och utvecklade kunskapsunderlag behöver användas mer systematiskt som grund för den skogliga planeringen.

Motiv: Ett av de stora problemen för både genomförandet av artskyddet och för verksamhetsutövarnas möjligheter att planera är bristen på kännedom om förekomster av fridlysta arter och deras livsmiljöer, men också brist på vägledning om arternas ekologi i förhållande till skogsbruksåtgärder. Bra kunskapsunderlag utgör grunden för alla de andra delarna i strategin. Bra kunskapsunderlag är mycket efterfrågat av alla aktörer inom skogssektorn.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ser behov av att utveckla:

- En analys av fridlysta arters behov kopplat till målbilder, dvs. identifiera för vilka arter god miljöhänsyn enligt målbilderna kan vara tillräckligt och för vilka arter det behövs andra åtgärder. Ansvariga: Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen.
- Digitala kunskapsunderlag i form av kartläggning av landskapets förutsättningar för livsmiljöer och arter. Ansvariga: Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen.
- Fler artvisa vägledningar och livsmiljövägledningar. Ansvariga: Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen.

- Stöd för uttolkning av artskyddsförordningen. Ansvariga: Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen.
- Regionala artlistor. Ansvariga: Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket.
- Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Ansvariga: Länsstyrelserna.
- Kunskaper om arters förekomst och hur de görs tillgängliga, ex. genom Artfakta och genom Artportalen. Ansvarig: SLU Artdatabanken.

Befintliga och utvecklade kunskapsunderlag behöver användas mer systematiskt som grund för planering och utförande av åtgärder i skogen. Ansvariga: Skogsbrukets aktörer.

5.3 Kompetensutveckling

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att det finns ett kompetensutvecklingsbehov hos markägare och verksamma inom skogsbruket för att det förebyggande arbetet ska kunna genomföras effektivt. Enskilda, mindre markägare, som anlitar en markägarorganisation eller inköpsorganisation för skogsbruksåtgärder, bör kunna förlita sig på att rätt kompetens finns hos det aktuella företaget eller deras organisation. Därmed är det angeläget att alla aktörer inom skogsbruket har tillräcklig kompetens för att kunna bedriva verksamhet enligt den förebyggande strategin.

Motiv: Rätt kompetens är en grundläggande förutsättning för genomförandet av en förebyggande strategi. Det finns redan idag krav på naturvårdskompetens och system för att uppnå och upprätthålla denna kompetens hos många skogsbruksaktörer. När det specifikt gäller kompetens om fridlysta arter och deras livsmiljöer behövs både ökad kompetens om lagstiftningen och kompetens för att förstå och kunna omsätta olika kunskapsunderlag till planeringsunderlag och traktordirektiv, samt praktisk hänsyn eller anpassningar av skogsskötseln. Under de intervjuer som genomfördes inom detta uppdrag har det framförts att det behövs relevant kunskap hos beställare av uppdrag för att de ska kunna ta fram bra underlag till entreprenörerna, samt att det även behövs utbildning av fältpersonalen.

När det gäller enskilda, mindre markägare har myndigheterna stort ansvar för att tillhandahålla lättförståeliga kunskapsunderlag som ska kunna användas utan krav på specialistkompetens. Sådana markägare kan dessutom ha behov av ökade kunskaper om artskydd, fridlysta arter och deras livsmiljöer, för att underlätta planering och genomförande av egna skogsåtgärder och beställning av åtgärder via företag.

Rätt kompetens kan säkerställas på flera olika sätt. Exempel är att:

- Skogsföretag genomför egna interna utbildningar och ser till att all berörd personal deltar. Ansvariga: Skogsbrukets aktörer.

- Det erbjuds rådgivnings- och utbildningssatsningar som anordnas av myndigheterna och/eller av skogsbrukets aktörer, bl. a. för att mindre markägare ska få bättre förutsättningar att göra beställningar. Ansvariga: Skogsstyrelsen, skogsbrukets aktörer.
- Det bör finnas system för dokumentation av kompetens hos skogsbrukets aktörer. Ansvariga: Skogsbrukets aktörer.
- Vid behov ska det vara möjligt att anlita extern kompetens. För inventering av vissa fridlysta arter, eller för att undersöka om en fridlyst art nyttjar en potentiell livsmiljö, kan det i vissa fall krävas specialistkompetens. Ansvariga: Markägare och verksamhetsutövare.
- Se över om det finns behov av att bredda och fördjupa högskoleutbildningar för att i högre utsträckning utbilda kring artskyddslagstiftningen och hur skogsbruket kan planera för att förebygga att artskyddsförbuden aktualiseras. Ansvariga: Universitet och högskolor i samarbete med Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

5.4 Utveckla skoglig planering

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att den skogliga planeringen behöver utvecklas för att den bättre ska fylla sin funktion i det förebyggande arbetet. Skogsbruksplaner, traktdirektiv och hänsynsredovisningar behöver utvecklas vad gäller planerad hänsyn och anpassningar av skogsskötseln till fridlysta arters behov både på fastighetsnivå och på landskapsnivå.

Motiv: I den skogliga planeringen ingår vanligtvis beskrivningar av naturvärden samt planerad hänsyn och anpassningar av skogsskötseln, exempelvis uttryckt genom målklassning och åtgärder. Många gånger saknas dock mer specifik information om förekomst av fridlysta arter och deras potentiella livsmiljöer samt vilka hänsynsåtgärder och anpassningar av skogsskötseln som planerats. Det saknas vanligtvis även ett större landskapsperspektiv i planeringen, där perspektivet sällan går över fastighetsgränserna.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ser behov av att utveckla:

- Beskrivning i skogsbruksplaner och beståndsregister av kända förekomster av fridlysta arter och av potentiella livsmiljöer för fridlysta arter. Ansvariga: Skogsbrukets aktörer.
- Beskrivning i skogsbruksplaner och beståndsregister av hänsyn och anpassningar av skogsskötseln på beståndsnivå till kända förekomster av fridlysta arter och av potentiella livsmiljöer för fridlysta arter. Ansvariga: Skogsbrukets aktörer.
- Beskrivning i skogsbruksplaner, ekologiska landskapsplaner eller motsvarande av vilka hänsyn och anpassningar av skogsskötseln som kan utföras för att upprätthålla och stärka kontinuerlig ekologisk funktion i skogslandskapet för fridlysta arter. Arbetsätt för frivillig samverkan med andra markägare i närområdet kan behöva utvecklas för att tillgängliggöra

och dela uppgifter från kunskapsunderlag och planer. Behov av vidareutveckling gäller exempelvis former för utbyte av uppgifter, samordning av inventeringar och hur andra insatser kan samordnas. Sammantaget skulle detta kunna bidra till att dämpa de konsekvenser som skogsbrukets kumulativa effekter kan ha för enskilda aktörer, där möjligheten att bedriva skogsbruk kan begränsas mer för den som blir sist kvar att ha livsmiljöer för fridlysta arter. Ett större perspektiv kan gynna både skogsbrukets aktörer och de fridlysta arterna. Ansvariga: Skogsbrukets aktörer.

- Markägares användning av skogsbruksplaner, ekologiska landskapsplaner och motsvarande vid kontakter med myndigheter. Skogsbrukets aktörer kan utveckla den skogliga planeringen vad gäller uppgifter om fridlysta arter samt arbetssätten (planeringstrappan, se avsnitt 4.4.3.1) vid framtagandet av sådana planer så att de uppfyller vissa specifika krav på innehåll. Vid kontakter med myndigheter, t. ex. en avverkningsanmälan, kan markägare på frivillig grund, som en form av kvalitetsdeklaration, hänvisa till att den skogliga planeringen uppfyller de krav som ställts upp. Ansvariga: Skogsbrukets aktörer samt eventuellt Skogsstyrelsen.
- Traktdirektiv, hänsynsredovisning vid avverkningsanmälan och ansökan om avverkningsstillstånd när det gäller förekomst av fridlysta arter och deras potentiella livsmiljöer samt den hänsyn och de anpassningar som planerats, inklusive tid på året för utförandet. Beskrivningen i hänsynsredovisningen kan även omfatta hur arbetet i de olika stegen enligt planeringstrappan gått till och vilka underlag och arbetssätt som använts vid planeringen. Motsvarande redovisning kan göras för andra åtgärder, som enbart anmäls för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Ansvariga: Skogsbrukets aktörer och Skogsstyrelsen i den mån formulär för hänsynsredovisning behöver förändras.

Skogsstyrelsen har ett pågående regeringsuppdrag³³ att ta fram en ny modell för skoglig planering. Utveckling som specifikt gäller fridlysta arter och deras livsmiljöer ryms inte inom det uppdraget, men det kan finnas möjlighet att beakta det behovet i det fortsatta arbetet med den nya modellen.

5.5 Rätt åtgärder i skogen

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att hänsyn i linje med målbilder för god miljöhänsyn kan fylla en viktig funktion för vissa fridlysta arter, medan andra fridlysta arter kan behöva mer långtgående anpassningar av skogsskötseln eller att skogen avsätts för naturvård.

Motiv: God miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder har en viktig funktion och kan tillsammans med andra åtgärder, som anpassningar av skogsskötseln samt frivilliga avsättningar och formellt skydd bidra till att bevara och utveckla livsmiljöer för fridlysta arter.

³³ Regeringsbeslut 2021. N2021/03147. Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Skogsstyrelsen. 2021-12-22.

Genom att beskriva hur miljöhänsyn kan tas ger målbilderna stöd för att utforma funktionell och effektiv miljöhänsyn. Enligt en preliminär analys som SLU Artdatabanken har genomfört så bedöms miljöhänsyn i linje med målbilderna utgöra tillräckliga försiktighetsåtgärder för vissa fridlysta arter.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ser behov av att utveckla:

- miljöhänsynen vid skogsbruksåtgärder med hänsyn till fridlysta arter och deras livsmiljöer och att efterleva målbilderna för god miljöhänsyn. Ansvariga: Skogsbrukets aktörer.
- mer långtgående försiktighetsåtgärder genom att göra anpassningar av skogsskötseln, eller genom frivilliga avsättningar. Med det förstnämnda avses här både anpassningar inom ramen för trakthyggesbruk och användning av hyggesfria skogsbruksmetoder. Ansvariga: Skogsbrukets aktörer.

I avsnitt 6.1.7 utvecklas frågan om prioritering av fridlysta arter inom formellt skydd.

5.6 Utveckling av rådgivning och utbildning

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att rådgivning och utbildning för markägare och verksamhetsutövare inom skogsbruket behöver utvecklas för att ge stöd i det förebyggande arbetet. Det finns särskilt behov av att utveckla *Mina sidor* samt arbetsätt och innehåll i olika rådgivningsinsatser för att öka kunskapen om fridlysta arter och deras livsmiljöer samt behov av hänsyn och anpassningar av skogsskötseln till deras behov. Vi bedömer även att det behövs en kompetensutveckling av Skogsstyrelsens rådgivare.

