

Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket

21 juni 2016

Version 1.1 2016-07-05

Naturvårdsverket
Skogsstyrelsen

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-0000-0

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2000

Tryck: CM Gruppen AB, Bromma 2000

Omslag: bild / illustration

Förord

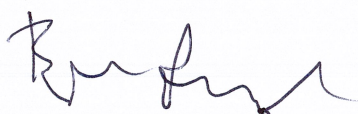
Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har fastställt dessa riktlinjer för handläggning av skogsbruksärenden som berör fridlysta arter skyddade genom 4 och 7 §§ i artskyddsförordningen (2007:845).

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har gemensamt bedömt att riktlinjer behövs för tillämpning och tolkning av artskyddsreglerna. Riktlinjerna riktar sig till handläggare och konsulenter på länsstyrelserna och Skogsstyrelsen och syftar till att vara ett stöd i den dagliga handläggningen av ärenden samt i dialogen mellan myndigheterna. Dialog och samverkan, inte bara mellan myndigheter utan även med skogsbruket, är av avgörande betydelse för riktlinjernas genomförande och för att på ett bra sätt kunna genomföra artskyddet i skogsbruket.

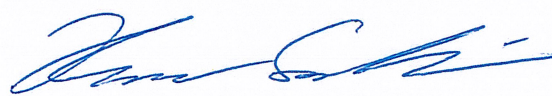
Skydd av arter genomförs på många olika sätt i skogsbruket och ingår som delar i markägares och verksamhetsutövers arbete med landskapsplanering, frivillig avsättning och miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder. Riktlinjerna syftar till att beskriva den formella handläggningsgången då skogsbruksåtgärder berör arter fridlysta genom 4 och 7 §§ artskyddsförordningen. Riktlinjerna utgår från gällande lagstiftning och innehåller Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets gemensamma tolkningar och rekommendationer för handläggning av ärenden där skogsbruksåtgärder berör fridlysta arter.

Riktlinjerna har tagits fram gemensamt av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i samverkan med länsstyrelserna i projektet *Artskydd i skogen* under 2015-2016. Projektet har letts av Eva Amnéus Mattisson, Naturvårdsverket och Tove Thomasson, Skogsstyrelsen. Projektdeltagare har varit Helen Lindgren och Jörgen Sundin från Naturvårdsverket, Christian Claesson, Gunilla Kock Hansson och Anders Hejnebo från Skogsstyrelsen samt Per Gustafsson, Länsstyrelsen i Värmlands län och Eva-Britt Olofsson, Länsstyrelsen i Västerbottens län. Under 2016 gick Emma Johansson in som Skogsstyrelsens jurist istället för Gunilla Kock Hansson och Petter Larsson Garcia ersatte Helen Lindgren. I projektets referensgrupp har skogsbruksorganisationer, ideella organisationer och SLU varit representerade.

Dessa riktlinjer är ett första steg i tillämpningen av artskyddsreglerna i skogsbruksärenden och kan förhoppningsvis bidra till att vi får praxis inom detta område. Vi ska ta vara på erfarenheter från enskilda ärenden och utifrån dessa ha beredskap för att vid behov komplettera riktlinjerna.



Björn Risinger
Generaldirektör Naturvårdsverket



Herman Sundqvist
Generaldirektör Skogsstyrelsen

Innehåll

FÖRORD	3
INNEHÅLL	4
INLEDNING	6
Definitioner/Ordlista	8
RIKTLINJER FÖR HANDLÄGGNING	10
Utgångspunkter	10
Målet är att förebygga negativ påverkan på fridlysta arter	10
Använd både miljöbalken och skogsvårdslagen i ärenden	10
Artskyddet - ett gemensamt ansvar	11
Myndigheterna ska dokumentera bedömningar och fatta beslut	11
Kompletteringar av underlag kan begäras in	12
Handläggningens gång vid skogsbruksåtgärder	13
Förklaring till flödesschema	14
REGELVERKEN	17
Fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet	17
Miljöbalken	18
De allmänna hänsynsreglerna	18
Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken	19
Artskyddsförordningen	22
Tillsyn	25
Skogsvårdslagen	26
Föreskrifter till 30 §	27
Begrepp inom artskyddet	28
Rådgivning och information	29
HANDLÄGGARSTÖD FÖR BEDÖMNINGAR	31
Bedömning av artuppgifter	31
Bedömning av om anmälan är komplett	32
Utformning av begäran om kompletterande uppgifter	33
Bedömning av inkommen komplettering	33
Bedömning om artskyddsförordningens förbud aktualiseras eller inte	33
Risk för störning	34
Risk för skada på fortplantningsområden och viloplats	34
Bedömningar i det enskilda ärendet	34

Exempel på bedömningar	35
Kungsörn – försiktighetsmått med stöd av MB 12:6	35
Kungsörn – förbud att avverka under häckningstid	36
Guckusko – försiktighetsmått med stöd av skogsvårdslagen	37
Tjäder – försiktighetsmått med stöd av MB 12:6	37
Talltita – artskyddsförordningens förbud träffas inte	38
Fladdermöss i lövskog – förbud med stöd av MB 26:9	38
Gölgroda – försiktighetsmått med stöd av MB 12:6	39
Tretåig hackspett – områdesskydd blir aktuellt	40
KUNSKAPSUNDERLAG FÖR BEDÖMNINGAR	41
KÄLLFÖRTECKNING	42
BILAGA 1 SAMMANFATTNING JURIDISKT UNDERLAG	43
Beslut ska fattas i ärenden	43
Ansvarig myndighet	44
Val av lagrum för beslut	45
Rätten till ersättning för intrång i pågående markanvändning	47
Omfattningen av fridlysningen i skogsbruket	49
Något om krav på utredning m.m.	50
BILAGA 2 KONSEKVENSANALYS	52
Inledning	52
Problembeskrivning	52
Mål	53
Referensalternativ	53
Åtgärdsförslag	54
Konsekvenser av förslaget	55

Inledning

Det här är gemensamma riktlinjer för länsstyrelsernas och Skogsstyrelsens handläggare. Riktlinjerna beskriver myndigheternas vägledning av artskyddslagstiftningens tillämpning i skogsbruket och de har tagits fram i ett projekt där Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna har deltagit. Utgångspunkten för riktlinjerna är att skogsbruksåtgärder som riskerar att påverka arter som är fridlysta genom artskyddsförordningen har två tillsynsmyndigheter; Skogsstyrelsen och länsstyrelsen. I miljötillsynsförordningen (2011:13) står: ”(t)illsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt” (1 kap. 17 § 1 st. miljötillsynsförordningen). Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen anser att samordning krävs för att kunna bedriva tillsynen effektivt och rättssäkert. Riktlinjerna är avsedda att vara ett underlag för att samordna tillsynen.

Begreppet artskydd har för många en betydelse av allt det arbete vi gör i samhället för att bevara och skydda djur och växter. I dessa riktlinjer används dock artskydd som ett begrepp för de åtgärder och verksamheter som omfattas av artskyddsförordningens fridlysningsregler.

Syftet med artskyddet är i första hand att undvika att arter påverkas negativt av olika verksamheter. Det förebyggande arbetet med information, kunskapsuppbyggnad, landskapsplanering och hänsynstagande som myndigheter, markägare och verksamhetsutövare gör har stor betydelse.

Riktlinjerna är menade att användas i det dagliga arbetet vid handläggning av anmälningar enligt skogsvårdslagen samt samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken då fridlysta arter berörs vid skogsbruksåtgärder. I första hand gäller riktlinjerna för anmälningar och så långt det är tillämpligt även tillståndsansökningar, även om dessa inte hanteras specifikt. Riktlinjerna är inriktade på den administrativa hanteringen, men ger också stöd för bedömningar i enskilda ärenden.

Riktlinjerna går inte djupare in på fridlysningen och hanteringen av dispenser från artskyddsförordningen. För mer vägledning om detta hänvisas till Naturvårdsverkets handbok för artskyddsförordningen (Naturvårdsverket 2009). Riktlinjerna hanterar bara ärenden som initieras som anmälningar till Skogsstyrelsen enligt skogsvårdslagen och/eller miljöbalken, men är naturligtvis även tillämpliga i de fall en åtgärd skulle ha anmälts, men detta inte har gjorts.

Riktlinjerna utgår från att det finns kunskap om eller en indikation på att en fridlyst art finns i det område som är aktuellt för en åtgärd, eller i dess närhet. Detta är enbart en praktisk begränsning. Fridlysningsreglerna omfattar naturligtvis även okända förekomster samt fortplantningsområden och viloplatsen även då ingen fridlyst art befinner sig där.

Riktlinjerna hanterar enbart arter fridlysta enligt 4 och 7 §§ artskyddsförordningen (2007:845), dvs. fridlysning som har sin grund i naturvårdsdirektiven. Det gäller alla i Sverige vilt förekommande fågelarter, samt de arter som är markerade med N eller n i artskyddsförordningens bilaga 1.

Vad gäller den svenska fridlysningen i 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen (bilaga 2-arter) så är giltigheten av dessa bestämmelser oklar i pågående markanvändning. Naturvårdsverket har i sin handbok för artskyddsförordningen (Naturvårdsverket 2009) tolkat reglerna utifrån syftet med reglerna i naturvårdslagen. Detta innebär att ändamålsenlig markanvändning (i det här fallet detsamma som pågående markanvändning) skulle vara undantagen bestämmelserna. En dom från mark- och miljödomstolen om bombmurkla (Vänersborgs tingsrätt mål M 789-15, 2015-10-23) går dock åt motsatt håll. Ärendet är för närvarande (2016-05-19) under prövning i Mark- och miljööverdomstolen. Vi väljer därför att inte nu behandla dessa paragrafer. När Mark- och miljööverdomstolen har avgjort målet kan det finnas anledning att revidera riktlinjerna.

I det första kapitlet beskrivs själva riktlinjerna för handläggning. Det inleds med en genomgång av utgångspunkter för riktlinjerna. Dessa utgångspunkter är de slutsatser som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen drar efter projektets juridiska utredningar och den praktiska erfarenhet som Skogsstyrelsen och länsstyrelserna hittills har samlat på sig. Handläggningens gång beskrivs därefter i ett flödesschema med förklarande text.

Det andra kapitlet redogör för de regelverk som gäller inom området och de tolkningar av regelverken som finns. I det sista kapitlet finns stöd för de bedömningar som ska göras under handläggningens gång.

För att tillämpningen av riktlinjerna ska bli framgångsrik kommer handläggare på länsstyrelserna och konsulenter på Skogsstyrelsen att erbjudas utbildningar. Samverkan och dialog ska påbörjas snarast. Respektive myndighet kan behöva ta fram mallar för beslut eller tjänsteanteckning.

Dessa riktlinjer är den vägledning som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer är möjlig att ge just nu. Allt eftersom kunskapsunderlag och praxis utvecklas kan det finnas anledning att omarbета och uppdatera riktlinjerna. Det kan vara lämpligt att göra en första uppföljning och utvärdering när riktlinjerna har varit i bruk i ett år.

