

Gemensamma riktlinjer för handläggning av Artskyddsärenden i skogsbruket

Sveriges Ornitologiska Förening – BirdLife Sverige (SOF-Birdlife) har inbjudits att yttra sig om förslagen i rubricerade ärende. Vi vill härmed lämna följande synpunkter.

Artskyddsförordningen trädde i kraft den 31 maj 2001. Det har alltså gått 15 år utan att ansvariga myndigheter på allvar börjat tillämpa förordningen. Det är alltså hög tid att arbetet nu struktureras och kommer igång på Skogsstyrelsen och vid länsstyrelserna. Det är därför glädjande att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen äntligen tagit tag i frågan. Hur arbetet i vissa delar ska gå till presenteras i det förslag till vägledning som utskickats som remiss.

Riktlinjerna är i stora delar väl genomarbetade och genomtänkta. Det flödesschema som t.ex. visas på sidan 21 är mycket bra och visar tydligt ärendegången.

Allmänt

Kunskapskravet – egenkontroll

Utgångspunkten med artskyddet måste vara att ett förebyggande arbete utförs och hänsyn tas i linje med det som Artskyddsförordningen kräver. Målet bör vara att detta görs så grundligt att förbud mot skogsbruksåtgärder inte behöver fattas. Detta kräver dock att verksamhetsutövaren, för att uppfylla kraven i Artskyddsförordningen, behöver inhämta kunskap om huruvida bilaga 4-arterna förekommer på mark som kommer att beröras av skogsbruksåtgärder, samt kunna redovisa att tillräcklig hänsyn kommer att tas.

Detta är också det normala förfarandet vid andra verksamheter som berörs av Artskyddsförordningen. Undersökningsplikt d v s krav på inventering och kunskap om vilka arter som berörs av verksamheten gäller vid vindkraftsprojektering, vid anläggning av täkter och deponier, detaljplanläggning av mark, vägprojekt m.m. I dessa fall är verksamhetsutövaren skyldig att redovisa vilka skyddsåtgärder som skall göras för att motverka skada på förekommande arter, för att undvika att söka dispens enligt Artskyddsförordningen.

Tillsynsansvaret beskrivs på sidan 16 i remissen under rubriken: ”Operativ tillsyn i 12:6-samråd”. Där står: ”Anmälan görs för att Skogsstyrelsen, när det handlar om skogsbruksåtgärder, i förväg ska kunna bedöma om verksamhetsutövaren uppfyller bestämmelserna i miljöbalken och dess förordningar. *Det innebär att Skogsstyrelsen i 12:6-samråd ska bedöma om verksamhetsutövaren uppfyller de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och att förbuden i Artskyddsförordningen respekteras.*”

Vidare står längre ner på samma sida under rubriken ”Information och utredning vid tillsyn”:
”Tillsynsmyndigheten har i sitt arbete rätt att begära in de uppgifter och undersökningar som behövs för tillsynen. Utgångspunkten är att verksamhetsutövaren enligt 2 kap. 1 § miljöbalken ska visa att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken uppfylls. Här ligger alltså bevisbördan hos verksamhetsutövaren eller den som vidtar en åtgärd.”

Vår tolkning av dessa båda stycken är att verksamhetsutövaren i sin avverkningsanmälan är skyldig att visa för Skogsstyrelsen att de undersökningar gjorts som kan anses nödvändiga för att kunna visa att hänsynsreglerna, fr.a. kunskapskravet och försiktighetsprincipen är uppfyllda. Kunskapskravet förutsätter rimligen att någon typ av inventering gjorts och att denna redovisas för myndigheten i avverkningsanmälan. Finns inte detta har myndigheten rätt att begära in uppgifter. Denna skyldighet borde även tydligt framgå i formuläret för avverkningsanmälan, så att det blir tydligt både för myndigheten, verksamhetsutövaren och andra som kan ta del av denna information.

I varje avverkningsanmälan finns under F2 (sidan 2 i blanketten) rutor att fylla i angående om det i området förekommer bl.a. prioriterade fågelarter. Det är med nuvarande utformning av blanketten inte möjligt att veta om verksamhetsutövaren utfört den egenkontroll den är skyldig att göra, enligt ovan.

- **Vi föreslår därför att avverkningsblanketten kompletteras med en fråga om denna undersökningsplikt är utförd eller inte, samt tydlig information om att det kan vara ett artskyddsbrott att ta bort eller förstöra fortplantningsområde eller viloplats för prioriterade fågelarter enligt bilaga 4.**

Exempel på undersökningsplikt

Eftersom tjänstemän på Skogsstyrelsen ska bedöma om verksamhetsutövaren uppfyller de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i sin avverkningsanmälan och att förbuden i Artskyddsförordningen respekteras anser vi att det borde finnas exempel även på hur dessa skulle kunna se ut.