Motiv: Behovet av att utveckla kompetensen bland markägare och verksamhetsutövare inom skogsbruket bedöms vara stort för att det förebyggande arbete ska stärkas, samtidigt som det är efterfrågat inom skogsbruket enligt de inledande intervjuer som genomfördes. Skogsbrukets aktörer har ett eget ansvar för att kompetensen utvecklas, men även myndigheterna har en viktig roll och särskild kompetens att bidra med.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ser behov av att utveckla:

- *Mina sidor* så att markägare kan få stöd i ett tidigt skede om förutsättningar för artskyddsarbetet inom det egna skogsinnehavet. På *Mina sidor* bör visas det digitala kunskapsunderlaget om skogar med indikationer på potentiella livsmiljöer för fridlysta arter för aktuell fastighet. Länkar kan även finnas till andra sidor där målgruppsanpassad information kan sökas om andra kunskapsunderlag, planeringsarbetet, utformning av hänsyn och anpassningar av skogsskötseln samt om aktuella regelverk. Ansvarig: Skogsstyrelsen.
- Arbetsätt och innehåll i olika kompetensutvecklingsinsatser som webbutbildningar, gruppaktiviteter, individuell rådgivning samt rådgivning och utbildning för yrkesverksamma inom skogsbruket.

Rådgivnings- och utbildningsinsatser behöver också genomföras, vilket till vissa delar bör ske med statlig anslagsfinansiering och i andra delar med avgiftsfinansiering. Det är viktigt att i fortsatt arbete tydliggöra vilka kompetensutvecklingsinsatser som bör vara anslagsfinansierade och vilka som bör vara avgiftsfinansierade. Om det finns en efterfrågan kan Skogsstyrelsen utveckla avgiftsfinansierade utbildningar om artskydd för yrkesverksamma inom skogsbruket. Ansvariga: Skogsstyrelsen, eventuellt andra utbildningsanordnare.

- Samverkan vid rådgivningsarbetet mellan olika aktörer inom skogssektorn. Detta kan bidra till att olika kompetenser tas tillvara samtidigt som insyn och transparens kan bidra till att bygga tillit och förtroende. Ansvariga: Skogsstyrelsen i samverkan med Naturvårdsverket, länsstyrelser, skogsbrukets aktörer, ideella miljöorganisationer och forskning.

5.7 Fortsatt samverkan

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att samverkan mellan olika aktörer som berörs av artskyddsarbetet i skogen behöver stärkas och utvecklas. Detta kan bidra till ett effektivare förebyggande arbete och till genomförandet av strategin.

Motiv: Förstärkt och utvecklad samverkan kan bidra till att olika aktörers kompetens tas tillvara och till att bygga förtroende och tillit. Myndigheterna har en viktig roll i att skapa former för och möjligheter till samverkan och öppenhet mellan olika aktörer.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ser behov av att utveckla samverkan på både nationell och respektive regional nivå.

5.7.1 Nationell rådgivande grupp för artskydd i skogen

En rådgivande grupp för artskydd i skogen med bred representation från myndigheter, skogsbrukets aktörer, ideella organisationer och forskning bör inrättas på nationell nivå. Syftet med gruppen är att stärka samverkan, ge stöd till myndigheterna, samt öka den gemensamma kunskapen och förståelsen i frågor om artskydd i skogen. Gruppens roll och mandat är att vara rådgivande och motsvarar en referensgrupp. Gruppen bör dock kunna fungera över längre tid och kan jämföras med andra rådgivande grupper³⁴ som Skogsstyrelsen arbetar med inom bland annat skogsbruk-renskötsel, skogsskador och frö- och plantfrågor.

Gruppens huvudsakliga arbetsuppgifter kan sammanfattas i följande punkter:

- Ge stöd till myndigheterna.
- Erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan berörda aktörer.
- Följa upp och dra lärdomar av det förebyggande artskyddsarbetet enligt strategin.

³⁴ <https://www.skogsstyrelsen.se/om-oss/organisation/radgivande-grupper/>

- Ta initiativ till utvecklings- och utbildningsinsatser, exempelvis när det gäller framtagande av kunskapsunderlag och vägledningar.

Eftersom gruppens arbete kommer att inriktas på skogliga frågor bör Skogsstyrelsen vara sammankallande. Utformning av arbetssätt och förberedelser av agenda. bör ske tillsammans med Naturvårdsverket och övriga deltagande organisationer. Ansvariga: Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket.

5.7.2 Regional samverkan

Samverkan mellan länsstyrelser och Skogsstyrelsen på regional nivå bör utvecklas och bör exempelvis gälla framtagandet av regionala artlistor (se avsnitt 4.5.1.5).

På regional nivå bör det även finnas mötesplatser (dialogforum) för att underlätta personliga kontakter och erfarenhetsutbyte mellan olika aktörer. Detta kan ske genom att myndigheter eller andra aktörer på regional nivå tar initiativ till olika former av möten och andra gemensamma aktiviteter som exempelvis tematiska möten, exkursioner, rådgivningsinsatser. Ansvariga: Länsstyrelser och Skogsstyrelsen.

5.8 Kopplingen mellan den förebyggande strategin och Skogsstyrelsens ärendehandläggning och tillsyn

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att det behöver finnas en tydlig koppling mellan den förebyggande strategin och myndigheternas ärendehandläggning och tillsyn. Tillsynen bör även i högre utsträckning än idag riktas mot ärenden där det inte finns några kända artuppgifter.

Motiv: Eftersom syftet med den förebyggande strategin är att underlätta för markägare och verksamhetsutövare att genom planering förebygga att åtgärder påverkar fridlysta arter på ett förbjudet sätt, så kan kopplingen till Skogsstyrelsens ärendehandläggning och tillsyn utgöra drivkrafter i form av både morot och piska. Behovet av förelägganden om försiktighetsåtgärder i enskilda ärenden bedöms generellt vara mindre i de fall strategin har tillämpats, eftersom verksamhetsutövaren då redan har planerat för att undvika förbjuden påverkan på fridlysta arter.

Befintlig kunskap om var det finns förekomster av olika arter är ojämn och säger därmed väldigt lite om var behoven är som störst när det gäller hänsyn till fridlysta arter och deras livsmiljöer. Tillsynen bör därför i högre utsträckning än idag riktas mot ärenden där det inte finns några kända artuppgifter.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ser behov av att:

- utveckla arbetssätt som gör det möjligt att lägga mindre fokus på ärenden där tillräcklig hänsyn har angetts i avverkningsanmälan.
- Skogsstyrelsen inom sin uppföljande tillsyn i högre grad än idag prioriterar att bedöma ärenden där artuppgifter har saknats, men där det finns andra indikationer på lämpliga miljöer för fridlysta arter.

- utveckla myndigheternas arbete med tillsyn av verksamhetsutövarens egenkontroll enligt miljöbalken (systemtillsyn) så att verksamhetsutövarna själva säkerställer fungerande rutiner för att inte artskyddsförordningens förbud ska aktualiseras.

En viktig del för att förbättra efterlevnaden av artskyddsförordningen är att arbeta förebyggande med informationsinsatser om regelverk och hur bestämmelserna om fridlysta arter behöver beaktas vid skogsbruk. Sådana informations- och utbildningsinsatser bidrar till att göra det lätt för verksamhetsutövare att göra rätt. Aktiviteter bör genomföras regionalt och även lokalt i de fall det finns skäl och möjlighet till det. Ansvarig: Skogsstyrelsen

5.9 Utveckla regelverken

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att det behövs genomföranderegler som genomför rättspraxis inom artskyddet när det gäller kunskapsunderlag och skyddsåtgärder. Det skulle göra det tydligare och enklare för verksamhetsutövarna att förstå hur artskyddet ska tillämpas. Det behövs även ett tillägg i regelverket om att verksamhetsutövare behöver arbeta förebyggande för att undvika att artskyddsförbuden aktualiseras.

Motiv: Artskyddet från EU:s två naturvårdsdirektiv har aldrig genomförts till fullo i Sverige, med motsvarande genomföranderegler och kopplingar till andra berörda regelverk som i Natura 2000-lagstiftningen. Sverige har endast fört in förbuden i miljölagstiftningen på ett sådant sätt att det har varit oklart hur de skulle tillämpas inom sektorslagstiftning. Artskyddet enligt EU-direktiven har gällt i Sverige sedan 1995, men innan 2016, då Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen beslutade om gemensamma riktlinjer, tillämpades regelverket i stort sett inte alls inom skogsbruket. För de nationellt skyddade arterna fanns ett undantag från fridlysningsreglerna för skogsbruksåtgärder direkt i den tidigare artskyddsförordningen (1998:179) fram till 2008. Efter att den nuvarande artskyddsförordningen trädde i kraft 2008 har det bildats en omfattande svensk praxis, parallellt med den praxisbildning från EU-domstolen som redan fanns och som framgick i EU-kommissionens vägledning från 2007.³⁵

För att markägare och andra aktörer ska förstå vad som krävs för att efterleva artskyddsreglerna är det i många fall inte tillräckligt att läsa artskyddsförordningen. I många situationer krävs även att verksamhetsutövare läser artskyddsförordningen i ljuset av naturvårdsdirektiven, EU-praxis och nationell praxis. Med andra ord ställs höga krav på juridisk kompetens, vilket skapar en rättsosäkerhet, i synnerhet för enskilda markägare. Under arbetet med uppdraget har det varit tydligt att en grundläggande faktor till varför aktörer som markägare, skogsbolag och myndigheternas handläggare anser att artskyddet inom skogsbruket är svårhanterat beror på artskyddets komplexitet och att det som gäller inte kan utläsas i lagstiftningen.

³⁵ Europeiska kommissionen (2007). Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, februari 2007.

Med hänsyn till att syftet med regeringsuppdraget är att förenkla tillämpningen av artskyddsreglerna för markägare, verksamhetsutövare och myndigheter anser Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att tillägg till artskyddsförordningen skulle vara ett effektivt verktyg, åtminstone fram till dess att den tidigare artskyddsutredningens förslag om att lägga in regelverket direkt i 8 kap. miljöbalken genomförs.

Det framgår till exempel inte i artskyddslagstiftningen att risker att aktualisera artskyddsförbuden behöver förebyggas. Det är tydligt i praxis, men bör även framgå i lagstiftningen, lämpligen i 8 kap. miljöbalken eller tills vidare i artskyddsförordningen. Artskyddets koppling till hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, med krav på kunskap och skyddsåtgärder, har länge framgått genom praxis, men är inte heller tydligt i artskyddslagstiftningen. Sådana förtydliganden skulle göra det klarare vad som förväntas av en verksamhetsutövare i skogsbruket.