Definitioner/Ordlista

Ord/förkortning	Förklaring
Allmänna hänsynsregler	Bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken om vad alla som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet ska uppfylla.
Artskydd	Åtgärder och verksamheter som regleras i artskyddsförordningen (2007:845), dvs. fridlysning, tillstånd för vissa verksamheter, restriktioner för handel m.m.
Artbevarande	Alla de olika åtgärder som görs för att bevara arter, dvs. sådant som områdesskydd, åtgärdsprogram för hotade arter, landskapsplanering, miljöhänsyn i markanvändning, fridlysning och fredning.
Artikel 17-rapportering	Rapporteringskravet för art- och habitatdirektivet formuleras i direktivets artikel 17. Medlemsstaterna rapporterar till EU vart sjätte år. Rapporten ska bland annat innehålla uppgifter om bevarandestatus hos de livsmiljöer och de arter som avses i artikel 2 i art- och habitatdirektivet.
Fortplantningsområde	Definieras i EU-kommissionens vägledning som ”ett område som behövs för parning och födsel. Begreppet täcker även omgivningen kring boet eller födselplatsen, i de fall där avkomman är beroende av denna. För vissa arter omfattar fortplantningsområdet även tillhörande strukturer som behövs för revirhävande och försvar. För arter som reproducerar sig asexuellt definieras fortplantningsområdet som det område som behövs för att producera avkomma. Fortplantningsområden som används regelbundet, flera gånger om året eller varje år, måste skyddas även de tider när de inte används” (EU-kommissionen 2007).
Fridlysta arter	Alla vilda fåglar samt de arter som är betecknade med N eller n i artskyddsförordningens (2007:845) bilaga 1, samt arter i bilaga 2.
Försiktighetsprincipen	Princip etablerad i bland annat EU-rätten om att redan risken för störning, skada eller olägenhet innebär krav på åtgärd, se också 2 kap. 3 § miljöbalken. Försiktighetsprincipen gäller utöver miljöskydd även för människors, djurs och växters hälsa.
Gynnsam bevarandestatus	En arts bevarandestatus anses gynnsam när: 1. uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö 2. artens naturliga eller hävdvilliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid 3. det finns och sannolikt kommer att fortsätta att finnas en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer skall bibehållas på lång sikt (16 § förordning om områ-

	desskydd, 1998:1252).
Intrångsbegränsning	Föreskrifter om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen enligt 30 § skogsvårdslagen får inte vara så ingripande så att pågående markanvändning avsevärt försvåras.
Kontinuerlig ekologisk funktion	Den ekologiska funktion en livsmiljö normalt ständigt tillhandahåller åt en art, till exempel som skydd eller födosökningsplats.
Naturvårdsdirektiven	En samlingsbeteckning på fågeldirektivet (rådets direktiv 2009/147/EG) och art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG)
Verksamhetsutövare	Den eller de juridiska (företag, organisation) eller fysiska personer (människa) som ansvarar för en verksamhet eller del av en sådan.
Viloplats	Definieras i EU-kommissionens vägledning (EU-kommissionen 2007) som ”områden som behövs för att vidmakthålla ett djur eller en djurgrupp när djuret/djuren inte är aktiva. För arter som har ett stadium då de sitter fast på ett underlag är viloplatsen detta underlag. Viloplatsen omfattar sådana strukturer som djuren skapat för att utnyttja som viloplatser. Viloplatser som används regelbundet, flera gånger om året eller varje år, måste skyddas även de tider när de inte används”.

Riktlinjer för handläggning

Utgångspunkter

Riktlinjerna ska vara ett stöd för konsulenter och handläggare på Skogsstyrelsen respektive länsstyrelsen i det dagliga arbetet med ärenden som berör fridlysta arter.

Riktlinjerna har vissa begränsningar:

- endast arter fridlysta med stöd av 4 och 7 §§ artskyddsförordningen omfattas, dvs. vilda fågelarter och arter som betecknas med N eller n i bilaga 1 till förordningen,
- riktlinjerna hanterar förhållanden då förekomst av en fridlyst art är känd, eller det finns indikationer på förekomst av fridlyst art.

Målet är att förebygga negativ påverkan på fridlysta arter

Syftet med artskyddsförordningen och med naturvårdsdirektiven är att bevara arterna, därför ska målet alltid vara att i första hand förebygga så att skada på fridlyst art eller deras livsmiljö inte uppkommer. Kommissionens vägledning anger att dispens inte ska vara regel för genomförandet av artskyddet i de areella näringarna och även det ger stöd för en handläggning som i första hand strävar efter att undvika att förbuden inträder.

Länsstyrelsen är ansvarig för artskyddet i länet och bör därför också vara ansvarig för att inleda en förebyggande myndighetsdialog om tillämpning av artskyddsförordningen. Detta kan exempelvis göras genom att Skogsstyrelsen bjuds in till årliga möten för dialog om bedömning av arter och områden, risker och behov av hänsyn. Skogsstyrelsen bör vara ansvarig för att kommunicera resultatet av dialogen med markägare/verksamhetsutövare. På så vis ges dessa bättre möjlighet att planera skogsbruksåtgärder så att de inte riskerar komma i konflikt med artskyddsförordningens förbud.

Använd både miljöbalken och skogsvårdslagen i ärenden

Skogsstyrelsens föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen, hänsynsreglerna, innehåller föreskrifter för hur en åtgärd eller verksamhet ska genomföras för att konflikt med artskyddsförordningen ska förhindras. Hänsynsreglerna har dock en begränsning i hur omfattande krav som får ställas. Miljöbalken gäller parallellt med skogsvårdslagen och alla anmälningar om avverkning enligt skogsvårdslagen är samtidigt en anmälan om samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Hänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen och försiktighetsmått för att undvika att träffa artskyddsförordningens förbud kan dock i många fall sammanfalla på så sätt att om hänsynen enligt 30 § skogsvårdslagen planeras och genomförs innebär inte åtgärden en väsentlig ändring av naturmiljön avseende artskyddet. Försiktighetsmått enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan dock fortfarande krävas för andra intressen än artskyddet.

I de fall de försiktighetsmått som krävs för att undvika artskyddsförordningens förbud går utöver intrångsbegränsningen ska artskyddet hanteras inom 12:6-samrådet.

Artskyddet - ett gemensamt ansvar

När det gäller hur artskyddet tillgodoses vid skogsbruksåtgärder finns ett gemensamt ansvar för Skogsstyrelsen och länsstyrelsen och ingen av myndigheterna bör anse sig ha tolkningsföreträde före den andra. Det betyder att Skogsstyrelsen och berörd länsstyrelse ska vara överens om och i vilken utsträckning en skogsbruksåtgärd kan vara förbjuden enligt artskyddsförordningen. Det måste inte ske i varje enskilt ärende, utan kan göras förebyggande i dialog mellan myndigheterna om t.ex. regionalt viktiga arter eller områden. I handläggningen ska länsstyrelsen och Skogsstyrelsen vara överens i bedömningen av om de försiktighetsåtgärder markägare/verksamhetsutövare föreslår är tillräckliga för att inte artskyddsförordningens förbud ska aktualiseras. Utan gemensamt ansvar och en löpande dialog kan den ena myndigheten komma att pröva ett ärende som egentligen ska hanteras av den andra myndigheten, eller begränsa den andra myndighetens handlingsutrymme. Osäkerheten för markägare/verksamhetsutövare om vad som gäller ökar också.

Så länge en åtgärds eventuella påverkan på fridlysta arter utreds ska ärendet handläggas av Skogsstyrelsen. Om artskyddsförordningens förbud däremot aktualiseras, om exempelvis tillräcklig anpassning inte är möjlig, är åtgärden endast tillåten om en dispens enligt artskyddsförordningen ges. Länsstyrelsen prövar möjligheterna till dispens efter en ansökan från verksamhetsutövaren.

Ett sätt att arbeta kan vara att länsstyrelsen tar initiativ till att tillsammans med Skogsstyrelsen på regional nivå peka ut arter och områden som kan behöva särskild uppmärksamhet inom skogsbruket. Skogsstyrelsen bör sedan ansvara för att kommunicera myndigheternas gemensamma bedömningar med markägare/verksamhetsutövare. I det enskilda ärendet är det Skogsstyrelsens ansvar att dialogen om artskydd förs både med länsstyrelsen och med markägare/verksamhetsutövare.

Myndigheterna ska dokumentera bedömningar och fatta beslut

Under ärendets gång är det viktigt att dialog och bedömningar dokumenteras i en tjänsteanteckning för att man i efterhand ska kunna visa hur bedömningen om artskyddsförordningens förbud har gjorts. Det är också viktigt att ärenden avslutas med beslut, då beslut ger markägare/verksamhetsutövare rättssäkerhet, kan överklagas och underlättar uppföljande tillsyn. Riktlinjerna anger därför att beslut ska fattas och att bedömningar och dialog ska dokumenteras. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen ska skicka beslutskopia för kännedom till varandra i samtliga skogsbruksärenden som berör artskyddsförordningen. I ärendehantering är det dock viktigt att myndigheterna hanterar arter som kan omfattas av sekretesslagens bestämmelser på ett korrekt sätt.