På sidan 17 i remissen står: *”Kraven på det underlag som kan begäras kan vara långtgående. Begränsningen är att det inte i det enskilda fallet får ses som oskäligt. Undersökningsplikten begränsar sig till vad som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Vad som kan betraktas som oskäligt är en bedömning som får göras från fall till fall”.*

- **Vi föreslår därför att det i de gemensamma riktlinjerna visas ett antal fiktiva exempel på kravet på undersökningsplikt vid t.ex. avverkningsanmälningar och 12:6 samråd. Detta torde vara till stor nytta för både tjänstemän och verksamhetsutövare, men även för andra intressenter.**

Stöd till verksamhetsutövaren och kopplingen till andra projekt

Vår slutsats är att för att myndigheterna skall kunna försäkra sig om att Artskyddsförordningen införs i den skogligen planeringen är det viktigt att man visar verksamhetsutövare hur man kan integrera Artskyddsförordningen på olika sätt i ekologiska landskapsplaner eller gröna skogsbruksplaner. Genom att utveckla hemsidorna skulle man på så sätt hjälpa verksamhetsutövaren att kunna integrera artskyddet på ett naturligt sätt.

[\(http://www.skogsstyrelsen.se/Produkter--Tjanster/UTBUD/SKOGLIGA-PLANER/Gron-skogsbruksplan/\)](http://www.skogsstyrelsen.se/Produkter--Tjanster/UTBUD/SKOGLIGA-PLANER/Gron-skogsbruksplan/)



Det kan även finnas anledning att fundera över hur Artskyddsförordningen kopplar till Skogsstyrelsens övriga projekt och då främst ”Dialog om miljöhänsyn”, ”Grön infrastruktur” och ”Hyggesfritt skogsbruk”.

Samråd och rätt att överklaga

Rubriken på sidan 20 handlar om *”Myndigheterna ska dokumentera bedömningar och fatta beslut”* Där står: *”Det är också viktigt att ärenden avslutas med beslut, dels för att det tydliggör möjligheten att överklaga, dels för att uppfylla Århuskonventionen och de ideella miljöorganisationernas talerätt.”*

Det är bra att de ideella miljöorganisationernas talerätt och möjlighet att överklaga beslut tydliggörs i texten. Vi menar dock att det blir problematiskt att samrådsförfarandet och underrättandet om beslut automatiskt bara sker mellan myndighet och verksamhetsutövare.

- **Vi menar att det är rimligt att ideella miljöorganisationer i artskyddsärenden, där man lämnat uppgifter och/eller synpunkter, blir en samrådspart som automatiskt och utan begäran får underrättelser och möjlighet att lämna synpunkter under ärendets gång fram till beslut. Att fastställa detta som en rutin i riktlinjerna underlättar förmodligen både myndighetens, verksamhetsutövarens och de ideella organisationernas framtida arbete.**

Avsnittet ”Bedömning av bevarandetillstånd och kontinuerlig ekologisk funktion (s. 29-30)

På sidan 30 står under ”Bedömning av kontinuerlig ekologisk funktion” att ” För att bedöma om den kontinuerliga ekologiska funktionen påverkas behöver man alltså även titta på och bedöma kvaliteterna (utifrån den aktuella artens behov) i det omgivande landskapet”.

- **Vi föreslår att man här lägger till följande:**
 - o **För tjäder har det i Jönköpings län, Kolmården och Västra Götalands län utförts habitatmodellering som är ett viktigt redskap att använda i detta sammanhang.**

Avsnittet ”Bedömning om Artskyddsförordningens förbud aktualiseras eller inte” (s. 30)

Skrivningen nedan (första stycket) kring hur bedömningen skall göras menar vi är direkt missvisande då arten skall ha ett gott bevarandetillstånd på regional och lokal nivå oavsett hur bevarandestatusen ser ut på nationell/biogeografisk nivå. Det är ju även i det syftet som en regional tillämpning är viktig och har en egen rubrik i de artvisa vägledningarna.

- **Vi föreslår därför att den första meningen kring nationell/biogeografisk bevarandestatus stryks, enligt nedan.**

”Bedömningen om Artskyddsförordningens förbud aktualiseras eller inte, är en sammanvägd bedömning av:

- ~~artens bevarandestatus på nationell/biogeografisk nivå~~
- artens bevarandetillstånd på regional och lokal nivå samt
- åtgärdens påverkan på områdets kontinuerliga ekologiska funktion för arten i fråga.