Myndigheterna har också identifierat ett problem som rör den rumsliga avgränsningen av ett artskyddsärende, d.v.s. prövningsramen i enskilda ärenden. Idag handlar ärendena endast om arealen för den sökta skogsbruksåtgärden, som ibland kan vara några få hektar. För vissa fridlysta arter är det ett alldeles för begränsat område för att bedöma om artskyddsförordningens förbud aktualiseras, eftersom flera fridlysta arter är beroende av större landskapsavsnitt.

I vår dialog med skogsbrukets aktörer har det framgått att markägare sällan samplanerar med sina grannar över fastighetsgränserna. Det kan få effekten att den som sist anmäler för avverkning i ett landskap behöver ta större ansvar och mer hänsyn än grannarna, eftersom mycket av den omgivande skogen redan är avverkad eller endast består av ungskog.

Enligt 6 kap. miljöbalken kan kumulativa miljöeffekter inom det omgivande landskapet inkluderas i underlag om miljöeffekter, men det är inte klarlagt hur det ska ske i samråd om skogsbruksåtgärder. En möjlighet är att det återigen blir obligatoriskt med skogsbruksplaner (som många redan har på frivillig basis) och att det i dessa även ställs krav på samverkan med omgivande markägare. En annan lösning kan vara att ändra reglerna för myndigheternas prövning i enskilda ärenden. Myndigheten skulle vid behov kunna titta på större markavsnitt än det sökta för att få till en ekologiskt relevant bedömning i det enskilda fallet.

6 Åtaganden och förslag till åtgärder

För att kunna göra en förflyttning, från nuläget till ett läge där en förebyggande strategi tillämpas av alla aktörer inom skogsbruket, krävs utökade och tillgängliga kunskapsunderlag samt utvecklade vägledningar som stöd för planering och bedömningar i enskilda ärenden. Med utgångspunkt från befintliga vägledningar och stöd har myndigheterna gjort en bristanalys inom ramen för detta uppdrag. De kompletteringar som kan behövas, utifrån vad vi kan bedöma just nu, framgår av nedanstående åtgärdsförslag. Dessa föreslagna åtgärder kan behöva förändras med tanke på den utveckling som sker inom området. Vissa åtgärder åtar sig Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att genomföra inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamhet. Myndigheterna kommer att behöva ta ställning till omfattningen och planera genomförande av åtgärderna med hänsyn till budget och regleringsbrev för de kommande åren. Några förslag riktar sig direkt till regeringen.

6.1 Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens åtaganden

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket åtar sig att:

- Utveckla vägledningar för arter och livsmiljöer
- Utveckla modell för regionala artlistor
- Utveckla övrigt stödmaterial för ökad förutsebarhet
- Genomföra utbildning och information inom landsbygdsprogrammet
- Stärka samverkan
- Medverka i att ta fram kvalitetsdeklaration för skoglig planering
- Tydliggöra hur fridlysta arter ska prioriteras för formellt skydd
- Utveckla hänsynsredovisningen
- Lägga mindre fokus på ärenden där tillräcklig hänsyn har angetts i anmälan
- I större omfattning initiera tillsyn i ärenden där det saknas kända artfynd
- Utveckla tillsyn av verksamhetsutövarnas egenkontroll.

6.1.1 Utveckla vägledningar för arter och livsmiljöer

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen avser att utveckla befintliga vägledningar genom att:

- Gemensamt ta ansvar för att ta fram nya och revidera befintliga vägledningar enligt den process som myndigheterna kommer överens om.
- Komplettera befintliga artvisa vägledningar enligt den behovsanalys som har gjorts inom uppdraget.
- Analysera möjligheten att utveckla vägledningar med utgångspunkt i fridlysta arters livsmiljöer.

Motiv: Alla aktörer kommer att behöva stöd för att kunna genomföra den förebyggande strategin, t. ex. för att anpassa olika skogsåtgärder för att förebygga att fridlysningsreglerna aktualiseras. Ett sådant stöd är vägledning om fridlysta arters ekologi och livsmiljöer, hur dessa kan påverkas av skogsbruk och vilken hänsyn eller anpassningar av skogsskötseln som kan behövas för att fridlysta arter och deras livsmiljöer inte ska påverkas negativt.

Befintliga artvisa vägledningar har tagits fram av SLU Artdatabanken på beställning av Skogsstyrelsen, men omfattar ett begränsat antal arter. För merparten av de fridlysta arterna saknas vägledning om hur de kan påverkas av skogsbruk och vilka försiktighetsåtgärder som kan behövas. Många aktörer inom skogsbruket efterfrågar mer vägledning, dels för fler fridlysta arter som kan påverkas av skogsbruk, dels för arternas livsmiljöer.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har analyserat vilka av samtliga fridlysta arter som kan påverkas av skogsbruk och tagit fram förslag till prioriteringar av kommande vägledningar. Myndigheterna är överens om att det stärker vägledningarnas betydelse som underlag om ansvaret delas av båda myndigheterna.

Myndigheterna avser att utveckla vägledningarna enligt följande utgångspunkter:

- Ett urval görs av de fridlysta arter som kan påverkas av skogsbruk, i första hand arter som påverkas negativt av slutavverkning.
- I första hand prioriteras ny vägledning för fridlysta djurarter som omfattas av EU:s art- och habitatdirektiv, eftersom EU-domstolen har klargjort att dessa arter omfattas av strikt skydd för både enskilda exemplar och deras livsmiljöer. Vägledningar tas fram först för de arter som har dålig status enligt rödlistan 2020.
- Vägledning för växter som omfattas av EU:s art- och habitatdirektiv tas fram när djurarterna har hanterats. Vägledningar tas fram först för de arter som har dålig status enligt rödlistan 2020.
- Efter att vägledning tagits fram för alla berörda EU-arter behövs generellt mer vägledning om fåglar. Artvisa vägledningar finns redan framtagna för 66 fågelarter, varav merparten är prioriterade arter enligt bilaga 4 till

skogsvårdslagen. De arter som har beskrivits är antingen listade i bilaga 1 till EU:s fågeldirektiv, arter där populationerna har minskat med mer än 50 % under perioden 1980–2018, arter som är rödlistade i kategorierna sårbar (VU), starkt hotad (EN) eller akut hotad (CR) samt några arter som ofta förekommer i Skogsstyrelsens ärenden. De befintliga vägledningarna behöver främst kompletteras med de arter som har tillkommit i hotkategorierna enligt rödlistan 2020.

- Utöver detta kan vägledning komma att bli aktuell för fridlysta arter som ofta förekommer i myndigheternas ärendehandläggning.
- En generell princip för arbetet med att utveckla fler vägledningar är att arter som är rödlistade i hotkategorierna sårbar (VU), starkt hotad (EN) och akut hotad (CR) prioriteras, inom alla artgrupper. Vägledning är mer angelägen ju mer hotad en art är.

Revideringar bör göras löpande, lämpligen med femårsintervall efter att den nationella rödlistan har uppdaterats.

6.1.2 Utveckla modell för regionala artlistor

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen avser att i samverkan med länsstyrelserna ta fram en modell för regionala artlistor som beskriver fridlysta arters regionala förekomster och status.

Motiv: Regionala artlistor är ett värdefullt hjälpmedel för att bedöma fridlysta arters förekomst, status och behov på en regional nivå. De är både ett stöd för markägare och verksamhetsutövare och för handläggare på myndigheter. De är mycket efterfrågade. För att artlistorna ska kunna ligga till grund för bedömningar i enskilda ärenden som rör fridlysta arter behöver listorna uppfylla vissa krav på vetenskaplighet. Dagens listor varierar dock stort i kvalitet och omfattning och för att underlätta arbetet för länsstyrelserna och Skogsstyrelsens distrikt bör det finnas en enkel och lättförståelig modell för hur dessa listor ska tas fram.

6.1.3 Utveckla övrigt stödmaterial för ökad förutsebarhet

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen avser att utveckla stödmaterial till markägare och verksamhetsutövare som ska underlätta bedömningar av behov av hänsyn och anpassningar av skogsskötseln.

Motiv: Ett systematiskt förebyggande arbete bidrar till att förtydliga vilka underlag och arbetssätt som används för att bedöma behov av anpassningar och hänsyn, samt att planera och genomföra sådana åtgärder. På så sätt blir det mer förutsebart om vad markägare och verksamhetsutövare bör göra samtidigt som strategin ger stöd i att hitta rätt nivå på hänsyn och anpassningar. Detta kan även bidra till tryggare medarbetare inom skogsbruket och därmed en förbättrad arbetsmiljö. För att bidra till ökad förutsebarhet är det vår avsikt att ta fram följande stödmaterial:

- Checklista med strategins olika steg – vad markägare och verksamhetsutövare kan göra/tänka i de olika stegen, exempelvis vilka kunskapsunderlag ska användas, hur planering kan utföras.

- Artlistor över vilka fridlysta arter som påverkas av skogsbruk, samt bedömningar av deras behov av hänsyn på övergripande nivå.
- Bedömning av för vilka arter god miljöhänsyn enligt målbilderna för god miljöhänsyn i normalfallet bedöms vara tillräckligt och tydliggöra för vilka arter det inte är tillräckligt.

6.1.4 Genomföra information och utbildning inom ramen för landsbygdsprogrammet

Skogsstyrelsen genomför en informations- och utbildningssatsning om särskilt viktiga arter under 2023 och 2024. Satsningen genomförs med medel från Landsbygdsprogrammet 2014–2020 och vänder sig i första hand till privata markägare och yrkesverksamma inom skogsbruket.

Motiv: Det finns ett kompetensutvecklingsbehov hos markägare och yrkesverksamma inom skogsbruket för att det förebyggande arbetet ska kunna genomföras effektivt. Enskilda, mindre markägare, som anlitar en markägarorganisation eller inköpsorganisation för skogsbruksåtgärder, bör kunna förlita sig på att rätt kompetens finns hos det aktuella företaget eller deras organisation. Det är angeläget att företag inom skogsbruket har tillräcklig kompetens för att kunna bedriva verksamhet enligt den förebyggande strategin och ge stöd till markägare.

Skogsstyrelsen genomför en informations- och utbildningssatsning om särskilt viktiga arter och deras livsmiljöer under 2023 och 2024. Satsningen genomförs med medel från Landsbygdsprogrammet och vänder sig i första hand till privata markägare och yrkesverksamma inom skogsbruket. Det handlar om digitala informationsträffar samt kurser i fält. Syftet med aktiviteterna är bland annat att informera om särskilt viktiga arter som finns i det område deltagarna främst verkar. Deltagarna ska få kunskaper om vilken hänsyn till dessa arter som behöver tas vid skogsbruksåtgärder ur ett ekologiskt perspektiv men också utifrån det regelverk som berör arterna.

6.1.5 Stärka samverkan

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen avser att utveckla samverkan inom artskyddsarbetet i skogen genom att tillsätta en nationell rådgivande grupp, stärka samverkan mellan myndigheter på regional nivå och verka för att skapa regionala mötesplatser för erfarenhetsutbyte mellan olika aktörer. Detta kan bidra till ett effektivare förebyggande arbete och till genomförandet av strategin.