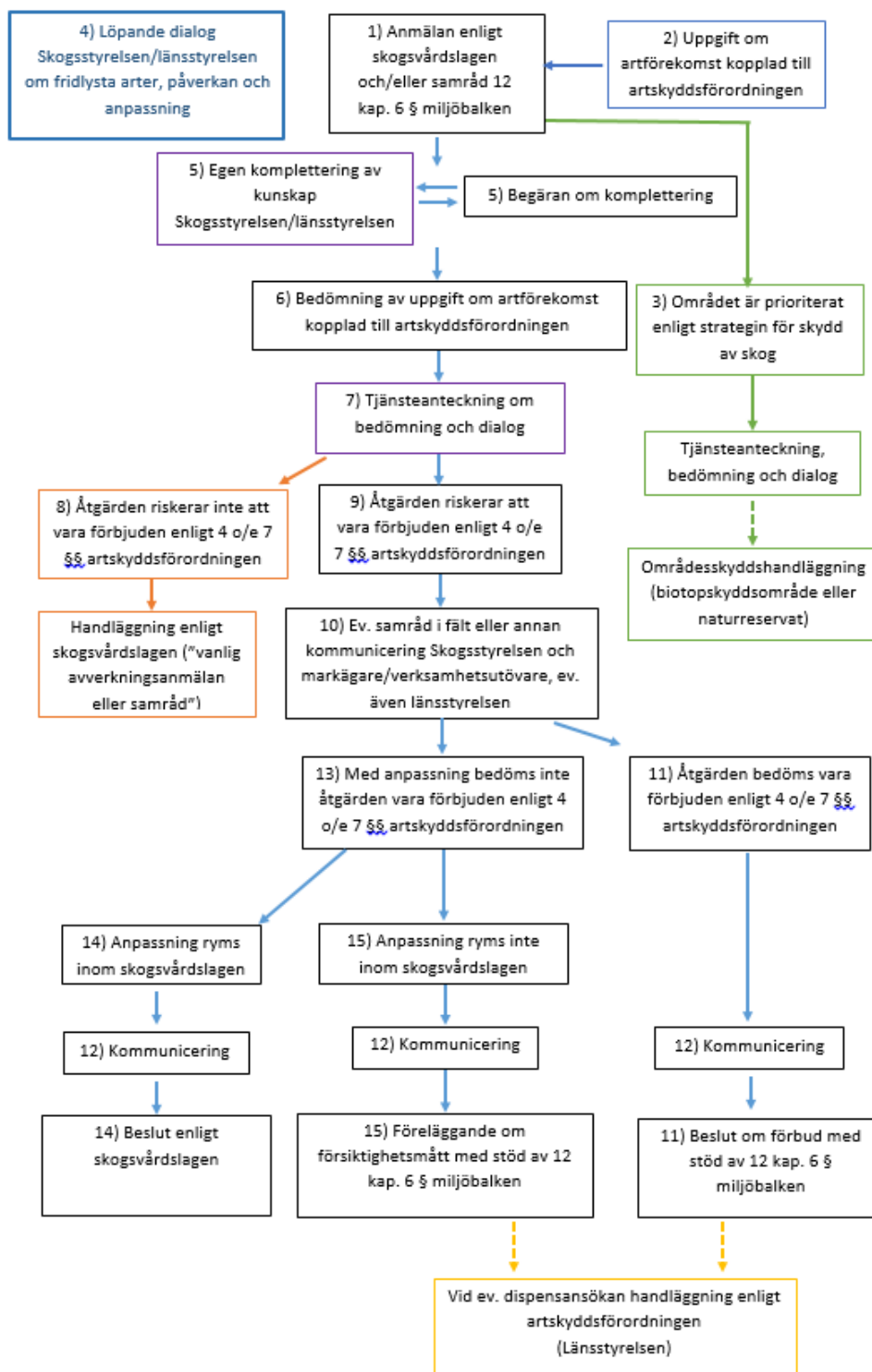
Ett beslut om förbud enligt 12 kap. 6 miljöbalken ger rätt till ersättning för avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Att utföra en åtgärd som bryter mot artskyddsförordningens förbud är inte en lagenlig användning av mark och ett förbud att utföra en sådan åtgärd kan därför inte vara ersättningsberättigande. Frågan har dock inte prövats av domstol.

Kompletteringar av underlag kan begäras in

I många fall är inte underlagen i en anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken tillräckliga för att avgöra om och i vilken utsträckning en fridlyst art riskerar att påverkas av en åtgärd. Enligt miljöbalkens regler är det verksamhetsutövaren som ska ha tillräcklig kunskap för att kunna uppfylla krav och det finns formella krav på innehållet i en 12:6-anmälan. Riktlinjerna anger därför att underlag kan behöva kompletteras av markägare/verksamhetsutövare.

Då myndigheterna själva i många fall har egen kompetens bör den utnyttjas. Handläggare och konsulenter kan ha kunskap om olika arter och deras krav och om specifika områdets förutsättningar för olika arter. Riktlinjerna anger därför att underlag till att börja med ska kompletteras med befintlig kunskap av myndigheterna i deras dialog.

Handläggningens gång vid skogsbruksåtgärder



Förklaring till flödesschema

1) Handläggningen startar då ett ärende kommer in till Skogsstyrelsen. Ärendet kan komma in antingen som en anmälan om skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen, eller en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

2) Inom området som berörs av åtgärden, eller i dess nära anslutning, finns kännedom om en fridlyst art. Det kan till exempel vara via Artportalen eller lokala kartskikt och andra tips, eller för att det anges i anmälan.

3) Om det finns underlag som visar att det aktuella området kan vara prioriterat för områdesskydd, enligt strategin för formellt skydd, bör områdesskyddsansvarig på Skogsstyrelsen kontaktas. Om området är prioriterat för områdesskydd ska ärendet avslutas och process för områdesskydd starta istället. Det kan gälla både biotopskyddsområden och naturreservat. För områden där det finns åtgärdsprogramarter är det möjligt att teckna naturvårdsavtal. Även här ska tjänsteanteckning med bedömning och dialog läggas till ärendet.

4) Skogsstyrelsen och länsstyrelsen ska ha dialog kring fridlysta arter som kan beröras av skogsbruksåtgärder. Dialog innebär att ingen myndighet kan bestämma över den andra och inte heller kan någondera myndigheten undvika att ta ställning. Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen ska vara överens om när artskyddsförordningens förbudsparagrafer blir aktuella och hur man förebygger att förbuden inträder.

För att effektivisera ärendehandläggningen bör Skogsstyrelsen och länsstyrelsen med fördel föra en förebyggande dialog. Där kan olika arter och områden diskuteras; vilka skogsbruksåtgärder i vilka områden som kan leda till att artskyddsförordningens förbud inträder för en art. Genom en sådan förebyggande dialog kan de arter sällas ut där skogsbruksåtgärder vanligen inte riskerar vara förbjudna enligt artskyddsförordningen, liksom de arter som är svåra att bedöma eller de arter där skogsbruksåtgärder alltid riskerar vara förbjudna enligt artskyddsförordningen.

5) För att göra bedömningen om arten förekommer och påverkas av den anmälda åtgärden, behöver Skogsstyrelsen och länsstyrelsen bedöma artuppgiften i fråga, och vid behov komplettera med egen kunskap. Stöd för den bedömningen finns i kapitlet Handläggarsöd för bedömningar. Om bedömning inte kan göras utifrån befintlig kunskap kan Skogsstyrelsen begära att markägaren/verksamhetsutövaren kompletterar anmälan.

6) I det enskilda ärendet innebär dialogen att länsstyrelsen och Skogsstyrelsen är överens om huruvida den aktuella arten förekommer i området och riskerar att påverkas av den aktuella åtgärden. Stöd för bedömningen om artskyddsförordningen aktualiseras eller inte finns i kapitlet Handläggarsöd för bedömningar.

7) Bedömning och dialog ska dokumenteras i en tjänsteanteckning som läggs till ärendet.

8) Om resultatet av bedömningen är att förbuden i artskyddsförordningen inte är aktuella, dvs. att artens bevarandestatus inte riskerar att påverkas negativt ska ärendet hanteras enligt skogsvårdslagen, som en vanlig avverkningsanmälan eller som en anmälan enligt 12 kap. 6 § MB.

9) Om bedömningen är att artskyddsförordningens förbud kan vara aktuella för åtgärden ska handläggningen fortsätta med syfte att undvika att artens bevarandestatus påverkas av åtgärden.

10) Samråd i fält, eller annan kommunikering via telefon och mejl, kan behövas för att tillsammans med markägaren/verksamhetsutövaren gå igenom de försiktighetsmått som verksamhetsutövaren ev. har föreslagit och vid behov diskutera andra eller ytterligare försiktighetsmått. Samrådet ska dokumenteras i en tjänsteanteckning. Länsstyrelsen kan i vissa fall behöva delta i fält, tillsammans med Skogsstyrelsen, för att kunna delta i bedömningen av åtgärdens och försiktighetsmåttens påverkan på artens bevarandestatus.

11) Om Skogsstyrelsen och länsstyrelsen bedömer att åtgärden är förbjuden enligt artskyddsförordningen, oavsett försiktighetsåtgärder, bör Skogsstyrelsen fatta beslut med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken och hänvisa till att då dispens från artskyddsförordningen saknas är åtgärden inte tillåten. Upplysning ska ges om att dispens från artskyddsförordningen kan sökas hos länsstyrelsen.

12) Innan beslut om föreläggande eller förbud ska den som beslutet riktar sig till få tillfälle att yttra sig över det som tillförts ärendet av någon annan än den sökande. Bedömning och förslag till beslut kan kommuniceras med markägaren/verksamhetsutövaren skriftligt och markägaren/verksamhetsutövaren får möjlighet att lämna synpunkter. Förslag till beslut kan även kommuniceras muntligen och dokumenteras i en tjänsteanteckning.

13) Om Skogsstyrelsen och länsstyrelsen bedömer att åtgärden kan anpassas så att artskyddsförordningens förbud undviks fortsätter handläggningen antingen enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller enligt skogsvårdslagen.

14) Om försiktighetsåtgärderna, tillsammans med annan hänsyn som ska tas enligt Skogsstyrelsens föreskrifter, ryms inom skogsvårdslagens begränsning ska ärendet avslutas med ett beslut enligt skogsvårdslagen med villkorade försiktighetsåtgärder.

15) Om försiktighetsåtgärderna tillsammans med annan hänsyn som ska tas enligt Skogsstyrelsens föreskrifter går utöver skogsvårdslagens intrångsbegränsning bör ärendet bli ett 12:6-samråd. Om det finns hänsyn som ska tas som inte faller inom 12 kap. 6 § MBs tillämpningsområde kan beslut fattas med stöd av både skogsvårdslagen och miljöbalken. Då är det lämpligt med ett beslut med två beslutsmeningar och två hänvisningar om hur man överklagar, en enligt vardera lag. Detta

för att så långt som möjligt pröva åtgärden i ett sammanhang samtidigt som de olika delarna av beslutet ska vara tydliga vid en eventuell prövning av besluten. Det är förvaltningsdomstol som prövar beslut enligt skogsvårdslagen och mark- och miljödomstolen som prövar beslut enligt miljöbalken.

Om Skogsstyrelsen och länsstyrelsen bedömer att de av markägaren/verksamhetsutövaren föreslagna försiktighetsmått, i anmälan eller efter komplettering, är tillräckliga för att artskyddsförordningens förbud inte ska aktualiseras ska ärendet avslutas med ett beslut med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken där Skogsstyrelsen anger de försiktighetsmått som måste vidtas. Försiktighetsmått ska skrivas ut i redogörelsen för ärendet. I motiven till beslutet ska en redogörelse för Skogsstyrelsens och länsstyrelsens dialog och bedömning ingå. Upplysning ska ges om åtgärden avses genomföras på annat sätt än enligt vad som anges ska dispens från artskyddsförordningens förbud sökas hos länsstyrelsen, alternativt ska nytt samråd anmälas till Skogsstyrelsen.

Regelverken

Fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet

Fågeldirektivet från 1979 (rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009) om bevarande av vilda fåglar, innehåller regler till skydd för samtliga naturligt förekommande och vilt levande fågelarter inom EU, totalt 473 fågelarter. Skyddet gäller för såväl fåglarna som deras ägg, reden och boplatser. Det övergripande syftet enligt artikel 2 är att bibehålla eller återskapa arternas populationer på en nivå ”som svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov”.

Art- och habitatdirektivet, eller rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, kompletterar fågeldirektivet och omfattar både djur och växter. Syftet med bestämmelserna i art- och habitatdirektivet är att säkra den biologiska mångfalden genom bevarandet av naturligt förekommande livsmiljöer samt den vilda floran och faunan inom EU:s medlemsstater. Alla åtgärder som vidtas av medlemsstaterna ska ha som mål att bevara eller återställa, i gynnsam bevarandestatus, naturligt förekommande livsmiljöer samt vild fauna och flora av gemenskapsintresse.

Båda direktiven innehåller delar som rör möjligheten till utpekande av särskilda skyddsområden och andra delar som rör strikt skydd av arter. Fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet är minimidirektiv vilket innebär att de enskilda medlemsländerna kan införa bestämmelser som går längre än direktiven.

Som stöd till medlemsländernas implementering och tolkning av naturvårdsdirektiven finns vägledningar från EU-kommissionen. I vägledningen som gäller strikt skydd av arter (EU-kommissionen 2007) betonar EU-kommissionen vikten av att direktiven tillämpas med stöd av tvingande nationella bestämmelser. Det räcker inte med att direktivtexten införs i den nationella lagstiftningen utan den måste kompletteras med tillämpningsföreskrifter som klargör hur innehållet i artiklarna ska omsättas i praktiken. När det gäller de areella näringarna säger EU-kommissionen att det inte är rimligt att tillämpa ett system med dispensprövning för varje enskild åtgärd som planeras. I stället kan lösningen vara att generella hänsynsåtgärder av tvingande karaktär införs, som innebär att syftet med bestämmelserna ändå tillgodoses. Regelverket ska tillämpas fullt ut, men det kan göras med en administrativt smidigare metod. Förutom särskilda hänsynsregler pekar Kommissionen på andra åtgärder såsom information, utbildning och övervakning.

I Sverige har naturvårdsdirektiven implementerats framförallt i miljöbalken, men även skogsvårdslagstiftning, jaktlagstiftning och fiskelagstiftning bidrar till Sveriges uppfyllande av direktiven. De delar som rör strikt artskydd återfinns i huvudsak i artskyddsförordningen (2007:845).

Miljöbalken

De allmänna hänsynsreglerna

Syftet med miljöbalken (MB) är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer kan leva i en hälsosam och god miljö. I andra kapitlet miljöbalken finns allmänna hänsynsregler som gäller för alla som bedriver, avser att bedriva eller har bedrivit en verksamhet. Dessa regler gäller också för alla som vidtar eller avser att vidta någon åtgärd som kan vara av betydelse för människors hälsa eller miljön. De allmänna hänsynsreglerna riktar sig i första hand till verksamhetsutövare, eller den som vidtar en åtgärd. (Prop. 1997/98:45). Här tas de regler upp som är av störst betydelse för riktlinjerna.

BEVISBÖRDEREGELN (2:1 MB)

En naturlig följd av försiktighetsprincipen (se nedan) är att bevisbördan blir omvänd från den som riskerar att drabbas av en olägenhet till den som genom sitt handlande kan antas förorsaka en olägenhet. Omvänd bevisbördan innebär det är verksamhetsutövaren som ska visa att tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått till skydd för människors hälsa och miljön vidtas. Miljöbalkens bestämmelse om bevisbördan gäller vid prövning och tillsyn.

KUNSKAPSKRAVET (2:2 MB)

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Kunskapskravet understryker vikten av att tänka efter före.

FÖRSIKTIGHETSPRINCIPEN (2:3 MB)

Syftet med försiktighetsprincipen är att förebygga inte bara säkert förutsebara utan också möjliga skador och olägenheter. Detta innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Vid yrkesmässig verksamhet ska bästa möjliga teknik användas.

LOKALISERINGSPRINCIPEN (2:6 MB)

Om ett mark- eller vattenområde varaktigt eller under en längre tid ska tas i anspråk så ska verksamhetsutövaren välja en sådan plats som är lämplig. Det är särskilt viktigt att platsen väljs med hänsyn till miljöbalkens mål och hushållningsbestämmelser (3 och 4 kapitlet i miljöbalken). Denna obligatoriska tillämpning av hushållningsbestämmelserna gäller bl.a. när myndigheter prövar ärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. För all verksamhet och alla åtgärder ska alltid väljas en sådan plats att ändamålet med verksamheten eller åtgärden kan nås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

SKÄLIGHETSAVVÄGNING (2:7 MB)

De krav på hänsyn som gäller vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska man jämföra nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått med kostnaderna för sådana åtgärder.

Artskyddsförordningen ska anses vara en precisering av 2 kap. miljöbalken. Detta framgår av praxis. Den praxis som utvecklats i domstolarna visar bland annat att om artskyddsförordningens förbud träffas i prövningen av en verksamhet så är den inte rätt lokaliserad och därmed inte tillåtlig enligt 2 kap. miljöbalken (MÖD 2013:13, 2014:48). Det förhållandet att artskyddsbestämmelserna ses som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna innebär dock inte att en avvägning enligt 2 kap. 7 § MB kan göras. Om en konflikt med artskyddet kvarstår trots tänkta försiktighetsmått blir frågan om artskyddsdispens aktuell (Marklund och Schultz 2016).

Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Bestämmelserna om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (12:6-samråd) fyller en viktig funktion som komplement till miljöbalkens andra regler om tillstånds- och anmälningsskyldighet. De ska fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för tillsynsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra åtgärder och verksamheter som kan inverka negativt på naturmiljön. Anmälan om samråd bör från myndighetens sida betraktas som en del i tillsynen; genom 12:6-samrådet kan myndigheten verka för att säkerställa syftet med miljöbalken. Mer om 12:6-samråd finns i Naturvårdsverket handbok (Naturvårdsverket 2001) samt i Naturvårdsverkets respektive Skogsstyrelsens föreskrifter (NFS 2001:15 respektive SKSFS 2013:3).

Miljöbalken 12 kap. 6 § 1 stycket:

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt andra bestämmelser i denna balk komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.

Anmälan om samråd görs till tillsynsmyndigheten, som när det gäller skogsbruksåtgärder som omfattas av skogsvårdslagen är Skogsstyrelsen. Undantag gäller för verksamheter där Generalläkaren är tillsynsmyndighet.

SKOGSSTYRELSENS FÖRESKRIFTER OM SAMRÅD 12:6 (SKSFS 2013:3)

I Skogsstyrelsens föreskrifter för 12:6-samråd framgår vilka verksamheter som riskerar att väsentligt ändra naturmiljön och därför alltid ska anmälas för samråd till Skogsstyrelsen. De verksamheter som alltid ska anmälas för samråd är: skogsbruksåtgärder i områden med mycket stor betydelse för flora och fauna (dvs. nyckelbiotoper), viss dikesrensning, maskinell skogsgödsling och askåterföring, viss

stubbskörd, större skogsbilvägar och traktorvägar, samt basvägar som passerar värdefulla vattendrag eller våtmarker.

Utöver de åtgärder och verksamheter som alltid ska anmälas, hänvisar föreskrifterna till den grundläggande skyldigheten att anmäla för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Med det menas att alla åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska anmälas för samråd, oavsett om det omfattas av föreskrifterna eller annan anmälningsplikt. Det kan till exempel gälla gallring, röjning och avverkning under 0,5 hektar som kan påverka fridlysta arter.

VERKSAMHETSUTÖVARES SKYLDIGHET ATT SAMRÅDA

Det är verksamhetsutövaren som ska bedöma om verksamheten/åtgärden innebär en sådan ändring av naturmiljön att anmälningskyldigheten gäller. I samband med anmälan om avverkning enligt skogsvårdslagen anses dock anmälan om 12:6-samråd automatiskt vara gjord (6 § förordningen om anmälan om samråd (1998:904)).

Naturvårdsverkets Allmänna råd till 12 kap. 6 § 1 stycket miljöbalken:

Vid bedömningen av vad som är en väsentlig ändring av naturmiljön bör beaktas dels områdets karaktär och känslighet, dels åtgärden som sådan och dess inverkan på naturmiljön. I ett område med dokumenterat höga natur- eller kulturmiljövärden eller i ett område som annars är känsligt kan även en förhållandevis liten åtgärd innebära väsentlig ändring av naturmiljön. Påverkan på arter och livsmiljöer bör vägas in i bedömningen av vad som utgör en väsentlig ändring.

De grundläggande bestämmelserna i miljöbalken riktar sig till alla som bedriver eller avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan medföra skada eller olägenhet för miljön. Det betyder att för verksamheter/åtgärder som omfattas av anmälningskyldighet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. tillämpas. En verksamhetsutövare är skyldig att följa de allmänna hänsynsreglerna, i det här sammanhanget i första hand bevisbörderegeln, kunskapskravet, försiktighetsprincipen och lokaliseringsprincipen (2 kap. 1-3, 6 §§ miljöbalken).

SAMRÅDSANMÄLANS INNEHÅLL

En anmälan om samråd ska alltid vara skriftlig, det ska finnas en karta, en beskrivning av vad som avses göras och vilka försiktighetsmått som verksamhetsutövaren planerar för att uppfylla hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. I den utsträckning det behövs ska anmälan också innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Hur omfattande en anmälan ska vara bör avgöras av verksamhetens/åtgärdens förväntade påverkan på naturmiljön, verksamhetens storlek samt det berörda områdets känslighet.

I Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2013:3) anges dessutom några specifika bestämmelser om vad anmälan om samråd för respektive åtgärd ska innehålla. Om

inte dessa uppgifter framgår av en avverkningsanmälan kan anmälan behöva kompletteras för att 12:6-samrådet ska kunna hanteras.

Myndigheten kan behöva begära in kompletteringar. Bevisbörderegeln och kunskapskravet innebär att det alltid är verksamhetsutövaren som ska ha den kunskap som behövs för att uppfylla anmälningsplikten. Kraven på det underlag som kan begäras kan vara långtgående, men samtidigt inte längre än vad tillsynsmyndigheten behöver för att fullgöra sina skyldigheter. Begränsningen är att det inte i det enskilda fallet får ses som oskäligt. Vad som kan betraktas som oskäligt är en bedömning som får göras från fall till fall, men t.ex. kan kraven på näringsverksamheter gå längre än kraven på enskilda personer.

SEXVECKORS-REGELN

En verksamhet eller en åtgärd som ska anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat. Sexveckorsperioden inleds i och med att anmälan görs, det vill säga då anmälan har kommit in till myndigheten. Anmälan bör uppfylla formkraven i 8 § förordning om anmälan för samråd (1998:904), eller Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2013:3) där de finns, för att den ska anses vara gjord. Om anmälan har sådana brister att sexveckorsperioden inte kan anses ha inletts bör verksamhetsutövaren meddelas om detta samtidigt som tillsynsmyndigheten begär kompletteringar. Verksamhetsutövaren måste i sådana fall alltså komma in med komplettering av sin anmälan för att sexveckorsperioden ska inledas. Det finns inget krav att tillsynsmyndigheten avgör ett ärende innan sexveckorsperioden löper ut. Myndigheten bör dock handlägga ärendet inom den perioden om det är möjligt. Om myndigheten inte har avgjort ärendet inom sexveckorsperioden kan verksamhetsutövaren ändå påbörja verksamheten. De krav på försiktighetsmått och skyddsåtgärder som följer av miljöbalkens hänsynsregler ska förstås alltid uppfyllas. Verksamhetsutövaren kan riskera att tillsynsmyndigheten senare ingriper med förelägganden och förbud om dessa regler inte följs (Naturvårdsverket 2001).

BESLUT ENLIGT 12 KAP. 6 § MILJÖBALKEN

När myndigheten har ett tillräckligt underlag för att ta ställning i frågan kan det finnas flera alternativ: tillsynsmyndigheten har ingen erinran; verksamhetsutövarens förslag till försiktighetsmått bedöms inte tillräckliga; eller åtgärden bedöms inte vara tillåten. Bestämmelserna om föreläggande och förbud i 12:6-samråd bör användas i förebyggande syfte för att få till stånd till exempel försiktighetsmått eller begränsningar för verksamhet eller åtgärd som har anmälts för samråd, regler om straffansvar och ersättningsbestämmelser är kopplade till den paragrafen.

Om ett föreläggande för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön inte är tillräckligt och om det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön får tillsynsmyndigheten förbjuda verksamheten. Om en verksamhetsutövare inte följer ett beslut om förbud enligt 12:6 är det förenat med straffansvar (29 kap. 8 § första stycket 8 miljöbalken).

Upplysningar som är viktiga för verksamhetsutövaren kan ofta vara lämpliga att ge i samband med beslut i samrådsärenden. Detta bör då ske under en särskild rubrik ”upplysningar” eller i en bilaga eller informationsmaterial som bifogas. Upplysningar kan handla om andra regler som kan vara tillämpliga, eller hur anmälan om krav att få intrångsersättning ska göras.

ERSÄTTNINGSBESTÄMMELSERNA

Ersättning kan bli aktuell i de fall ett föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten (31 kap. 4 § miljöbalken). Det finns dock begränsningar: ”En underförstådd och självklar begränsning i uttrycket pågående markanvändning är att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning. Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags aktsamhets- eller hänsynskrav följs. Verksamhetsutövaren är vidare skyldig att följa hänsynsreglerna, oavsett om myndigheten ingriper eller inte.” (Prop. 1997/98:45 del 2 s. 540). Enligt propositionen innebär det att ”markanvändningen aldrig kan anses försvårad så länge det allmännas beslut enbart går ut på att fastighetsägaren skall följa en hänsynsregel”, dvs. i praktiken kan man inte få intrångsersättning för att följa miljöbalkens hänsynsregler.

Artskyddsförordningen

Genom artskyddsförordningen (2007:845) har en väsentlig del av bestämmelserna gällande skydd av arter i EU:s fågeldirektiv och habitatdirektiv, genomförts i svensk lagstiftning. Förordningen omfattar dels de arter som skyddas enligt de båda naturvårdsdirektiven, dels vissa andra vilt levande arter i Sverige.

4 § artskyddsförordningen (2007:845):

I fråga om vilda fåglar och i fråga om sådana vilt levande djurarter som i bilaga 1 till denna förordning har markerats med N eller n är det förbjudet att

- 1. avsiktligt fånga eller döda djur,*
- 2. avsiktligt störa djur, särskilt under djurens parnings-, uppfödning-, övervintnings- och flyttperioder,*
- 3. avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen, och*
- 4. skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats. Förbudet gäller alla levnadsstadier hos djuren.*

Första stycket gäller inte jakt efter fåglar och däggdjur. I fråga om sådan jakt finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Första stycket gäller inte heller fiske. I fråga om fiske finns bestämmelser med motsvarande innebörd i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

7 § artskyddsförordningen (2007:845):

I fråga om sådana växtarter som i bilaga 1 till denna förordning har markerats med N är det förbjudet att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med röt-

*terna eller förstöra växter i deras naturliga utbredningsområde i naturen.
Förbudet gäller alla stadier i växternas biologiska cykel.*

Artskyddsförordningens bestämmelser bygger på 8 kap. MB. I artskyddsförordningens 4 och 7 §§ har strikt skydd för arter enligt fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet genomförts. Dispens från förbuden i 4 och 7 §§ hanteras i 14 §, där anges skälen för dispens i tre punkter som alla ska vara uppfyllda. Skälen för dispens är så begränsade att de i praktiken innebär att skogsbruksåtgärder i de allra flesta fall inte kan få dispens (Naturvårdsverket 2009).

I artskyddsförordningen 6, 8 och 9 §§ finns regler för skydd av arter som anges i bilaga 2 till artskyddsförordningen. De omfattas dock inte av dessa riktlinjer då deras giltighet i skogsbruket är oklar.

OM FÖRBUDEN I 4 OCH 7 §§ ARTSKYDDSFÖRORDNINGEN

Texterna nedan är tagna från handbok för artskyddsförordningen (Naturvårdsverket 2009) med urval utifrån relevans för riktlinjerna.

Förbuden i 4 § artskyddsförordningen är uppdelade i fyra punkter och gäller alla vilda fåglar samt de vilda arter av djur som markerats med N eller n i bilaga 1 till artskyddsförordningen samt alla levnadsstadier hos dessa djur. Med vilda fåglar avses alla i Sverige naturligt förekommande fågelarter. Även om alla fågelarter omfattas bör arter markerade med B i bilaga 1 till artskyddsförordningen, rödlisade arter samt sådana arter som uppvisar en negativ trend prioriteras i skyddsarbetet. För att vara otillåtna måste åtgärderna vara avsiktliga i alla punkter under 4 § utom den sista, punkt 4. Avsiktlig betyder i detta sammanhang att den som utför åtgärden förstår den förutsägbara konsekvensen av sitt handlande och ändå genomför den.

Enligt 4 § 1 punkten artskyddsförordningen är det förbjudet att avsiktligt fånga eller döda arter av vilda djur. Denna paragraf är inte kopplad till krav på att det avsiktliga infångandet eller dödandet ska ha en negativ påverkan på den skyddade artens population. Av proportionalitetsskäl är det dock rimligt, åtminstone när det gäller de areella näringarna, att ett otillåtet avsiktligt dödande är ett sådant som på lokal eller nationell nivå har en negativ effekt på artens population, kvantitativt eller kvalitativt. För hotade arter med låg reproduktion och en negativ populationsutveckling bör dock även avsiktligt dödande av enskilda individer beivras.

Enligt 4 § 2 punkten artskyddsförordningen är det förbjudet att avsiktligt störa djur, särskilt under djurens parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttningssperioder. Ordet störa definieras varken i artskyddsförordningen eller i de två naturvårdsdirektiven. Men det finns stöd för tolkning i EU-kommissionens vägledningsdokument om artikel 6 habitatdirektivet (Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, s. 26-29). Där anges att störning kan förekomma till exempel i form av ljud eller ljus, men den behöver inte fysiskt påverka arten direkt utan kan ge indi-

rekta effekter. Intensitet, tidsperiod och frekvens har betydelse för vilken påverkan störningen har. En åtgärd som innebär störning för en art innebär inte säkert en störning för en annan art. Detta beror på vad arten är känslig för. Arters känslighet varierar dessutom mellan olika delar av deras livscykel. En åtgärd som påverkar en fågelarts häckningsframgång genom att boplatsen överges eller att färre antal ungar än annars blir flygfärdiga är således inte tillåten om detta leder till att artens population minskar i området, särskilt om arten har en ogynnsam bevarandestatus och/eller vikande trend. Till otillåten störning bör även räknas en aktivitet som innebär att fåglar förhindras att utnyttja ett område av vital betydelse under flyttningen. För att kunna göra bedömningar av vad som är tillåtet och inte tillåtet behöver man känna till den aktuella artens bevarandestatus, trenden för dess bevarandestatus och hur en åtgärd påverkar dessa faktorer.

Enligt 4 § 3 punkten artskyddsförordningen är det förbjudet att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen. Även groddjurs ägg (det vill säga groddrom) bör omfattas av bestämmelsen i den mån det riskerar påverka groddjurets population i området. I fågeldirektivets artikel 5 b anges att också fåglarnas bon är skyddade. Motsvarande punkt saknas i artskyddsförordningen. 4 § 3 punkten i artskyddsförordningen bör därför tolkas så att även skydd av fågelbon innefattas i skyddet av äggen. I fråga om handlingar som sker inom de areella näringarna bör av proportionalitetsskäl åtgärder vidtas för att säkerställa att ägg inte förstörs i en sådan omfattning att en arts bevarandestatus riskerar att försämrans.

Enligt 4 § 4 punkten artskyddsförordningen är det förbjudet att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats, oavsett om det sker avsiktligt eller oavsiktligt. Villkoren är alltså strängare än för 4 § 1-3 punkten i artskyddsförordningen. Gemensamt för åtgärder rörande djurens olika uppehållsplatser är att dessa inte får påverkas av mänskliga aktiviteter på ett sådant sätt att platserna i fråga förlorar sin kontinuerliga ekologiska funktion för berörda arter. Med detta avses att ingreppet inte får vara så omfattande att området tappar de egenskaper som gör det betydelsefullt för arten ifråga. Platserna behöver skyddas även när de inte används så att funktionen finns kvar när arten återvänder för att lägga ägg eller föda ungar. Detta gäller sådana områden som används regelbundet, men inte nödvändigtvis varje år. Om platserna bara används någon enstaka gång omfattas de bara av skyddet när arten i fråga uppehåller sig där.

Enligt 7 § artskyddsförordningen är det för växtarter som i bilaga 1 till artskyddsförordningen markerats med N förbjudet att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra dem i deras naturliga utbredningsområde i naturen. Förbudet gäller alla stadier i växternas biologiska cykel. Avsiktlig betyder i detta sammanhang att den som utför åtgärden förstår den förutsägbara konsekvensen av sitt handlande och ändå genomför den, det vill säga är medveten om att en skyddad växt sannolikt exempelvis förstörs, även om förstörandet inte var syftet med åtgärden. Med att ha förstått den förutsägbara konsekvensen av handlingen menas att följderna av åtgärden ska kunna förutses, att det ska ha framgått av den

nationella lagstiftningen och den information som myndigheterna lämnat till allmänheten och berörda verksamhetsutövare att sådana åtgärder med största sannolikhet innebär lagbrott.

Tillsyn

TILLSYNSANSVAR I SKOGEN

Miljötillsynsförordningen (2011:13) ger Skogsstyrelsen ansvar för tillsyn enligt 12 kap. 6 § miljöbalken vad gäller skogsbruksåtgärder och länsstyrelsen ansvar för tillsyn över artskyddsförordningens bestämmelser. För avverkning eller andra åtgärder i skogen som inte sker i skogsbrukssyfte, t.ex. vid exploatering eller omvandling av skog till betesmark, är länsstyrelsen tillsynsmyndighet. Undantag gäller för försvarets verksamheter och åtgärder där Generalläkaren är tillsynsmyndighet. I miljötillsynsförordningen finns också regler om att tillsyn ska planeras, följas upp och utvärderas, se vidare i Handbok för operativ tillsyn (Naturvårdsverket 2001).

1 kap. 16 § miljötillsynsförordningen:

Om en operativ tillsynsmyndighet uppmärksammar en omständighet som kan föranleda tillsynsåtgärder med stöd av miljöbalken men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska tillsynsmyndigheten anmäla denna omständighet till den ansvariga myndigheten.

1 kap. 17 § 1 stycket miljötillsynsförordningen:

Tillsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt.

I miljöbalkspropositionen står: *Det finns skäl att understryka att tillsynsmyndigheterna och andra kommunala och statliga organ skall samarbeta för att uppnå största möjliga kostnadseffektivitet och på bästa sätt söka uppnå miljöbalkens syften. Samarbete skall alltså ske i den utsträckning det främjar tillsynsverksamheten* (prop. 1997/98:45 del 2 s. 905).

Skogsstyrelsen och länsstyrelsen har alltså en skyldighet att anmäla behov av tillsyn till varandra samt att samordna tillsynen om det är ändamålsenligt. När det gäller skogsbruksåtgärder som kan beröra fridlysta arter har både Skogsstyrelsen och länsstyrelsen ett tillsynsansvar att säkerställa att balken följs. Länsstyrelsens tillsynsansvar för artskyddsfrågorna innebär att det är länsstyrelsen som har sista ordet när det gäller att avgöra om ett arbetsföretag kan modifieras så att dispensplikten enligt 14 § undviks. Det betyder i praktiken att länsstyrelsen kan starta ett egeninitierat tillsynsärende och meddela ett föreläggande eller förbud enligt 26 kap. 9 § miljöbalken och artskyddsförordningen för att indirekt tvinga fram en dispensansökan.

TILLSYN VID ÖVERTRÄDELSER I SKOGEN

Tillsynsansvaret vid överträdelser i skogen är fördelat på samma sätt som i den förebyggande tillsynen i 12:6-samråd, se ovan. Tillsyn av skogsbruksåtgärder enligt miljöbalken kan vara att kontrollera att beslut följts, att egenkontrollen fungerat vid åtgärden och att artskyddsförordningens förbud beaktats. Reglerna om samarbete och information mellan tillsynsmyndigheter gäller även vid överträdelser.

Tillsynsmyndigheten är skyldig att anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, om det finns misstanke om brott (26 kap. 2 § miljöbalken). Tillsynsmyndigheten bör inte själv göra någon bedömning av överträdelserna utan bara anmäla de faktiska förhållandena så snart en överträdelse kan konstateras. När det gäller artskyddsreglerna är det länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet. Därmed är det i normalfallet länsstyrelsen som anmäler misstänkt brott mot artskyddsförordningen. Skogsstyrelsen är skyldig att upplysa länsstyrelsen vid kännedom om sådana åtgärder. Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet för 12:6-samråd och anmäler om beslut enligt 12:6 MB inte följs eller anmälan inte gjorts. Sedan i april 2016 ska anmälningar som rör misstänkt artskyddsbrottlighet ställas till Polismyndighetens nationella operativa avdelning och övriga miljöbrott till Polismyndighetens respektive regioner.

Förutom anmälan kan tillsynsmyndigheten besluta om föreläggande för att åstadkomma rättelse. I sådana tillsynsfrågor har tillsynsmyndigheten fullt ansvar för utredningen, men det kan vara viktigt att hålla isär tillsynsmyndighetens respektive polis och åklagares utredningsansvar. I Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn (Naturvårdsverket 2001) finns mer att läsa om detta. En tillsynsmyndighet har rätt att förbjuda en verksamhet eller åtgärd enligt 26 kap. 9 § miljöbalken, exempelvis om en förbjuden åtgärd pågår och måste stoppas omedelbart, för att inte ytterligare skada på en fridlyst art ska uppstå. Ett sådant beslut kan förenas med vite enligt 26 kap. 14 § miljöbalken. Ett beslut kan också göras gällande även om det överklagas enligt 26 kap. 26 § miljöbalken.

Skogsvårdslagen

Skogsvårdslagens tillämpningsområde är skogsbruksåtgärder på skogsmark. Det innebär att lagen inte kan användas för andra syften än de som innefattas i denna avgränsning. I skogsbruksåtgärder ingår normalt t.ex. avverkning, röjning, gallring, plantering och byggande av skogsbilväg. Skogsvårdslagen anger också att föröngningsavverkningar som omfattar minst 0,5 ha ska anmälas till Skogsstyrelsen och föröngningsavverkningar i ädellövskog och i fjällnära skog krävs det tillstånd oavsett storlek på avverkningen.

Begränsning av lagens tillämpningsområde finns också i 4 § i skogsvårdslagen som anger att lagen inte ska tillämpas om det som står där strider mot 7 och 8 kap. miljöbalken (Skydd av områden och Särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter).

I 30 § skogsvårdslagen, den så kallade hänsynsparagrafen, regleras den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog.

Denna paragraf gäller vid all skötsel av skog, alltså även vid gallring, röjning, plantering etc. I denna paragraf finns också en begränsning som anger att föreskrifter med stöd av paragrafen inte får vara så ingripande att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras, den så kallade intrångsbegränsningen. Upp till denna nivå är skogsägaren skyldig att tåla ett intrång utan ersättning.

Föreskrifter till 30 §

I Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen (SKSFS 2013:2, SKSFS 2014:7, SKSFS 2015:2) finns föreskrifter om hänsyn till naturvården. Den allmänna och inledande paragrafen i kapitlet slår fast att föreskrifterna om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen gäller vid all skötsel av skog på mark som omfattas av skogsvårdslagen. Det innebär att hänsyn ska tas vid alla olika skogsbruksåtgärder under skogens omloppstid.

Föreskrifterna, kompletterat med allmänna råd, talar om hur detta ska göras. Där finns bland annat bestämmelser om trädslagsblandning, träd, trädsmålingar och döda träd, hyggens storlek, skogsbilvägar och traktorvägar, hänsynskrävande biotoper, hänsyn till arter och skyddszoner. Flera av dessa föreskrifter tar sikte på värden som har stor betydelse för bevarandet av arter i skogen och även för skyddet av flera fridlysta arter. I de fall övriga föreskrifter inte är tillräckliga för skyddet av fridlysta arter finns föreskriften 7:19 ”Hänsyn till arter”.

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen 7 kap. 19 §:
Skador till följd av skogsbruksåtgärder ska förhindras eller begränsas i livsmiljöer och på substrat där det förekommer prioriterade fågelarter, vilka framgår av bilaga 4, samt arter markerade med N och n i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) eller som betecknas som akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade.

I artskyddsförordningen finns regler om artskydd. (SKSFS 2013:2)

För att underlätta i det praktiska skogsbruket har vissa fågelarter pekats ut som prioriterade fågelarter (bilaga 4). Med det menas att de är arter vars nationella och internationella bevarandestatus är sådan att särskilda bedömningar kan vara aktuella i samband med skogsbruksåtgärder. Urvalskriterierna för de prioriterade fågelarterna är att de antingen ska vara nationellt rödlistade, globalt rödlistade, listade i fågeldirektivets bilaga 1, eller en kraftigt minskande populationsstorlek under en längre tid.

Om den samlade hänsynen som ska tas enligt föreskrifterna till 30 § överskrider intrångsbegränsningen, så får man göra en prioritering. Föreskriften 7:33 a ”Prioritering av hänsyn” behandlar hur detta ska göras.

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen 7 kap 33 a §:

En prioritering får endast göras om det inte är möjligt att inom intrångsbegränsningen ta all den hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som krävs under 7 kap. dessa föreskrifter.

Vid förekomst av prioriterade fågelarter enligt bilaga 4 eller arter som är markerade med N eller n på bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) ska hänsynen anpassas till arternas särskilda behov.

För att bevara livsmiljöer, vilda djur, växter samt vilda fåglar och för att bibehålla eller förbättra vattenkvalitén i sjöar och vattendrag ska följande prioriteras.

- *Hänsynskrävande biotoper*
- *Gamla och/eller grova träd, äldre döda träd, samt äldre lövträd i barrdominerade bestånd*
- *Skydds zoner mot sjöar och vattendrag. (SKSFS 2013:2).*

Första stycket i föreskriften ovan anger i vilka lägen en prioritering mellan befintliga värden på en behandlingsenhet kan få göras. Andra stycket är en upplysning som anger när artskyddsförordningens regler träder in. När det gäller skyddet för de arter som omfattas av artskyddsförordningens 4 och 7 §§ (dvs. N/n-arter och vilda fåglar) så finns ingen intrångsbegränsning. De ingår därför inte i prioriteringen, utan där ska hänsynen anpassas till deras särskilda behov. Med detta menas att hänsynen ska utformas så att arternas bevarandestatus inte påverkas negativt.

Tredje stycket anger vilken typ av hänsyn som ska prioriteras för att bidra till bevarandet av den biologiska mångfalden och vattenkvaliteten. Grunden för prioriteringskraven finns i EU-direktiv, vilka Sverige förbundit sig att följa med anledning av sitt medlemskap.

Begrepp inom artskyddet

AVSIKTLIGHET

I Naturvårdsverkets handbok för artskyddsförordningen (Naturvårdsverket 2009) kan man läsa om avsiktlighet: ”Avsiktig betyder i detta sammanhang att den som utför åtgärden förstår den förutsägbara konsekvensen av sitt handlande och ändå genomför den, det vill säga är medveten om att ett skyddat djur sannolikt exempelvis störs, även om störningen inte var syftet med åtgärden. Ett exempel är när en markägare utför skogliga åtgärder i närheten av ett havsörnsbo under tidig vår eller försommar trots vetskapen om att det är bebott. Åtgärden är alltså olaglig även om syftet var något annat. Med att ha förstått den förutsägbara konsekvensen av handlingen menas att följderna av åtgärden ska kunna förutses, att det ska ha framgått av den nationella lagstiftningen och den information som myndigheterna lämnat till allmänheten och berörda verksamhetsutövare att sådana åtgärder med största sannolikhet innebär lagbrott”.

GYNNSAM BEVARANDESTATUS

Upprätthållandet eller återställandet av gynnsam bevarandestatus är det övergripande målet för alla arter av gemenskapsintresse, dvs. av EU utpekade arter. EU-kommissionens vägledning tydliggör att det faktum att en art inte är hotad innebär

inte automatiskt att den har gynnsam bevarandestatus. Medlemsstaternas skyldigheter innebär alltså något mer än att bara undvika utrotning.

En arts bevarandestatus betraktas som gynnsam när:

- uppgifter om artens populationsutveckling visar att den på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, och
- dess naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och
- det finns, och sannolikt kommer fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt.

Definitionen innehåller parametrarna population, utveckling, utbredning, tillräckligt stor livsmiljö och utsikter till fortlevnad på lång sikt.

KONTINUERLIG EKOLOGISK FUNKTION

I Naturvårdsverkets handbok för artskyddsförordningen (Naturvårdsverket 2009) kan man läsa om kontinuerlig ekologisk funktion: ”Gemensamt för åtgärder rörande djurens olika uppehållsplatser är att dessa inte får påverkas av mänskliga aktiviteter på ett sådant sätt att platserna i fråga förlorar sin kontinuerliga ekologiska funktion för berörda arter. Med detta avses att ingreppet inte får vara så omfattande att området tappar de egenskaper som gör det betydelsefullt för arten ifråga. Platserna behöver skyddas även när de inte används så att funktionen finns kvar när arten återvänder för att lägga ägg eller föda ungar.”

Med område menas i det här fallet inte bara området där en åtgärd planeras, utan det område som en population av en art behöver för att bevarandestatus inte ska påverkas negativt. 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.

Kommissionens vägledning (EU-kommissionen 2007) tydliggör att enligt försiktighetsprincipen ska föreslagna åtgärder inte komma ifråga om de inte garanterar en kontinuerlig ekologisk funktionalitet hos platsen.

Rådgivning och information

Skogsstyrelsen har som sektorsmyndighet ett övergripande ansvar för information till verksamhetsutövare. Dialog med, rådgivning och information till markägare och verksamhetsutövare om t.ex. artbevarande i skogen är en del i det arbetet.

Rådgivning och information är också en del av den förebyggande tillsynen. En tillsynsmyndighet ska arbeta förebyggande genom rådgivning och information (26 kap. 1 § miljöbalken) på ett sätt som stärker verksamhetsutövarens egen förmåga att uppfylla sitt ansvar.

Råd och information kan vara allmän och gälla t.ex. alla markägare eller verksamhetsutövare i skogen. Det kan handla om hur man anmäler, vad som ska anges i en anmälan, eller genom att tillgängliggöra befintlig information om var arter finns och hur deras ekologiska krav kan tillgodoses. Råd och information i enskilda ärenden bör handla om sådant som förmedlar miljöbalkens krav, inte att identifiera specifika åtgärder. Då kan det handla om hur myndigheten tolkar regler, eller att förmedla olika arters ekologiska behov.

I det enskilda ärendet har Skogsstyrelsen informationsansvaret tills ett 12:6-samråd avslutats. Om verksamhetsutövaren söker dispens från artskyddsförordningen är det länsstyrelsen som ansvarar för att alla berörda har tillräcklig information, tills dess att länsstyrelsen avslutar ärendet.

I artskyddssammanhang är det viktigt att myndigheterna hanterar arter som kan omfattas av sekretesslagens bestämmelser på ett korrekt sätt (20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslag (2009:400)).

Handläggarens stöd för bedömningar

Bedömning av artuppgifter

Uppgifter om fynd av fridlysta arter kan vara osäkra av flera olika anledningar. Beroende på vad osäkerheten består i ställs olika krav på åtgärder för att verifiera eller bedöma kvaliteten på fynduppgiften, för att det därefter ska vara möjligt att bedöma risken för att en viss skogsbruksåtgärd kan komma i konflikt med artskyddsförordningens bestämmelser. I tabellen nedan redovisas några olika typer av osäkerheter, samt hur dessa kan hanteras i samband med en skogsbruksåtgärd.

TYP AV OSÄKERHET	BESKRIVNING
<i>Osäkerheter kring uppgiftens aktualitet</i>	<p>Om en fynduppgift är gammal kan det finnas osäkerheter kring om den aktuella arten fortfarande förekommer i det område som berörs av skogsbruksåtgärden. Vissa skyddade arter är mycket långlivade och/eller hemortstrogna, medan andra har en mer slumpmässig och tillfällig förekomst och kan variera kraftigt i utbredning och populationsstorlek mellan olika år.</p> <p><i>Om det finns anledning att ifrågasätta en fynduppgifts aktualitet kan den behöva kontrolleras genom fältbesök eller bedömning utifrån förändringar som skett i området sedan fynduppgiften lämnades.</i></p>
<i>Osäkerheter i lägesangivelsen för en fynduppgift</i>	<p>Fynduppgifter kan ha olika detaljerad lägesangivelse, och det kan därför ibland vara svårt att avgöra om en skogsbruksåtgärd kommer i konflikt med artskyddet. Fynduppgifter kan lämnas in med olika detaljerad lägesangivelse.</p> <p><i>Om det inte är möjligt att utifrån de uppgifter som finns registrerade i samband med artfyndet bedöma lägesangivelsen kan detta behöva kontrolleras genom fältbesök eller bedömning utifrån den berörda naturtypen.</i></p>
<i>Svårbestämda arter</i>	<p>Det finns många skyddade arter som av lekmän kan förväxlas med varandra eller med mer vanliga arter som inte omfattas av artskyddsförordningen. Inom vissa artgrupper kan det krävas expertkunskaper för att göra säkra artbestämningar.</p> <p><i>Svårbestämda arter kan kräva hjälp av experter, genom fältbesök, bestämning av beläggsmaterial eller bedömning utifrån den berörda naturtypen.</i></p>

<p><i>Osäkerhet kring uppgiftslämnarens kunskap/trovärdighet</i></p>	<p>Fynduppgifter som inkommit från personer som har en erkänt god kunskap om arten eller artgruppen är generellt sett mer säkra än uppgifter från personer utan specialkunskaper.</p> <p><i>En bedömning av uppgiftslämnarens förmåga att göra en korrekt artbestämning bör alltid ske. Kontrollfrågor för att avgöra detta kan behöva ställas till den som lämnat uppgiften.</i></p>
<p><i>Osäkerheter kring det berörda områdets betydelse för den skyddade arten</i></p>	<p>Bland arter som rör sig över större områden och vars fortplantningsområden och viloplatsers omfattas av skydd enligt artskyddsförordningen är det viktigt att fastställa om en fynduppgift indikerar att det berörda området utgör fortplantningsområde/viloplats eller om det rör sig om ströobservationer i områden som har begränsad betydelse för artens bevarandestatus.</p> <p><i>Om det inte är möjligt att utifrån de uppgifter som finns registrerade i samband med artfyndet bedöma om området utgör fortplantningsområde eller viloplats för en fridlyst art, t.ex. födosöksområden och rastplatser för fåglar, kan detta behöva kontrolleras genom fältbesök eller bedömning utifrån den berörda naturtypen.</i></p>

Bedömning av om anmälan är komplett

Om anmälan inte är tillräcklig för att bedöma bevarandestatus och/eller åtgärdens påverkan på den kontinuerliga ekologiska funktionen för den aktuella arten ska Skogsstyrelsen och länsstyrelsen till att börja med komplettera med befintlig kunskap som finns inom myndigheterna. Om det behövs kan Skogsstyrelsen begära in de uppgifter som behövs för handläggningen av ärendet av verksamhetsutövaren, se avsnittet om 12:6-samråd (se s. 14).

För att svara på frågan om eventuellt behov av kompletterande uppgifter behöver handläggaren göra en riskbedömning. När det är stor risk för att en åtgärd kan påverka en arts bevarandestatus ökar behovet av ett beslutsunderlag av god kvalitet. Det innebär att om det är sannolikt att en verksamhet innebär en skada enligt 4 eller 7 §§ artskyddsförordningen bör kraven på utredning höjas.

Begränsningen är att det inte i det enskilda fallet får ses som oskäligt. Vad som kan betraktas som oskäligt är en bedömning som får göras från fall till fall.

Utformning av begäran om kompletterande uppgifter

En begäran om komplettering bör vara så tydlig som möjligt och ges en tidsgräns.

Den bör innehålla:

- skälet till begäran,
- en tydlig beskrivning av vilket underlag som tillsynsmyndigheten saknar,
- ett datum då kompletteringen senast ska vara inkommen och
- en upplysning om att om komplettering inte inkommit inom det datumet kan ärendet komma att avgöras på befintligt underlag

Bedömning av inkommen komplettering

När en markägare/verksamhetsutövare har skickat in en komplettering ska Skogsstyrelsen och länsstyrelsen återigen göra en bedömning om underlaget denna gång är tillräckligt för att det ska vara möjligt att bedöma åtgärdens påverkan på bevarandestatus och/eller på det berörda områdets kontinuerliga ekologiska funktion för den aktuella arten.

Om det handlar om en inventering som har genomförts kan det vara bra att ställa sig följande frågor:

- Är inventeringen utförd med tillräckligt bra metodik, exempelvis som naturvärdesinventering (NVI) enligt svensk standard?
- Om inventering inte genomförts med gängse inventeringsmetodik, har tillräckligt antal besök och tid använts för ändamålet?
- Är inventeringen genomförd under rätt säsong?
- Är inventeringen utförd av någon som har tillräcklig kompetens, t.ex. artkunskap?

Ytterligare bedömning av den inkomna kompletteringen kan röra frågor om den ekologiska funktionaliteten som exempelvis:

- Har spridningskorridorer beskrivits?
- Finns barriärer?
- Finns andra fortplantningsområden och viloplats tillgängliga?

Bedömning om artskyddsförordningens förbud aktualiseras eller inte

Skogsstyrelsen och länsstyrelsen ska bedöma om en planerad åtgärd, där det finns kännedom om en fridlyst art, kan vara förbjuden enligt artskyddsförordningens 4 och 7 §§. Åtgärden eller verksamheten är förbjuden endast om den innebär en negativ effekt på förutsättningarna att bibehålla eller återställa den gynnsamma bevarandestatusen för arten. Detta eftersom att syftet är skogsbruk. I praktiken finns alltså en slags tröskel för när förbuden i artskyddsförordningen utlöses (MÖD M 11317-14). Även kommissionens vägledning stöder uppfattningen att en oavsiktlig förlust av enstaka individer kan accepteras inom de areella näringarna, så länge det inte leder till en minskning av (den lokala) populationen.

Vid bedömningen av vilken effekt en åtgärd eller en verksamhet har på en art ska man inte bara bedöma verksamhetens påverkan inom relevant biogeografisk region utan även lokalt. Hur avgränsningen ska göras måste anpassas till den aktuella arten. I kommissionens vägledning (EU-kommissionen 2007) uttrycks det som ”att bevarandestatusen för (den lokala) populationen av en art inom ett visst geografiskt område mycket väl kan vara en annan än den övergripande bevarandestatusen för populationer inom medlemsstatens biogeografiska område (eller inom artens utbredningsområde). Båda situationerna bör vägas in när beslut ska fattas”.

Risk för störning

Av Naturvårdsverkets handbok för artskyddsförordningen framgår att störningen bör kopplas till den påverkan den har på artens bevarandestatus såväl för den lokala populationen som för den biogeografiska nivån i landet. En störning som påverkar artens överlevnadschanser, reproduktion eller utbredning är otillåten. En åtgärd som påverkar en fågelarts häckningsframgång genom att boplatsen överges eller att färre antal ungar än annars blir flygfärdiga är således inte tillåten om detta leder till att artens population minskar i området, särskilt om arten har en ogynnsam bevarandestatus och/eller vikande trend.

Risk för skada på fortplantningsområden och viloplats

Syftet med förbudet att skada fortplantningsområden och viloplats är att skydda den ekologiska funktionaliteten hos dem, så att de kan fortsätta att erbjuda det som krävs för en fridlyst art när den ska vila eller fortplanta sig. Av kommissionens vägledning framgår att sådana fortplantningsområden och viloplats också måste skyddas när de inte används, om det finns en rimlig sannolikhet för att arten i fråga kommer att fortsätta att använda dessa plats.

Mark- och miljööverdomstolen (MÖD i M 2114-15) tydliggör dock att miljöerna som sådana inte skyddas av förbudet i 4 § 4 artskyddsförordningen. Det räcker inte med att konstatera att dessa områden och plats i och för sig är lämpliga utan det krävs att arten regelbundet använder dessa för att åtgärden i fråga inte ska vara tillåten. Det krävs att arten finns eller har funnits i det berörda området och att den med en rimlig sannolikhet kommer att återkolonisera det. Kan inte ett regelbundet användande fastställas är fortplantningsområdet eller viloplatsen inte skyddad enligt denna bestämmelse. Huruvida en åtgärd kan anses tillåten eller förbjuden enligt 4 § artskyddsförordningen kräver därför en inledande bedömning av den aktuella artens förekomst i området. Enstaka fynd som rapporterats in till Artdatabanken kan vid dessa förhållanden inte tillmätas någon avgörande betydelse vid bedömningen om arten förekommer eller inte.

Bedömningar i det enskilda ärendet

Vid bedömning av en åtgärds eventuella påverkan på bevarandestatus bör man ta hjälp av:

- bedömning av bevarandestatus (artikel 17-rapporteringen)

- nationell rödlista
- en arts geografiska utbredning
- trenden för dess populationsutveckling, både i stort och i aktuell del av utbredningsområdet
- storlek på populationen
- artens reproduktion.

Artens ekologiska krav är viktiga att känna till. Kommer den påverkan som uppstår på arten eller dess livsmiljö till följd av åtgärden ha betydelse för artens bevarandestatus? 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 förlust av viloplatser och fortplantningsområden som kan vara ett problem?
- Vilka arealkrav har arten?
- Nyttjar arten det aktuella området hela året?
- Finns det indirekta effekter att ta hänsyn till?
- Finns det kumulativa effekter att ta hänsyn till?

Ytterligare en del i bedömningen är hänsynen till hur hotad en art är. Utgångspunkten för artskyddet är att arterna skall uppnå och vidmakthålla en gynnsam bevarandestatus. Det är därför viktigt att man tillämpar försiktighetsprincipen. För rödlistade arter finns därför större anledning att använda sig av försiktighetsprincipen när man avgör en åtgärds eventuella påverkan på en fridlyst art än om arten har gynnsam bevarandestatus. Det måste vara en högre grad av sannolikhet att åtgärderna är tillräckliga för att förhindra försämring eller förstörelse om det till exempel gäller en sällsynt art med ogynnsam bevarandestatus än om det gäller en vanligare art med gynnsam bevarandestatus.

Exempel på bedömningar

För att åskådliggöra hur man kan tänka ges här några hypotetiska exempel, med lite olika förutsättningar och lite olika utfall. Observera att exemplen inte på något vis vare sig är uttömmande eller utgör facit. Bedömningar måste alltid göras i det enskilda fallet, utifrån de särskilda förutsättningar som då finns.

Kungsörn – försiktighetsmått med stöd av MB 12:6

Skogsstyrelsen får in en avverkningsanmälan under senhösten. När handläggaren granskar ärendet visar det sig att den planerade avverkningen ligger inom ett känt kungsörnsrevir, där även boplatser är kända och inget tvivel finns om att uppgiften är riktig. Boplatsens koordinater ska hållas strikt skyddade då arten omfattas av sekretesslagens bestämmelser. I den artvisa vägledningen för arten står att boet byggs i träd, vanligen tall, som har så grova grenar att det klarar att bära det tunga risboet och att en studie visat att tallar yngre än 200 år inte alls användes för bobyggande i norra Sverige. Varje par har ofta flera alternativa boplatser, som kan

ligga flera kilometer från varandra. Arten är känslig för störningar i boets närhet, speciellt i början av häckningen, som inleds i januari-februari. I rödlistan anges kungsörnen som nära hotad (NT).

Skogsstyrelsen och länsstyrelsen har sedan tidigare haft en dialog om kungsörnens bevarandestatus, hur man kan bedöma direkt påverkan på boplatsen, vilka krav fågeln har på sådant som sitträäd eller alternativa boträäd och behovet av nya boplatser. Handläggaren tar kontakt med länsstyrelsen och de gör en gemensam bedömning att kungsörnens bevarandestatus riskerar påverkas som avverkningen planerats från början, men att avverkningen kan genomföras med ytterligare försiktighetsåtgärder. Bedömningen dokumenteras i en tjänsteanteckning. Skogsstyrelsen lyfter ärendet till ett 12:6- samråd.

Skogsstyrelsen tar kontakt med markägaren och för en dialog om behovet av försiktighetsåtgärder. Markägaren anger att hen ska ta genomföra de försiktighetsmått som krävs, i det här fallet handlar det om att åtgärden ska utföras utanför häckningstid, att det ska lämnas en skyddszon runt boträdet och att en brant med tallar som kan utgöra potentiella boträäd ska sparas. Skogsstyrelsen beslutar med stöd av MB 12:6 att åtgärden kan genomföras med de försiktighetsmått som markägaren åtagit sig att genomföra och i redogörelsen för ärendet anges försiktighetsmåten. Vare sig art eller exakt placering av boträäd framgår av beslutet. Kopia av beslutet skickas till länsstyrelsen.

Kungsörn – förbud att avverka under häckningstid

Skogsstyrelsen får in en avverkningsanmälan under senhösten. Skogsstyrelsen får kännedom om en observation av vuxen kungsörn som har gjorts i möjlig häckningsmiljö under häckningssäsong. Handläggaren bedömer att uppgiften om kungsörnen är trovärdig. Kännedom om områdets karaktär stärker uppfattningen att det är en relevant fynduppgift. I den artvisa vägledningen anges att häckning företrädesvis sker i tall men också andra träd, gärna i eller i anslutning till bergbranter, gärna sydvända och att boträäden inte får stå invuxna i täta bestånd.

Handläggaren kontaktar länsstyrelsen som delar bedömningen och Skogsstyrelsen dokumenterar detta i en tjänsteanteckning samt lyfter ärendet till ett 12:6- samråd. Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bedömer gemensamt att det inte finns tillräcklig information för att kunna fatta beslut, Skogsstyrelsen förelägger därför verksamhetsutövaren att komma in med kompletterade uppgifter om eventuella boplatser placering i området. Verksamhetsutövaren, som i det här fallet är ett större skogsbolag, bestämmer sig för att genomföra en riktad inventering efter kungsörn inom sitt innehav i regionen och anlitar en inventerare som väljer att inventera under kungsörnarnas spelflygningstid. Inventeraren finner ingen kungsörnshäckning i det avverkningsanmälda området, men väl i ett närliggande område. Skogsbolaget anger i sin komplettering av ärendet att de bedömer att avverkningen kan genomföras, men då kungsörnens parnings- och uppfödningsområden berörs av den planerade avverkningen ska de inte utföra den under kungsörnens häckningsperiod.

Skogsstyrelsen och länsstyrelsen bedömer att inventeringen är utförd på rätt sätt, under rätt tidpunkt och av någon med rätt kompetens. Gemensamt bedömer de att den anmälda avverkningen kan komma i konflikt med artskyddsförordningens förbud mot störning. Bedömningarna dokumenteras i en tjänsteanteckning. Skogsstyrelsen beslutar med stöd av skogsvårdslagens föreskrifter om ett förbud mot avverkning och andra skogsbruksåtgärder under häckningstid. Kopia av beslutet skickas till länsstyrelsen.

Guckusko – försiktighetsmått med stöd av skogsvårdslagen

Skogsstyrelsen får in en avverkningsanmälan i början av januari. När handläggaren granskar ärendet visar det sig att guckusko rapporterats från området. Handläggaren tar kontakt med markägaren som inte har kunskap om guckusko på fastigheten och påpekar att inventering inte kan göras eftersom marken vid tillfället är snötäckt och växterna är förmultnade. Skogsstyrelsen tar kontakt med länsstyrelsen som inte heller har någon ytterligare kunskap, men de bedömer att uppgiftslämnaren är trovärdig då denne är floraväktare.

Handläggaren kontaktar uppgiftslämnaren för att få en beskrivning om vilken utbredning och vilket individantal som finns. Uppgiftslämnaren har noterat individantal och ritar på en karta in utbredningen ur minnet, från sitt tidigare årligen återkommande besök på platsen. Handläggaren söker stöd i Artdatabankens faktablad för rödlistade arter och finner att det främst är skador på markens hydrologi och upptorkning av markytan som är svårt för arten att tolerera. I övrigt gynnas den och den till och med föredras visst ljusinsläpp jämfört med slutna skog. I artikel 17-rapporteringen har guckusko gynnsam bevarandestatus och i rödlistan anges den som livskraftig (LC).

Eftersom inga ytterligare registrerade fyndplatser finns i närområdet bedömer handläggaren att detta område är viktigt för guckuskons bevarandestatus och att avverkningen riskerar att komma i konflikt med artskyddsförordningens förbudsparafer om ingen anpassning sker. En avstämning görs med länsstyrelsen som har samma uppfattning. Bedömningen dokumenteras i en tjänsteanteckning. Skogsstyrelsen bedömer att hänsynen som krävs ryms inom 30 § skogsvårdslagen och tar beslut om att hänsyn ska lämnas i enlighet med artens krav. Kopia på beslutet skickas till länsstyrelsen.

Tjäder – försiktighetsmått med stöd av MB 12:6

Skogsstyrelsen får in en avverkningsanmälan på ett större område under vårvintern. Skogsstyrelsen har en uppgift att det finns en spelplats för tjäder i området. I rödlistan anges tjädern som livskraftig (LC) men i den artvisa vägledningen anges att fågeln främst förekommer i skogsområden större än 300 hektar och vill ha uppvoxen gles eller luckig, talldominerad skog med inslag av asp och ett tätt fåltskikt av blåbärsris i en mosaik med sumpskogar och våtmarker. Spelplatserna finns ofta i eller i anslutning till skogliga impediment.

I sina kontinuerliga möten om artskydd och skogsbruk pratar Skogsstyrelsen och länsstyrelsen ofta om tjäder och har gjort en gemensam bedömning att om ytterligare spelplatser och uppfödningsmiljöer försvinner i den del av länet där avverkning nu planeras finns stor risk att artens bevarandestatus påverkas negativt. Länsstyrelsens arbete med grön infrastruktur har stärkt den bedömningen. Handläggaren bedömer att artskyddsförordningens förbud aktualiseras, stämmer av bedömningen per telefon med länsstyrelsen och dokumenterar detta i en tjänsteanteckning.

Skogsstyrelsen tar upp ärendet som ett 12:6-samråd. Handläggaren tar kontakt med markägaren som uppger att det här är den enda slutavverkningsskog som finns på fastigheten samt att hen aldrig sett tjäder i området. De bestämmer att de ska ses i fält och då det är under speltid bestämmer länsstyrelsen att de vill delta. Vid fältbesöket konstateras att platsen fortfarande är spelplats. