

2022-04-13
M2022/00809

Miljödepartementet

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Skogsstyrelsen
551 83 Jönköping

Uppdrag att ta fram förebyggande strategier och arbetssätt, riktlinjer och vägledningar för artskydd i skogen

Regeringens beslut

Regeringen ger 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 att revidera och besluta om myndigheternas befintliga gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket. I de gemensamma riktlinjerna ska också ansvarsfördelning för kunskapsinhämtning i ärenden klargöras.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ska även underlätta för skogsägare och verksamhetsutövare genom att fortsätta utveckla befintliga vägledningar om lämplig hänsyn till fridlysta arter och deras livsmiljöer vid skogsbruksåtgärder.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ska vid genomförande av uppdraget föra dialog med länsstyrelser och andra relevanta myndigheter och med representanter för skogsägare, skogsnäring, miljöorganisationer och andra berörda.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ska löpande informera Regeringskansliet (Miljödepartementet och Näringsdepartementet) om hur arbetet med uppdraget fortskrider.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ska senast den 30 september 2023 lämna en slutredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Miljödepartementet).

Ärendet

Regeringen beslutade den 18 juli 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka möjligheterna och föreslå åtgärder för stärkt äganderätt till skog, nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark och hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi. Skogsutredningen lämnade sitt betänkande Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73) till regeringen i november 2020. Betänkandet innehöll bland annat ett förslag om att införa ett kunskapskrav i skogsvårdslagen (1979:429) och en s.k. naturmiljöbeskrivning som ett sätt att dokumentera förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald.

Regeringen anför i propositionen Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvärden i skogen med frivillighet som grund (prop. 2021/22:58) att det är fortsatt angeläget med ett statligt ansvar för att tillse att det finns ett kunskapsunderlag i form av geografisk information om tillståndet i skogen och om förekomst av naturvärden. Regeringen anför vidare att detta är något som kan utgöra ett stöd för skogsägaren. Regeringen konstaterar vidare att markägare redan i dag har god kunskap om sin skog.

Regeringen beslutade den 20 maj 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över artskyddsförordningen (2007:845) och ta ställning till om ändringar i miljöbalkens ersättningsbestämmelser eller andra delar av balken är nödvändiga för att översynens syfte ska kunna nås. Artskyddsutredningen lämnade sitt betänkande Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar (SOU 2021:51) till regeringen i juni 2021. Betänkandet innehöll bland annat förslag om att myndigheterna ska ta fram information om fridlysta arter, råd och riktlinjer för hänsynskrävande miljöer samt besluta om s.k. livsmiljöunderlag. Betänkandet har remitterats och bereds inom Regeringskansliet.

Regeringen har nyligen aviserat en översyn av artskyddsförordningen som avser hur artskyddsbestämmelserna i fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet ska införlivas i förordningen. Det nu beslutade uppdraget ska anpassas och slutredovisas till Regeringskansliet efter den översynen.

Skälen för regeringens beslut

Det har uppstått en osäkerhet kring vad som är tillräcklig hänsyn i samband med skogsbruk för arter som är skyddade enligt artskyddsförordningen. Det är en problematisk situation då den skapar oro och osäkerhet för skogsägare och myndigheter. Det får negativa konsekvenser för skogsbruket och skogsägare får svårt att planera sin verksamhet. Bakgrunden är inte förändringar i svensk lagstiftning utan nya rättsfall som tolkar EU-reglerna om artskydd som gällt under en längre tid i Sverige och EU. Problematiken är samtidigt inte ny utan har uppmärksammats av skogsägare, myndigheter och domstolar en tid tillbaka, och fanns med som en punkt i januariavtalet. Det är regeringens utgångspunkt att det ska vara möjligt att uppnå såväl målen för skogspolitiken som riksdagens miljömål om Levande skogar och Ett rikt växt- och djurliv, och att samtidigt leva upp till våra EU-rättsliga åtaganden.

Osäkerheten kräver därför en skyndsam lösning och regeringen kommer att vidta åtgärder för att trygga skogsbruket. En viktig åtgärd är detta uppdrag att ta fram förebyggande strategier och arbetssätt, riktlinjer och vägledningar för artskydd i skogen.

Närmare om uppdraget

Syftet med de förebyggande strategier och arbetssätt som ska tas fram inom ramen för detta uppdrag är att underlätta ett skogsbruk som genom planering och hänsyn förebygger att förbudet i artskyddslagstiftningen aktualiseras. Dessa förebyggande strategier och arbetssätt är ett komplement till det strikta artskyddet som regleras i artskyddsförordningen. En viktig utgångspunkt är att underlätta för skogsägare och verksamhetsutövare (t.ex. skogsentreprenörer) att planera sin verksamhet så att skogsbruk kan bedrivas utan att komma i konflikt med artskyddsreglerna. Det ska vara enkelt för både större och mindre skogsägare att göra rätt. Arbetet bör också syfta till att främja ett bra samarbete mellan myndigheter, skogsägare och verksamhetsutövare.

Vid framtagande av de förebyggande strategierna och arbetssätten ska utgångspunkt tas i befintliga åtgärder, som exempelvis skogsbrukets planering, arbete som syftar till att nå god miljöhänsyn, åtgärdsprogram för hotade arter och nationell strategi för formellt skydd av skog. Det kan behöva förtydligas hur befintliga åtgärder bidrar till att förebygga att artskyddsförbudet aktualiseras.

EU-domstolen har, i den s.k. Skydda skogen-domen den 4 mars 2021 (förenade målen C-473/19 och C-474/19, ECLI:EU:C:2021:166), klargjort att skogsbruksåtgärder bör grunda sig på en förebyggande strategi där hänsyn tas till behovet av att bevara de berörda arterna. Strategin ska bidra till att skogsbruksåtgärdena planeras och utförs på ett sätt som inte åsidosätter artskyddsreglerna i art- och habitatdirektivet med hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.

Enligt EU-kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet (C(2021) 7301 final) kan förebyggande strategier säkerställa skydd av de berörda arterna genom att undvika konflikter med förbudet i direktivet.

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket antogs 2016 och används för handläggning av skogsbruksårenden som berör fridlysta arter skyddade genom 4 och 7 §§ artskyddsförordningen, dvs. arter som är skyddade enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.

En rättspraxis har därefter vuxit fram om tillämpningen av artskyddsfrågor via lagakraftvunna domar från såväl nationella domstolar som från EU-domstolen. Domarna som gett den nya praxisen bör tolkas av myndigheterna gemensamt, och slutsatserna bör ligga till grund för utformningen av de reviderade riktlinjerna. Erfarenheter från tillämpningen av riktlinjerna, och eventuellt tillkommande rättspraxis, bör tas till vara i arbetet. Riktlinjerna bör även inkludera handläggning av ärenden som rör nationellt fridlysta arter.

Miljöbalkens kunskapskrav, t.ex. i fråga om arter som skyddas enligt artskyddsförordningen och de hänsyn som behöver tas till dem, gäller för alla verksamheter. Det är inte möjligt att ha full kunskap om miljön när olika verksamheter ska planeras och bedrivs. Det är dock viktigt att på så god kunskap som möjligt – i linje med det som anges i miljöbalken och i den utsträckning det inte är orimligt – att vidta skyddsåtgärder, iakttäta försiktighetsmått och i övrigt göra det som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada på natur- eller kulturmiljön.

Riktlinjerna bör klargöra ansvarsfördelningen mellan markägare och staten beträffande kunskapsinhämtning rörande arters livsmiljöer och artförekomster i skogen. Det ska vara enkelt för en enskild skogsägare att förstå vad

som förväntas och det bör vara fokus på livsmiljöer snarare än förekomst av arter. Krav på kunskap och därmed utredning om åtgärdens påverkan på miljön ska endast ställas i den utsträckning det kan anses rimligt. Riktlinjerna bör även klarlägga hur staten kan utveckla det ansvar för att tillhandahålla kunskapsunderlag som staten har, i syfte att underlätta för skogsägare och verksamhetsutövare att göra rätt. Riktlinjerna bör även klarlägga hur skogsägare och verksamhetsutövare bör använda det underlag som staten tillhandahåller.

Myndigheterna ska – genom att fortsätta utveckla vägledningar om lämplig hänsyn till fridlysta arter och deras livsmiljöer vid skogsbruksåtgärder – underlätta för skogsägare och verksamhetsutövare i skogen att undvika att förbuden i artskyddslagstiftningen aktualiseras. Artskyddsutredningen framhöll vikten av att ta fram information om fridlysta arter och råd och riktlinjer för hänsynskrävande miljöer.

Vägledningarna bör redovisa hur kontinuerlig ekologisk funktion kan upprätthållas för fridlysta arter i form av god miljöhänsyn, anpassat brukande eller avsättningar och områdesskydd. Vägledningar om förebyggande åtgärder i viktiga livsmiljöer kan vara ett sätt att flytta fokus från enskilda artförekomster till upprätthållande av kontinuerlig ekologisk funktion i landskapet.

Vägledningarna kan även vara geografiskt knutna kunskapsunderlag för vissa särskilt hänsynskrävande arter eller geografiskt knutna kunskapsunderlag som indikerar (eller pekar på sannolikheter för) miljöer av betydelse för fridlysta arter.

Förebyggande strategier och arbetssätt, riktlinjer och vägledningar ska tillgängliggöras och kommuniceras.

På regeringens vägnar

Khashayar Farmanbar

Magnus Bergström

Kopia till

Samtliga länsstyrelser
Havs- och vattenmyndigheten