Motiv: En förstärkt och utvecklad samverkan kan bidra till att olika aktörers kompetens tas tillvara och till att bygga förtroende och tillit. Myndigheterna har en viktig roll i att skapa former för och möjligheter till samverkan och öppenhet mellan olika aktörer.

6.1.6 Medverka i att ta fram kvalitetsdeklaration för skoglig planering

Skogsstyrelsen kan medverka i arbetet med att ta fram en kvalitetsdeklaration för uppgifter om fridlysta arter inom skoglig planering. Vid myndighetskontakter skulle markägare på frivillig grund kunna hänvisa till att deras planering uppfyller kvalitetsdeklarationen vad gäller innehåll och arbetssätt.

Motiv: En kvalitetsdeklaration kan bidra till att tydliggöra vilka uppgifter om fridlysta arter, deras livsmiljöer och planerad hänsyn som bör finnas med i den skogliga planering samt vilka arbetssätt och underlag som kan användas vid planeringen. Om skogsbrukets aktörer initierar ett arbete med att ta fram en sådan kvalitetsdeklaration som underlag för att utveckla den skogliga planeringen så erbjuder sig Skogsstyrelsen att medverka i arbetet.

Skogsstyrelsen har ett pågående regeringsuppdrag³⁶ att ta fram en ny modell för skoglig planering. Att ta fram en kvalitetsdeklaration specifikt för fridlysta arter rymmer inte inom det uppdraget, men det kan finnas möjlighet att beakta det behovet i det fortsatta arbetet med den nya modellen.

6.1.7 Tydliggöra hur fridlysta arter ska prioriteras för formellt skydd

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen avser att tydliggöra hur fridlysta arter och deras livsmiljöer ska prioriteras när det gäller formellt skydd. Arbetet kommer att genomföras inom ramen för regeringsuppdraget för översyn av nationell strategi för formellt skydd av skog.

Motiv: I vissa situationer som rör fridlysta arter kan det vara aktuellt med formellt skydd som en förebyggande åtgärd. Det behöver dock tydliggöras i vilka situationer och vilka skyddsformer som kan vara aktuella. Det görs lämpligast inom pågående arbete med översyn av nationell strategi för formellt skydd av skog³⁷ och med beaktande av resultaten från regeringsuppdraget om flexibla skydd, exempelvis förslaget om artskyddsavtal³⁸.

För att underlätta i det förebyggande arbetet bör det inom ramen för det arbetet tas fram:

- Principer för när formellt skydd är det lämpliga instrumentet som förebyggande strategi.
- Kriterier för att en fridlyst art ska bedömas ha ett så begränsat utbredningsområde att alla dess fyndplatser bör kunna prioriteras för formellt skydd.
- Kriterier och stöd för bedömningar för hur förekomst av fridlysta arter bör bedömas inom nationell strategi för formellt skydd av skog.
- Stöd för bedömningar av när artskyddsavtal kan vara lämpligt skyddsinstrument.

³⁶ Regeringsbeslut 2021. N2021/03147. Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Skogsstyrelsen. 2021-12-22.

³⁷ Regeringsbeslut 2022. M2022/01241. Uppdrag att se över den nationella strategin för formellt skydd av skog. 2022-06-09.

³⁸ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området. Rapport 2023/09.

6.1.8 Utveckla hänsynsredovisningen

Skogsstyrelsen avser att analysera behoven och därefter möjliggöra utveckling av hänsynsredovisningen vid avverkningsanmälan, så att det tydligare framgår hur den hänsyn och de anpassningar av skogsskötseln som planeras till fridlysta arter bör redovisas. Det bör också framgå hur den som upprättar hänsynsredovisningen kan redovisa vilka underlag och arbetssätt som använts vid planeringen av hänsynen till fridlysta arter och deras livsmiljöer.

Motiv: Hänsynsredovisningen vid avverkningsanmälan utgör ett viktigt underlag för att ta ställning till om tillräckliga försiktighetsåtgärder har planerats vid åtgärden. Idag är den redovisningen många gånger ofullständig. I dagsläget inleds sexveckorsperioden, det vill säga de sex veckor som ska passera innan en anmäld föryngringsavverkning får påbörjas, när en giltig anmälan om avverkning enligt skogsvårdslagen inkommer till Skogsstyrelsen. Avverkningen får alltså påbörjas sex veckor efter det att en giltig anmälan om avverkning enligt skogsvårdslagen inkom, såvida inte Skogsstyrelsen meddelat något annat.

En anmälan om avverkning enligt skogsvårdslagen utgör också en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. För att de formella kraven på en anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska anses vara uppfyllda krävs dock att markägaren visar att hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken följs, vilket inte är ett krav för att uppfylla de formella kraven på en avverkningsanmälan. Om anmälan inte uppfyller kraven på en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inleds visserligen sexveckorsperioden, men markägaren kommer bli ålagd att komplettera underlaget. Det finns därav en viss diskrepans mellan vilket underlag markägaren kan förväntas redovisa utifrån kraven på en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen jämfört med de krav som följer av 12 kap 6 § miljöbalken. En utvecklad hänsynsredovisning kan bidra till att förväntningarna på redovisningen förtydligas. En förutsättning för detta är att skogsbrukets egna system utvecklas i samma riktning.

6.1.9 Mindre fokus på ärenden där tillräcklig hänsyn har angetts i anmälan

Skogsstyrelsen bör i vissa fall kunna avstå från att fatta ett formellt beslut om hänsyn och anpassningar till fridlysta arter i de anmälningar där verksamhetsutövaren/markägaren redan i anmälan har angett tillräcklig hänsyn för att undvika förbjuden påverkan på arterna. Denna förändring genomförs i de nya riktlinjerna för handläggning av artskyddsärenden i skogen.

Motiv: I de avverkningsanmälningar där verksamhetsutövaren redan i anmälan har redovisat kunskap om fridlysta arter och/eller deras livsmiljöer och hur denne avser att ta hänsyn till dem för att undvika förbjuden påverkan bör Skogsstyrelsen under vissa förutsättningar kunna avstå från att besluta om försiktighetsåtgärder och i stället lämna ärendet utan ytterligare åtgärd.

Detta kan skapa incitament för verksamhetsutövare att, utan ytterligare uppmaning från Skogsstyrelsen, inför åtgärden ta reda på vilka fridlysta arter som riskerar att påverkas och hur negativ påverkan kan undvikas. Hos myndigheten kan det leda till att mindre administration och tid behöver läggas på ärenden där verksamhetsutövaren redan har planerat för och redovisat tillräcklig hänsyn för att undvika förbjuden påverkan på fridlysta arter. Skogsstyrelsen kan då i stället

lägga större fokus på ärenden där risken för förbjuden påverkan är högre, exempelvis anmälningar där information om fridlysta arter saknas, men där det finns indikation om lämpliga livsmiljöer för sådana arter.

Att Skogsstyrelsen under vissa förutsättningar skulle kunna avstå från att fatta ett formellt beslut om anpassningar, i de ärenden där verksamhetsutövaren redan har angett tillräcklig hänsyn till fridlysta arter, är en förändring som genomförs i de nya riktlinjerna för handläggning av artskyddsärenden i skogen.

Skogsstyrelsen har skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada på en fridlyst art och, under vissa förutsättningar, förelägga om åtgärder. Skyldigheten att i ett enskilt ärende bedöma om det föreligger risk för skada på en fridlyst art ligger fast. Bedömningen av om myndigheten bör förelägga om försiktighetsåtgärder måste göras i det enskilda ärendet utifrån omständigheterna där.

Detta arbetssätt kan kombineras med att Skogsstyrelsen oftare gör uppföljningar av utförda åtgärder och hur anmälan om åtgärd har efterföljts.

6.1.10 I större omfattning initiera utredning och tillsyn i avverkningsärenden där det saknas kända artfynd

Skogsstyrelsen avser att i större omfattning än idag initiera utredning och tillsyn av avverkningsärenden där det saknas kända artfynd eller där uppgifter om arter eller hänsyn till fridlysta arters livsmiljöer är otillräckliga.

Motiv: Med dagens arbetssätt är det låg sannolikhet att ett avverkningsärende utan kända artförekomster prioriteras för tillsyn i det avseendet. Det kan bidra till en uppfattning om att det bara är där det finns registrerade fridlysta arter som det behöver tas hänsyn till dessa. Därutöver finns det begränsat med registrerade artförekomster, inte minst i stora delar av Norrlands inland.

När tillsynen i första hand riktas mot områden med befintliga artuppgifter kan det få till effekt att verksamhetsutövarens incitament för att själv rapportera fynd av fridlysta arter minskar. Ett led i att flytta fokus från enskilda artregistreringar till potentiella livsmiljöer för fridlysta arter är att i högre utsträckning än idag initiera utredning av sådana arter i ärenden där det saknas kända förekomster och där det inte heller i tillräcklig grad redovisas planerad hänsyn till fridlysta arters livsmiljöer.

Ett viktigt incitament för markägare och verksamhetsutövare att arbeta förebyggande är att undvika osäkerhet och eftersträva kort handläggningstid. Om tillämpning av den förebyggande strategin leder till att ett avverkningsärende inte behöver kompletteras med uppgifter ökar incitamenten att arbeta förebyggande.

I ärenden som prioriteras för handläggning och tillsyn på andra grunder än att där finns kända förekomster av fridlysta arter, exempelvis kantzoner mot vatten eller områden med höga naturvärden, bör det uppmärksammas att dessa potentiellt kan utgöra livsmiljöer för fridlysta arter.

6.1.11 Utveckla Skogsstyrelsens tillsyn av verksamhetsutövarnas egenkontroll enligt miljöbalken (systemtillsyn)

Skogsstyrelsen avser att utveckla tillsynen av verksamhetsutövarnas egenkontroll enligt 26 kap. 19 § miljöbalken för att tydligare än idag hantera även de fridlysta arterna i sådan tillsyn.

Motiv: Enligt miljöbalkens bestämmelser om egenkontroll är den som bedriver verksamhet, eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön, skyldig att planera och kontrollera sin verksamhet för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Bland annat ska verksamhetsutövaren fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från miljösynpunkt. Resultatet av undersökningar och bedömningar ska dokumenteras. Skogsstyrelsen kontrollerar att bestämmelserna om egenkontroll i miljöbalken följs för skogsbruksåtgärder. Sådan tillsyn går under benämningen systemtillsyn.

Genom att Skogsstyrelsen i sin tillsyn fokuserar på att verksamhetsutövarens egen planering säkerställer att förbjuden påverkan på fridlysta arter undviks kan hänsynen till fridlysta arter och deras livsmiljöer förhoppningsvis förbättras. Om kopplingen mellan Skogsstyrelsens tillsyn i enskilda ärenden och tillsyn av verksamhetsutövarens system för egenkontroll utvecklas kan de positiva effekterna för fridlysta arter förmodligen öka ytterligare.

En fråga att undersöka är också kopplingen mellan Skogsstyrelsens systemtillsyn och den förebyggande strategin. Bland annat skulle underlag och dokumentation från verksamhetsutövarens system för egenkontroll kunna utgöra en del av den förebyggande strategin och vice versa. Reglerna om egenkontroll kräver ett system som förebygger skada och den förebyggande strategin kan vara ett delsvår på hur det systemet ser ut. Kraven på egenkontroll kan även delvis fångas upp i befintliga miljöledningssystem och certifieringsregler. Det är dock viktigt att vara tydlig med att egenkontrollen som Skogsstyrelsen bedriver tillsyn över bygger på lagkrav, medan den förebyggande strategin, liksom eventuellt befintliga miljöledningssystem och certifieringsregler, är frivilliga att följa.

Några exempel på hur Skogsstyrelsens systemtillsyn skulle kunna utvecklas listas nedan.

- *Vid prövning av enskilda åtgärder.* När Skogsstyrelsen får in en anmälan om en planerad åtgärd kan underlag från verksamhetsutövarens system för egenkontroll bifogas. Det kan till exempel röra sig om rutiner för planering av åtgärder, dokumentation från beståndsregister eller skogsbruksplaner, resultat från egna inventeringar och uppföljningar med mera. Underlaget skulle bli en del av dokumentationen i det enskilda ärendet, men skulle alltså kunna hämtas in med stöd av 26 kap. 19 § miljöbalken. Observera att även om var och en som bedriver skogliga åtgärder omfattas av kravet på egenkontroll är det främst de större skogliga aktörerna som har egna planeringssystem och rutiner.

- *Vid tillsyn av verksamhetsutövares egenkontroll enligt miljöbalken.* Systemtillsynen skulle till större del kunna fokusera på påverkan på fridlysta arter via anmälningsskyldigheten i 12 kap. 6 § miljöbalken. Tillsyn enligt miljöbalkens regler om egenkontroll sker genom att Skogsstyrelsen initierar ett systemtillsynärende och begär in dokumentation från verksamhetsutövarens egenkontroll. Sådan dokumentation kan omfatta verksamhetsutövarens egna uppföljningar och bedömningar av miljöpåverkan, inklusive bedömningar av påverkan på fridlysta arter. Som underlag i ärendet skulle även material från enskilda avverknings- och samrådsärenden hos Skogsstyrelsen kunna användas i högre grad än vad som görs idag. Dokumentation från objektstillsynen blir då en indikator på hur väl verksamhetsutövarens system för egenkontroll fungerar i praktiken. Om brister i egenkontrollen upptäcks, exempelvis att rutiner saknas eller är bristfälliga, kan Skogsstyrelsen ställa krav på att verksamhetsutövaren vidtar åtgärder. Verksamhetsutövare med brister i sin egenkontroll skulle också kunna prioriteras högre för tillsyn av Skogsstyrelsen i ärenden där enskilda åtgärder prövas.

Delar av de beskrivna förslagen håller redan i nuläget på att i någon mån genomföras inom myndighetens tillsynsverksamhet. Bland annat genomför Skogsstyrelsen under 2023 en förstudie som syftar till att ta fram förslag på hur myndighetens systemtillsyn kan utvecklas och tydligare kopplas till den objektsvisa tillsynen. Frågan om att utveckla systemtillsynen har även förts fram i Skogsstyrelsens budgetunderlag³⁹.

6.2 Förslag till regeringen

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen föreslår att regeringen:

- utreder justeringar i regelverken
- ger resurser till rådgivning och utbildning i artskydd
- ger resurser till uppbyggnad av digitala kunskapsunderlag
- ger uppdrag om regionala artlistor
- ger uppdrag om att utreda ekonomiska styrmedel.

6.2.1 Förslag 1: Utreda justeringar i regelverken enligt praxis

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen föreslår att det bör utredas hur det ska framgå av regelverken att verksamhetsutövare behöver förebygga att fridlysningsförbuden aktualiseras. Det bör även utredas om prövningsramen i artskyddsärenden behöver justeras för att tillåta att perspektivet utökas utanför den aktuella ytan, när det krävs för att tillgodose artskyddet.

³⁹ Skogsstyrelsen 2023. Skogsstyrelsens budgetunderlag 2024–2026. Dnr 2022/4564.

Motiv: Ett klarläggande enligt praxis behövs om att det ska vidtas förebyggande åtgärder som är sammanhängande och samordnade för att undvika att artskyddsförordningens fridlysningsförbud aktualiseras (se avsnitt 5.9).

Förslaget syftar framför allt till att klargöra för den enskilde i vilket skede av processen som hänsyn behöver tas, samt att hänsynen utgör en förutsättning för att markanvändningen ska vara tillåten enligt lag. Däremot är det inte lämpligt att reglera i lag exakt vilken och hur stor hänsyn som ska tas, eftersom detta kan vara beroende av många faktorer som naturtyp, berörda arter och verksamhetens karaktär.

Vi föreslår även att det samtidigt utreds om prövningsramen vid handläggningen av artskyddsärenden kan vidgas för att möjliggöra ett större perspektiv och hantering av kumulativa effekter i naturlandskapet. Detta kan regleras i processuella regler avseende hur prövning av artskyddsärenden ska genomföras. Man kan då slå fast att prövningsramen behöver vara tillräckligt stor för att ge möjlighet till korrekta biologiska bedömningar av en anmäld verksamhet och dess påverkan i ett landskapsperspektiv, i enlighet med artskyddsförordningen. Själva avverkningsanmälan, och det val av geografisk avgränsning som gjorts där, skulle därmed inte självklart avgränsa prövningsramen.

6.2.2 Förslag 2: Resurser till rådgivning och utbildning om artskydd

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen föreslår att riktade resurser tillförs i linje med det som äskats i Skogsstyrelsens budgetunderlag för 2024–2026 för att stärka det förebyggande arbetet med artskydd genom rådgivning och utbildning. En långsiktig förstärkning behövs därefter i nivå med den äskade tilldelningen för 2026. Detta behov kan samordnas med den rådgivning som behövs inom andra områden enligt budgetunderlaget. Inriktningen på satsningen bör framgå av regleringsbrevet.

Motiv: Kunskapsförmedling genom rådgivning och utbildning om artskydd är efterfrågad av skogsbrukets aktörer och utgör en bärande del av det förebyggande arbetet enligt strategin (se avsnitt 4.5.2 och 5.6). Enskilda markägare är en prioriterad målgrupp. Syftet med rådgivningssatsningen är att informera och förmedla kunskap om vad som kan göras för att underlätta för skogsbruket att genom planering och hänsyn förebygga att förbuden i artskyddslagstiftningen aktualiseras. *Mina sidor* bedöms vara ett effektivt verktyg och bör kompletteras med bland annat fördjupande utbildningar. Satsningen bör genomföras i bred samverkan mellan myndigheter, skogsbrukets aktörer, ideella miljöorganisationer och forskningsorganisationer. På så sätt kan olika kompetenser tas tillvara samtidigt som förtroende och tillit byggs upp.

I budgetunderlag för 2024–2026⁴⁰ äskar Skogsstyrelsen medel för att stärka rådgivningen genom en förstärkning med 100 mnkr för år 2026. Det bör ske genom en successiv upptrappning med 20 mnkr för 2024 och 50 mnkr för 2025. En långsiktig förstärkning behövs därefter i nivå med den äskade tilldelningen för 2026. Resursbehovet avser en samlad förstärkning över flera olika ämnesområden varav det förebyggande arbetet med artskyddet är ett. Satsningen bör också

⁴⁰ Skogsstyrelsen 2023. Skogsstyrelsens budgetunderlag 2024–2026. 2023-03-01. Dnr 2022/4564

koordineras med de rådgivningsinsatser som föreslås i andra skogliga regeringsuppdrag.

6.2.3 Förslag 3: Resurser till digitala kunskapsunderlag

I likhet med regeringsuppdraget om digitala kunskapsunderlag föreslår vi att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket tilldelas resurser för utveckling och framtagande av digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden utifrån de behov som har identifierats på kort sikt inom uppdraget.

Motiv: Kunskapsunderlag om potentiella livsmiljöer för fridlysta arter är en grundförutsättning för att den förebyggande strategin ska kunna genomföras effektivt (se avsnitt 4.5.1 och 5.2). För att flytta fokus från observerade fynd av enskilda arter till förebyggande planering i arternas livsmiljöer behövs kartunderlag som indikerar var fridlysta arters livsmiljöer potentiellt kan finnas. Med stöd av sådana underlag kan behovet av fördjupade artinventeringar avgränsas med större precision. Ett sådant kunskapsunderlag skulle också möjliggöra förbättrade analyser av behovet av tillsyn, och utgöra en av grunderna för det riskbaserade urval av ärenden som Skogsstyrelsens tillsyn till stor del bygger på.

Inom regeringsuppdraget att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden⁴¹ föreslås att regeringen tilldelar resurser för fortsatt utveckling av digitala kunskapsunderlag och inom regeringsuppdraget Artskydd i skogen delar vi bedömningen om behovet av resurser. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket kommer inom det arbetet, med ökat resurstillskott, på kort sikt bland annat kunna:

- Inleda arbete för förbättrade trädslagskartor.
- Inleda arbete med metodutveckling för specifika egenskaper om träden och skogen.
- Inleda arbete med att identifiera indikationer på olika skogstyper, inklusive hänsynskrävande biotoper, som potentiella livsmiljöer för vissa fridlysta arter.
- Inleda samverkan med relevanta aktörer om att ta fram habitatmodeller för fridlysta arter med specifika krav på sina livsmiljöer.
- Utveckla underlag om terrängegenskaper.

Utan särskild finansiering för uppdraget kan myndigheterna endast arbeta i mycket begränsad omfattning utifrån data, metoder och finansiering som finns tillgängliga.

⁴¹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Digitala värden i skog: uppdrag att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden. Delredovisning av regeringsuppdrag. Skogsstyrelsen Rapport 2023/12

6.2.4 Förslag 4: Uppdrag om regionala artlistor

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen föreslår att länsstyrelserna tillsammans med Skogsstyrelsen bör få i uppdrag att med stöd av SLU Artdatabanken ta fram regionala artlistor och att hålla dem uppdaterade.

Motiv: Regionala artlistor är ett värdefullt och efterfrågat hjälpmedel för att bedöma fridlysta arters förekomst, status och behov på en regional nivå. Några län har tagit fram listor, men de varierar stort i kvalitet och omfattning och är inte alltid uppdaterade. För att artlistorna ska kunna ligga till grund för bedömningar i enskilda ärenden som rör fridlysta arter behöver listorna uppfylla vissa krav på vetenskaplighet. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen avser att ta fram en modell för regionala artlistor (se avsnitt 6.1.2).

6.2.5 Förslag 5: Uppdrag om att utreda ekonomiska styrmedel

I linje med det förslag som lämnades i fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen⁴² föreslår vi att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen får i uppdrag av regeringen att i samverkan med andra berörda myndigheter utreda och föreslå ekonomiska styrmedel och åtgärder som syftar till att synliggöra och införliva naturvårdsskogar och skogar med höga naturvärden, inklusive skogar som utgör livsmiljöer för fridlysta arter, i marknadsekonomin på samma sätt som virkesproduktionsskogar.

Motiv: Syftet med denna åtgärd, som den beskrevs i den fördjupade utvärderingen av miljömålen, är att skapa en mer samhällsekonomiskt optimal produktion av biologisk mångfald. Vi konstaterar också att det finns behov av ekonomiska incitament för att stimulera nödvändiga förebyggande åtgärder för fridlysta arter och deras livsmiljöer (se avsnitt 4.8.7 och 5.1).

Förslagen som läggs i en sådan utredning ska bygga på frivillighet och kostnadseffektivitet. Utredningen ska ge förslag på hur omfattande åtgärder ska vara och hur de ska finansieras. Val av finansieringskälla ska motiveras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Förslagen ska syfta till att ge förutsättningar för ökad valfrihet för markägare genom att skapa fler företagsekonomiskt lönsamma skötsel- och förvaltningsinriktningar.

⁴² Skogsstyrelsen 2022. Levande Skogar. Fördjupad utvärdering 2023. Skogsstyrelsen rapport 2022/12. Naturvårdsverket 2023. Fördjupad utvärdering Levande skogar. Förslag till regeringen Underlag till den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023. Naturvårdsverket rapport 7091.

7 Konsekvensbeskrivning

I följande kapitel bedömer Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen vilka konsekvenser som kan uppstå till följd av vårt förslag till en förebyggande strategi. Konsekvenserna som rör strategin gäller både förslag till förebyggande strategi i sig (kapitel 4), de insatser som behövs för att underlätta genomförandet av den (kapitel 5) och myndigheternas elva åtaganden och fem förslag till regeringen (avsnitt 6.1 respektive 6.2).

Vi har i samband med redovisningen till regeringen även beslutat om reviderade riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden. Konsekvenserna som redovisas nedan gäller enbart de förändringar som följer av de reviderade riktlinjerna i förhållande till de redan befintliga riktlinjerna. De förändringar som har genomförts i förhållande till de tidigare riktlinjerna är att de har uppdaterats utifrån ny praxis, de omfattar nu även nationella fridlysningsregler och dispenshantering, samt att det finns ett avsnitt som beskriver ansvarsfördelningen mellan stat och verksamhetsutövare när det gäller kunskapsinhämtning i ärenden. De nya riktlinjerna omfattar även ärenden som rör områden utan indikationer på förekomst av fridlysta arter. Det var något som avgränsades bort i de gamla riktlinjerna.

7.1 Referensalternativ

Konsekvenser bedöms i förhållande till alternativet att inte genomföra den uppsättning av sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär som beskrivs i förslaget till den förebyggande strategin.

De försiktighetsåtgärder som ska vidtas av hänsyn till fridlysta arter och deras livsmiljöer följer av naturvårdsdirektiven och artskyddsförordningen och inte av Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens förslag till förebyggande strategi i sig. Det är heller inte frivilligt för markägare och verksamhetsutövare att arbeta förebyggande, men arbetet kan genomföras på olika sätt och behöver inte följa förslaget till just denna förebyggande strategi. Bedömda konsekvenser beskriver konsekvenser för berörda aktörer av de arbetsätt och åtgärder som följer av förslaget till förebyggande strategi och inte av artskyddsförordningens bestämmelser.

Den förväntade effekten av förslaget till förebyggande strategi är att efterlevnaden av artskyddsförordningens bestämmelser förbättras. En viktig del av det är att behovet av utvecklad miljöhänsyn och anpassningar av skogsskötseln efter fridlysta arters livsbetingelser synliggörs och beaktas genom främst utvecklade kunskapsunderlag, förbättrad kompetens och utvecklad skoglig planering.

Om den förebyggande strategin eller motsvarande insatser inte genomförs bedöms det inte heller ske någon förbättring av regelefterlevnaden. I sådana fall bedöms antalet avverkningsanmälningar som behöver kompletteras av markägaren komma att öka, liksom handläggningstider och antalet domstolsärenden. Detta skulle medföra behov av ökade arbetsinsatser från markägare och verksamhetsutövare inom skogsbruket samt berörda myndigheter.

Mot bakgrund av de osäkerheter som beskrivs härnäst rekommenderas en myndighetsgemensam uppföljning och utvärdering av åtaganden, förslag till regeringen och riktlinjer efter ett antal år.

7.2 Osäkerheter

Det finns flera osäkerheter som påverkar genomförandet av den förebyggande strategin och därmed vilka konsekvenser den kan medföra. En helt grundläggande sådan osäkerhet gäller om det efter införandet av den förebyggande strategin finns tillräckliga drivkrafter och incitament för att markägare och verksamhetsutövare ska arbeta i linje med strategin. Om genomförande av den förebyggande strategin leder till en förändrad inriktning av skogsbrukets miljöinsatser, som aktörer uppfattar vara mindre ändamålsenlig och effektiv för att bevara skogens biologiska mångfald som helhet än den tidigare inriktningen, så finns det även risk för att detta kan ha negativ påverkan på legitimitet och acceptans för politiken och de aktuella regelverken.

Det finns även fortfarande en osäkerhet när det gäller rätten till ersättning i samband med artskyddsärenden. En dom från Högsta domstolen⁴³ slår fast att det under speciella omständigheter kan finnas en rätt till ersättning. Det är dock i stor utsträckning fortfarande oklart vilka de speciella omständigheter är som kan skapa en ersättningsrätt, eftersom domstolen inte har definierat detta tydligt i domen. Det kan förväntas att rättsläget inte kommer att klarläggas helt förrän antingen mer praxis har tillkommit eller lagstiftaren har infört nya bestämmelser.

Det finns osäkerheter när det gäller vad som är ett tillräckligt kunskapsunderlag för beslut i det enskilda fallet, avseende artförekomster och en livsmiljös lämplighet för en viss art. Praxis håller dock på att bildas. Mark- och miljööverdomstolen har i en dom⁴⁴ anført att, om det inte kan uteslutas att det avverkningsanmälda området kan utgöra en lämplig miljö för fladdermöss, bör Skogsstyrelsen närmare utreda den anmälda avverkningens påverkan på fladdermöss. En indikation på att området inte kan uteslutas vara en lämplig miljö är, enligt domen, att observationer av fladdermöss har skett utanför, men i närområdet till, det avverkningsanmälda området. Skogsstyrelsen ska då, enligt domen, bedöma om en planerad åtgärd kan genomföras utan att den står i strid med artskyddsförordningen. Domstolen anser dock att Skogsstyrelsens utredning i samma mål är tillräcklig avseende åkergröda, där kunskapsunderlaget om arten inkluderar ett besök på plats. Domen tyder sammantaget på att konkreta indikationer på förekomst av fridlysta arter behöver utredas närmare och inte alltid kan avskrivas utan platsbesök eller detaljerad utredning. Det behöver dock inte tolkas som att utredningen alltid behöver vara så detaljerad som krävs i detta fall. Det får utvisas i kommande praxis.

Ytterligare en osäkerhet, som kan påverka konsekvenserna av våra förslag, är att regeringen preliminärt har aviserat att den planerar att tillsätta en ny skogsutredning. En sådan utredning kan, enligt vad som är känt i nuläget, komma att behandla frågor som att ärenden gällande skogsbruk idag prövas både enligt

⁴³ ”Tjäderspelet i Malsättra” NJA 2023 s. 291, dom från den 5 april 2023.

⁴⁴ Mark- och miljööverdomstolens dom från den 8 juni 2023 i mål nr M 293-22.

skogsvårdslagen och miljöbalken, samt frågor som rör nationell fridlysning kopplad till skogsbruksåtgärder.

Det finns osäkerhet angående Sveriges möjlighet att efterleva krav och förväntningar från EU om den förebyggande strategin inte får allmän tillämpning. EU-domstolens har i sin dom i Skydda skogen-ärendet⁴⁵ gjort tolkningen att det krävs, för att art- och habitatdirektivet ska kunna anses vara genomfört i praktiken, att behöriga myndigheter har möjlighet att förebygga verksamhet som skulle kunna vara skadlig för de arter som skyddas av direktivet (p. 76). För att det ska vara möjligt att göra sådana bedömningar anser domstolen att skogsbruksåtgärder behöver grundas på en förebyggande strategi, som tar i beaktande både behovet av att bevara de berörda arterna och huruvida åtgärderna har planerats och kommer att utföras på ett sätt som inte åsidosätter fridlysningsförbuden (p. 77). Att få till stånd en allmän tillämpning av förebyggande strategier i Sverige vid utförande av skogsbruksåtgärder kan därför vara avgörande för att Sverige som medlemsstat ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt art- och habitat- och fågeldirektivet. Vid kommande granskningar av EU-kommissionen av Sveriges efterlevnad av naturvårdsdirektiven kan det vara av stor vikt att det framgår att Sverige arbetar förebyggande med artskyddet inom skogsbruket. EU-kommissionen har behörighet att inleda ett överträdelseförfarande mot Sverige, om den anser att Sverige underlåtit att uppfylla en skyldighet, exempelvis genom att inte genomföra ett direktiv korrekt. Ett sådant ärende kan i förlängningen leda till att EU-kommissionen väcker talan mot Sverige i EU-domstolen (art. 258 FEUF⁴⁶).

7.3 Berörda aktörer

Förslag till en förebyggande strategi berör i första hand markägare och verksamhetsutövare inom skogsbruket samt Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, länsstyrelserna i egenskap av ansvariga myndigheter. SLU Artdatabanken berörs, men i mindre omfattning, genom att de redan idag arbetar med Artportalen och leverans av artvisa vägledning. Kommuner berörs i egenskap av markägare. För skogsindustrin bedöms inte förslag till förebyggande strategi ge några direkta konsekvenser, utöver de krav som ställs enligt befintlig lagstiftning.

Markägare och verksamhetsutövare berörs genom att de förväntas tillämpa en förebyggande strategi i det praktiska genomförandet inom skogsbruket men har också ansvar att efterleva de lagar och regler som gäller vid skogsbruksåtgärder.

Skogsstyrelsen berörs som tillsynsmyndighet för skogsvårdslagen och miljöbalken i frågor som rör skogsbruksåtgärder. Skogsstyrelsen hanterar därmed även den tillsyn som gäller artskydd direkt kopplat till skogsbruksåtgärder. Förslagen i den förebyggande strategin berör flera av Skogsstyrelsens verksamhetsprocesser.

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för artskyddet och ansvarar för tillsynsvägledning till länsstyrelserna i frågor som rör tillämpningen av miljöbalken, vilket innefattar vägledning om artskydd i vid bemärkelse.

⁴⁵ Dom från den 4 mars 2021, de förenade målen C-473/19 och C-474/19, (Skydda skogen).

⁴⁶ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. 26.10.2012. C 326/47.

Naturvårdsverket ansvarar också för vägledning om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, men när det gäller samråd som berör artskyddet i skogsbruksfrågor delas vägledningsansvaret med Skogsstyrelsen.

Länsstyrelserna berörs eftersom de ansvarar för artskyddstillsynen i respektive län, med undantag för den tillsyn som utövas av Skogsstyrelsen och Försvarsinspektören för hälsa och miljö. Länsstyrelsen ansvarar för beslut om dispens från förbudet i artskyddsförordningen även i ärenden som rör skogsbruksåtgärder.

7.3.1 Ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer

7.3.1.1 Markägare och verksamhetsutövare

Den förebyggande strategin förväntas bidra till ökad förutsebarhet om vad som krävs för att fridlysningsreglerna inte ska aktualiseras i samband med skogsbruksåtgärder. Den förebyggande strategin innebär att befintliga lagkrav på markägare och verksamhetsutövare förtydligas. Genom att följa den förebyggande strategin förväntas efterlevnaden av artskyddsförordningens bestämmelser förbättras. För de markägare och verksamhetsutövare som idag inte uppfyller kraven bedöms ett arbete i enlighet med den förebyggande strategin leda till ökat behov av förberedande arbete, men färre krav på kompletteringar i samband med avverkningsanmälningar och minskad risk för eventuella domstolsprocesser.

Ett arbete i enlighet med den förebyggande strategin bedöms medföra ökade kostnader för dem som idag inte uppfyller artskyddsförordningens bestämmelser. De ökade kostnaderna rör framtagande och utveckling av kunskapsunderlag, samt ökad tidsåtgång för att använda kunskapsunderlag. En ökad användning av kunskapsunderlag kan avse både egenutvecklade underlag och sådana som exempelvis myndigheter har tagit fram. Ett arbete i enlighet med den förebyggande strategin bedöms även medföra ökade kostnader för att utveckla arbetssätt och stödsystem för planeringsarbete och genomförande.

Om en förebyggande strategi tillämpas bedöms risken minska för att en enskild markägare får bära hela ansvaret för försiktighetsåtgärder inom ett landskapsavsnitt.

Olika markägare och kategorier av markägare bedöms ha kommit olika långt när det gäller att utveckla förebyggande arbetssätt. Förutsättningarna för och konsekvenserna av genomförandet av förslag till förebyggande strategi kan därmed skilja sig mycket åt för olika markägare och verksamhetsutövare.

7.3.1.2 Ekonomiska konsekvenser för stat och förvaltningsmyndigheter

Det är främst förslag till regeringen som sammantaget medför ökade kostnader för staten genom att anslagsnivåerna till berörda myndigheter behöver öka.

Förslaget att utreda justeringar i regelverken enligt praxis (avsnitt 6.2.1) medför att regeringen behöver initiera en översyn av lagstiftningen och ta fram förslag till förändringar av miljöbalken, artskyddsförordningen och skogsvårdslagen.

Förslaget att förstärka resurserna för rådgivning och utbildning i artskydd (avsnitt 6.2.2) från 2024 och framåt, i linje med äskanden i Skogsstyrelsens

budgetunderlag⁴⁷ genom en successiv upptrappning med 20 mnkr för 2024, 50 mnkr för 2025 och 100 mnkr för år 2026. En långsiktig förstärkning behövs därefter i nivå med den äskade tilldelningen för 2026. Förslaget medför att regeringen behöver hantera detta inom budgetprocessen. Insatserna inom artskydd kan samordnas med rådgivning inom andra områden, i linje med det som beskrivs i budgetunderlaget.

Förslaget om utveckling och framtagning av digitala kunskapsunderlag (avsnitt 6.2.3) om skogens natur- och kulturmiljövärden medför att regeringen behöver hantera det inom budgetprocessen. Kostnaden för att utveckla digitala kunskapsunderlag har uppskattats inom regeringsuppdraget Digitala värden i skog.⁴⁸

Förslagen att ge länsstyrelserna och Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram regionala artlistor samt att ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att utreda och föreslå ekonomiska styrmedel och åtgärder behöver hanteras av regeringen (avsnitt 6.2.4 respektive 6.2.5).

Skogsstyrelsen

Det är främst åtaganden i avsnitt 6.1 som medför direkta konsekvenser för Skogsstyrelsen, dessa bedöms sammantaget innebära ökade kostnader.

Förstärkta insatser för intern och extern kunskapsuppbyggnad behövs liksom ökade informations- och kommunikationsinsatser. Resurser måste avsättas för att ta fram vägledningar om fridlysta arter och deras livsmiljöer, modeller för regionala artlistor samt digitala kunskapsunderlag, vilket kräver löpande dialog och samverkan med relevanta verksamheter inom pågående projekt på Skogsstyrelsen och på andra myndigheter. Resurser behöver även avsättas för att utveckla rådgivning, stödmaterial och stöd för hänsynsredovisning, kvalitetsdeklaration för skoglig planering samt för att utveckla former för samverkan inom artskyddsarbetet. Ändrade arbetssätt kring tillsyn bedöms leda till ökade kostnader. Förslaget förväntas på sikt minska Skogsstyrelsens resursåtgång för handläggningstider och domstolsärenden genom att efterlevnaden av artskyddsförordningens bestämmelser förbättras.

Naturvårdsverket

Det är främst åtaganden i avsnitt 6.1 som medför direkta konsekvenser för Naturvårdsverket. Dessa åtaganden bedöms sammantaget innebära ökade kostnader, främst i form av personalresurser.

Naturvårdsverket har en central roll i arbetet med att utveckla samverkan inom artskyddsarbetet i skogsbruket. Detta kan bidra till ett effektivare förebyggande arbete och till genomförandet av strategin. Naturvårdsverket behöver medverka till att tydliggöra hur fridlysta arter ska prioriteras för formellt områdesskydd, utveckla kunskapsunderlag för bland annat vägledningar om fridlysta arter och deras livsmiljöer, modeller för regionala artlistor samt digitala kunskapsunderlag.

⁴⁷ Skogsstyrelsen 2023. Skogsstyrelsens budgetunderlag 2024–2026. Dnr 2022/4564.

⁴⁸ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Digitala värden i skog: uppdrag att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden. Delredovisning av regeringsuppdrag. Skogsstyrelsen Rapport 2023/12.

Detta kräver informations- och kommunikationsinsatser, löpande dialog och samverkan med relevanta verksamheter inom pågående projekt på Skogsstyrelsen och andra myndigheter som länsstyrelserna. Det kan också omfatta metodutveckling och utveckling av nya verktyg.

Länsstyrelser

Länsstyrelserna kommer att behöva avsätta resurser för kompetensutveckling om tillämpningen av de reviderade riktlinjerna för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket.

De reviderade riktlinjerna för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket förväntas bidra till att länsstyrelserna och Skogsstyrelsen handlägger ärenden mer enhetligt. Detta bedöms leda till ökad förutsebarhet om hur regelverken kommer att tillämpas och uttolkas i enskilda fall. Detta kan i sin tur leda till både förbättrad hänsyn till fridlysta arter och deras livsmiljöer, samt att hanteringen av ärenden blir mindre resurskrävande för både markägare och myndigheter. Vid revideringen har riktlinjerna utökats till att även omfatta nationella fridlysningsregler och handläggning av dispensärenden, vilket förväntas bidra till ökad enhetlighet och förutsebarhet även för dessa typer av ärenden.

Antalet ärenden som gäller dispens från artskyddsförordningen kan komma att öka om sådan prövning blir en förutsättning för ersättning. Det är dock ännu oklart i vilken mån en sådan utveckling kan följa av nuvarande praxis.

7.4 Miljömässiga konsekvenser

Skogsbrukets miljöarbete har i stor utsträckning varit inriktad mot att bevara livsmiljöer och biologiskt värdefulla strukturer i skogen. Ett konsekvent genomförande av förslaget till förebyggande strategi bedöms leda till att synliggöra behov av hänsyn och anpassningar av skogsskötseln för att uppfylla artskyddsförordningens krav. Ett ökat fokus på enskilda fridlysta arter och deras livsmiljöer skulle då kunna medföra att andra typer av miljövärden ges lägre prioritet, i alla fall i de delar som avser frivilliga insatser. Det skulle exempelvis kunna ske genom att frivilliga avsättningar prioriteras om från områden med andra miljövärden till områden där det finns eller kan förväntas finnas fridlysta arter med stora arealkrav.

Den förebyggande strategin som arbetssätt bedöms inte ge några direkta miljömässiga konsekvenser för klimatet.

7.5 Sociala konsekvenser

Ett genomförande av den förebyggande strategin kan leda till förbättrad arbetsmiljö för anställda inom skogsbruket och myndigheter, genom att mycket av den upplevda oklarheten och osäkerheten som finns idag kan minska. Ökad tydlighet om hur regelverken ska tolkas, i kombination med förbättrade kunskapsunderlag och ökat stöd från myndigheter till skogsbrukets aktörer, kan bidra till att minska de motsättningar som tidigare har lett till konflikter i olika arbetssituationer. Arbetsmiljön för både branschens aktörer och för myndigheternas handläggare bör därmed kunna bli lugnare och mindre konfliktfylld. Samtidigt bedöms förutsebarheten för markägare och verksamhetsutövare förbättras.

Vår bedömning är att skogens värde för rekreation och friluftsliv, kulturmiljövård och renskötsel inte påverkas i någon större omfattning av den förebyggande strategin. Inte heller bedöms skogssektorns arbete för ökad jämställdhet påverkas av åtaganden eller förslagen.

7.6 Andra samhällsekonomiska konsekvenser

Nyttan av förslaget om en förebyggande strategi bedöms på en övergripande nivå överväga de kostnader som kan förväntas uppstå.

Att bevara biologisk mångfald, höga naturvärden och hotade arter är av stor samhällsekonomisk betydelse. En försämring för, eller förlust av, vissa fridlysta arter och livsmiljöer kan vara oåterkallelig inom överskådlig tid. Det finns därmed samhällsekonomiska motiv att med statliga styrmedel styra skogsbruket mot ökad hänsyn och anpassad skogsskötsel efter fridlysta arters behov. Den samhällsekonomiska kostnaden för hänsyn och anpassningar av skogsskötseln efter enskilda fridlysta arters behov ökar dessutom ju senare förebyggande strategier och konkreta åtgärder genomförs.

För samhällsekonomisk kostnadseffektivitet är det avgörande med rätt åtgärd på rätt plats. Något som minskar den samhällsekonomiska kostnadseffektiviteten är om förekomster av fridlysta arter som är relativt vanliga i skogen medför krav på långtgående begränsningar av brukandet, samtidigt som det finns andra mer unika naturvärden som inte prioriteras för skydd och hänsyn, exempelvis hotade arter som inte är fridlysta.

Markägare och verksamhetsutövare har ett ansvar för att förhindra att artskyddsförordningens förbud aktualiseras. Det kan finnas behov av utökade och förbättrade styrmedel om marknadens aktörer inte själva anpassar skogsskötseln, trots förbättrade kunskapsunderlag och stöd av en förebyggande strategi.

8 Alternativa vägar som vi har övervägt

Här redovisas alternativ som har framförts i dialogprocessen, eller som vi har övervägt men valt att inte gå vidare med.

8.1 Rättsligt bindande förebyggande strategi

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har övervägt om en förebyggande strategi bör vara rättsligt bindande. Vi bedömer att det inte finns EU-rättsliga krav på att en förebyggande strategi ska vara del i lagstiftningen, däremot finns det krav på att det ska vidtas förebyggande åtgärder som är sammanhängande och samordnade. Vi bedömer därför att det vore lämpligt att det i lagstiftningen framgår att artskyddsförbudet behöver förebyggas.

Motiv: Eftersom vi konstaterar att det är frivilligt att följa den förebyggande strategi som presenteras här är det inte lämpligt att införa bestämmelser om den föreslagna strategin i svensk lag. Motsvarande förebyggande åtgärder kan genomföras på annat sätt än vad som föreslås, utan att det för den skull behöver strida mot formella regler.

8.2 Obligatoriska skogsbruksplaner

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har övervägt om skogsbruksplaner bör vara obligatoriska. Vi bedömer inte att det är lämpligt att införa ett sådant krav på skogsbruksplaner, såvida det inte sker andra genomgripande förändringar av regelverken avseende bland annat systemtillsyn.

Motiv: I EU-kommissionens vägledning⁴⁹ nämns obligatoriska skogsbruksplaner som en möjlig förebyggande strategi. För att få avsedd effekt skulle skogsbruksplanen behöva innehålla information om förekomst av fridlysta arter och deras livsmiljöer och den hänsyn som är planerad efter de fridlysta arternas behov. Det skulle också behövas någon form av förhandsgodkännande av skogsbruksplanen från myndigheters sida och den skulle därefter vara bindande för markägaren.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att ett sådan arbetssätt skulle kräva stora resursinsatser av både markägare och myndigheter, samtidigt som nyttan inom nuvarande regelverk bedöms vara begränsad. Obligatoriska skogsbruksplaner i sig uppfyller inte syftet med den förebyggande strategin, utan det är innehåll och kvalitet på uppgifterna om fridlysta arter och deras livsmiljöer i planen som är avgörande. För att myndigheterna ska kunna ge ett godkännande i förväg behöver kraven på innehållet i en skogsbruksplan ställas högt. Även efter ett sådant godkännande skulle förutsättningarna för brukande kunna förändras vad gäller försiktighetsåtgärder till fridlysta arterers livsmiljöer exempelvis genom att nya uppgifter kommer fram eller genom förändringar i det omkringliggande skogslandskapet.

⁴⁹ Europeiska Kommissionen, 2021. Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet (12-10-21).

Vår bedömning är att det är mer effektivt att utveckla den frivilliga skogsbruksplaneringen vad gäller innehåll och kvalitet rörande uppgifter om fridlysta arter och den hänsyn som planerats efter deras behov. Detta ligger också i linje med skogspolitiken i övrigt.

8.3 Skogsbruksplaner som granskats på förhand av myndighet

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har övervägt om myndigheter bör kunna granska och lämna utlåtande om de frivilliga skogsbruksplaner och motsvarande som markägare har, när det gäller planerade försiktighetsåtgärder till fridlysta arter. Vi bedömer att det inte är lämpligt med en sådan process för granskning och utlåtande.

Motiv: Frågan har framförts om att myndigheter, i första hand Skogsstyrelsen, skulle kunna lämna utlåtande i förväg om en markägarens frivilliga planering av försiktighetsåtgärder till fridlysta arter i en skogsbruksplan eller motsvarande. Ett sådant utlåtande skulle kunna bidra till att skapa bättre förutsebarhet för brukandet av ett skogsinnehav.

Vi bedömer dock att sådana arbetsätt skulle kräva stora resursinsatser av både markägare och myndigheter och troligen lagstiftningsförändringar samtidigt som nyttan kan vara begränsad. Kraven på detaljeringsgrad och noggrannhet vid insamling av uppgifter om förekomst av fridlysta arter och deras livsmiljöer skulle behöva ställas högt för att myndigheterna skulle kunna lämna ett utlåtande i förväg. Även efter ett sådant utlåtande skulle förutsättningarna för brukande kunna förändras vad gäller försiktighetsåtgärder till fridlysta arter, exempelvis genom att nya uppgifter kommer fram eller genom förändringar i det omkringliggande skogslandskapet.

8.4 Införa ackreditering vid skoglig planering

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har övervägt att lämna förslag om att det bör tas fram en standard för uppgifter om fridlysta arter och deras livsmiljöer och den hänsyn som planeras till dem i skogsbruksplaner samt att Swedac skulle få möjlighet att ackreditera de som utför skogsbruksplanering och utöva tillsyn av att standarden efterlevs. Vi bedömer att effekt och nytta av ett sådant arbete inte skulle uppväga merkostnaden för ett sådant arbetsätt.

Motiv: Frågan har framförts om att en sådan standard skulle tas fram för skogsbruksplaner och att Swedac skulle få möjlighet att ackreditera de som utför skogsbruksplanering och utöva tillsyn av att standarden efterlevs. Ett sådant arbetsätt finns för naturvärdesinventering. Tanken liknar den med att ta fram en kvalitetsdeklaration för skoglig planering (se avsnitt 6.1.6), men bedöms innebära en mer strikt och tydlig styrning och ökade resursinsatser. Vid kontakter med myndigheter, så som avverkningsanmälan, skulle markägare på frivillig grund kunna hänvisa till att den skogliga planeringen uppfyller de krav som ställts upp i standarden.

Vi bedömer att det är ett mer omfattande arbete med att utveckla sådana arbetsätt jämfört med att enbart ta fram en kvalitetsdeklaration, samtidigt som mervärdet bedöms vara begränsat.

8.5 Genomföra inventeringar för vissa specifika arter och livsmiljöer

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har övervägt att lämna förslag som rör ett statligt ansvar för inventeringar i fält efter vissa fridlysta arter och/eller specifika livsmiljöer.

Motiv: Behovet av kunskap om fridlysta arters förekomster är stort. Den kunskap som finns tillgänglig idag är i stort sett helt beroende av enskilda personers och ideella föreningars rapporteringar av fynddata till Artportalen. Detta gör att det finns en ojämnhet i vad det finns för tillgänglig kunskap. Denna ojämnhet är framför allt geografisk, men det finns också stora olikheter i tillgänglig kunskap om olika organismgrupper. För att motverka detta har en tanke varit att staten, genom länsstyrelserna och Skogsstyrelsen, skulle kunna få i uppdrag att målinriktat leta efter vissa fridlysta arter och deras livsmiljöer.

Vår bedömning är dock att detta inte är ett effektivt sätt att inhämta kunskap. Vi föreslår i stället att statens ansvar för att ta fram kunskapsunderlag ska inrikta sig på digitala kunskapsunderlag med fokus på att identifiera potentiella livsmiljöer snarare än enskilda artförekomster.

9 Källförteckning

Rapporter, betänkanden, propositioner och regeringsbeslut

Europeiska Kommissionen, 2007. Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, februari 2007.

Europeiska Kommissionen, 2021. Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet (12-10-21).

Michanek, G., Bostedt, G., de Jong, J., Ekvall, H., Forsberg, M., Hof, A., Sjögren, J. & Zabel von Felten, A., 2019. Landskapsplanering av skog för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk. Naturvårdsverket rapport 6909.

Naturvårdsverket, 2009. Handbok för artskyddsförordningen. Del 1 – Fridlysning och dispenser.

Naturvårdsverket, 2023. Fördjupad utvärdering Levande skogar. Förslag till regeringen. Underlag till den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023. Naturvårdsverket rapport 7091.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2016. Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. 21 juni 2016, version 1.1 2016-07-05.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2023. Förslag på mer flexibla biotopskydd samt anpassade skydds- och ersättningsformer för det fjällnära området. Rapport 2023/09.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2023. Digitala värden i skog: uppdrag att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden. Delredovisning av regeringsuppdrag. Skogsstyrelsen Rapport 2023/12.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2023. Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. Version 2.0. 2023-12-01

Regeringsbeslut, 2021. N2021/03147. Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Skogsstyrelsen. 2021-12-22.

Regeringsbeslut, 2022. Uppdrag att se över den nationella strategin för formellt skydd av skog. 2022-06-09. Dnr M2022/01241.

Regeringsbeslut, 2022. N2022/01391. Uppdrag att utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden. 2022-06-09.

Skogsstyrelsen, 2022. Levande skogar. Fördjupad utvärdering 2023. Rapport 2022/12.

Skogsstyrelsen, 2023. Skogsstyrelsens budgetunderlag 2024–2026. 2023-03-01. Dnr 2022/4564.

SOU 2021:51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Betänkande av artskyddsutredningen.

Författningar

Artskyddsförordning (2007:845).

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. 26.10.2012. C 326/47.

Förordningen (2001:447) om ändring i artskyddsförordningen (1998:179).

Rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 (fågeldirektivet).

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 (art- och habitatdirektivet).

Domar och förhandsbesked

EU-domstolens avgöranden i C-103/00 (om skyddet av *Caretta caretta* på Zakynthos).

EU-domstolens avgöranden i C-183/05 (om skyddet av flera arter från bilaga 4 i Irland).

EU-domstolens avgöranden i C-383/09 (om skyddet av *Cricetus cricetus* i Frankrike).

EU-domstolens avgöranden i C-504/14 (om skyddet av *Caretta caretta* i Kyparissiaområdet).

EU-domstolens avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 (Skydda skogen). Dom från den 4 mars 2021.

EU-domstolens avgörande i mål nr C-432/21. Dom från den 2 mars 2023.

Mark- och miljööverdomstolens dom från den 8 juni 2023 i mål nr M 293-22.

NJA 2023 dom från den 5 april 2023. ”Tjäderspelet i Malsättra”. Mål T 538-22

Övrigt

”Låt hotade arter bli en tillgång för skogsägare” Debattartikel i Svenska Dagbladet 2023-01-12. [Debattörer: Låt hotade arter bli en tillgång för skogsägare | SvD Debatt](#). Publicerad 2023-01-12. Hämtad 2023-09-12.

Vetenskapsradion 2023. Tjäna pengar på mossa, skalbaggar och hackspettar. [Tjäna pengar på mossa, skalbaggar och hackspettar 28 mars 2023 - Vetenskapsradion På djupet | Sveriges Radio](#). Publicerad 2023-03-28. Hämtad 2023-09-12.