Skrivningen (andra stycket) kan ge intrycket att detta inte är så viktigt för arter som inte är rödlistade. Där står att: "För rödlistade arter finns än större anledning att använda sig av försiktighetsprincipen när man avgör en åtgärds eventuella påverkan på en fridlyst art."

- **Vi föreslår följande förändring i texten och att citerad mening ovan stryks.**

Ytterligare en del i bedömningen är hänsynen till hur hotad en art är. **Det är viktigt att artskyddet arbetar förebyggande och ser bevarande även ur ett framtida perspektiv och inte enbart agerar utifrån den just nu gällande situationen. Utgångspunkten för artskyddet är att den biologiska mångfalden skall bevaras och att arterna skall uppnå och vidmakthålla en gynnsam bevarandestatus. Det är därför viktigt att man vid bedömningar av alla prioriterade arter tillämpar försiktighetsprincipen.** För rödlistade arter finns än större anledning att använda sig av försiktighetsprincipen när man avgör en åtgärds eventuella påverkan på en fridlyst art." En viktig parameter är då skogsbrukets eventuella positiva eller negativa bidrag till artens nuvarande bevarandetillstånd.

I tredje stycket s. 30 föreslår vi två tillägg (markerade med fet text)

Artens ekologiska krav är viktiga att känna till. Kommer den påverkan som uppstår på arten eller dess livsmiljö till följd av åtgärden att ha betydelse för bevarandetillståndet? Här kan man få stöd av de olika kunskapsunderlag som finns. Frågorna som behöver besvaras är:

- Hur påverkas arten av den åtgärd som är planerad?
- Finns det risk för störning eller dödande, eller är det främst habitatförlust som kan vara ett problem?
- Nyttjar arten det aktuella området hela året?
- Finns det indirekta effekter att ta hänsyn till?
- **Vilka arealkrav har arten? Kommer dessa att kunna säkerställas?**
- **Har arten kända tröskelnivåer som måste bibehållas?**

Exempel på handläggning

Det är mycket bra att dokumentet på sidorna 31-33 innehåller några exempel på hur handläggning kan gå till. Komplettera gärna med fler belysande och typiska exempel. Dock är det första exemplet (Kungsörn - boplatsen känd) inte bra. Slutsatsen i sista stycket är att den påkallade hänsynen ryms inom intrångsbegränsningen. Från SOF-Birdlife har vi i många fall varit inblandade i just hänsyn till häckningsplatser för kungsörn. Vår erfarenhet är att det i stort sett aldrig räcker med hänsyn enligt intrångsbegränsningen. Att ge exempel på ett fall med boplats av kungsörn där hänsyn enligt intrångsbegränsningen är tillräcklig anser vi därför är mycket olämpligt. Skrivningen i sista stycket bör därför ändras på lämpligt sätt.

Vi saknar fyra väsentliga avsnitt:

1. Utbildning av personal.

I stort sett inget nämns om hur berörda tjänstemän på respektive myndighet ska utbildas i hanteringen av artskyddsärenden. Tveklöst behövs en omfattande fortbildning av tjänstemännen. Det räcker inte med att skicka ut skriftliga riktlinjer för arbetet med Artskyddsförordningen. För att arbetet skall bli ändamålsenligt, effektivt och korrekt krävs en väl genomtänkt och strukturerad fortbildningsprocess, gärna i flera steg. I t.ex. Skogsstyrelsens protokoll nr H-50/2015 (Rutin – kompetens, utbildning och medvetenhet) specificeras olika utbildningskrav för att exempelvis få handlägga beslut om områdesskydd, utföra nyckelbiotopsinventering m.m. För att handlägga lagärenden (gällande t.ex. skogsvårdslag eller Artskyddsförordningen) krävs i nuläget (enligt samma rutin): ”Högskoleexamen inom skog eller biologi eller motsvarande utbildning”. Vi anser att det inte är tillfyllest. Skogsstyrelsen har välrenommerad erfarenhet av effektiv och verksamhetsinriktad personalfortbildning. Inför nyckelbiotopsinventeringen anordnade Skogsstyrelsen mycket välgenomtänkt och meningsfull utbildning av inventerarna.

- **Vi anser att kvalitativt likartad utbildning är nödvändig inför implementeringen av Artskyddsförordningen i Skogsstyrelsens arbete. Vi anser även att nämnda skogsstyrelseprotokoll bör kompletteras med specifika krav för de tjänstemän som skall handlägga ärenden enligt Artskyddsförordningen.**

Eftersom initiering av ärenden enligt Artskyddsförordningen i de flesta fall torde ske via avverkningsanmälan är det nödvändigt att Skogsstyrelsens handläggare av just avverkningsanmälan har mycket god kompetens vad gäller handläggning enligt Artskyddsförordningen. Dessa handläggare blir en nyckelgrupp för att förordningen ska fungera på ett ändamålsenligt sätt.

2. Uppföljning av verksamheten.

I sista stycket på sidan 7 anges: ”eftersom kunskapsunderlag och praxis utvecklas finns anledning att omarbeta och uppdatera riktlinjerna”. Detta är ett mycket viktigt konstaterande men det behöver utvecklas mycket mera. För att efterhand kunna utveckla och förbättra verksamheten behöver verksamheten följas upp på ett systematiskt, välstrukturerat och väl genomtänkt sätt. Om detta sägs ingenting i dokumentet.

- **Vi anser att dokumentet måste kompletteras med en preliminär plan för hur uppföljning skall struktureras och genomföras.**

3. Ärenden som inte initieras via avverkningsanmälan eller anmälan för samråd enligt MB 12:6.

De flesta ärenden enligt Artskyddsförordningen torde komma att initieras av anmälan för avverkning. En del fall bör också komma att initieras av anmälan för samråd enligt MB 12:6. Det förekommer dessutom ett antal skogsbruksåtgärder som normalt inte är anmälningspliktiga. Areellt störst av dessa är gallringar och röjningar. Framförallt gallringar torde i en hel del fall beröras av bestämmelser i Artskyddsförordningen. Eftersom Skogsstyrelsen i stort sett inte har några uppgifter om var och när gallringar planeras finns det en stor risk att Artskyddsförordningen inte kommer att fungera i samband med gallring.

- **Vi anser att detta är en problematik som måste lösas och undrar hur Skogsstyrelsen har tänkt göra det.**

4. Information till skogsbruket

Artskyddsförordningen gäller alla verksamhetsutövare i skogen. Det är ett problem att de flesta tjänstemän och t.ex. maskinförare i skogsbruket inte känner till och är medvetna om detta. Självklart har härvidlag framförallt Skogsstyrelsen en stor och viktig uppgift. Vi saknar ett välgenomtänkt avsnitt om detta i riktlinjerna. Problematiken berörs mycket ytligt i t.ex. de två sista styckena på sidan 11, men egentligen inte hur problemet skall lösas. Även på sidan 15, andra stycket berörs problematiken, men utan förslag till lösning. På sidan 18, det näst sista stycket, tas problemet också upp. Men inte heller där finns någon tydlig strategi eller plan för hur informationen skall föras ut till alla verksamhetsutövare. Det är kanske läge för en utbildningskampanj med upplägg i stil med Rikare Skog eller Grönare Skog, men nu med fokus på artskyddet och med skogsbrukstjänstemän och maskinförare som målgrupp.

- **Vi anser att det behöver tas fram en plan för utbildning av olika verksamhetsutövare i skogen.**

Detaljsynpunkter:

1. Sid. 8. Det är bra att en del viktiga begrepp definieras i tabellen. Dock är en del begrepp mycket ofullständigt behandlade. Ett sätt är att texten utökas. Ett annat sätt är att ge fler hänvisningar. Ett typiskt exempel är definitionen av den s.k. intrångsbegränsningen. Den beskrivs med en enda mening, men vad det i praktiken innebär framgår inte alls. Här behövs en tydlig hänvisning, t.ex. till den information som finns på Skogsstyrelsens hemsida.
2. Sid.10, första stycket. På fjärde raden anges *"tre punkter som ska vara uppfyllda"*. Ange gärna dessa tre punkter.
3. Sid. 10, fjärde stycket. På första raden talas om de fyra punkterna i Artskyddsförordningen 4§. Dessa punkter är så centrala och viktiga att de bör anges i dokumentet.
4. Sid. 22, fjärde punkten, andra stycket. I texten står på andra raden: *"... komplettera ansökan"*. Bör vara: *"... komplettera ansökan eller anmälan"*.
5. Sid. 24, punkt 16. Det är mycket viktigt att detta kommuniceras och dokumenteras på ett korrekt sätt, eftersom den hänsynsredovisning som medföljer avverkningsanmälan inte är bindande.



6. Sid. 25, första stycket, andra strecksatsen. Här används ett begrepp, ”Höga naturvärden”, vilket uppenbarligen avser sådana biotoper som efterhand kan förväntas utvecklas till nyckelbiotoper. Vi vill påtala att det korrekta begreppet (enligt Skogsstyrelsens handbok för inventering av nyckelbiotoper) är ”Objekt med naturvärden”. Bör ändras i dokumentet.

Handläggare i detta ärende är:
Christer Johansson
Tel. 0734-22 61 57.
e-post: chrijoha023@bredband.net

Sveriges Ornitologiska Förening – BirdLife Sverige

Dennis Kraft
Ordförande
Tel. 0706-38 09 85
e-post: dennis.kraft@BirdLife.se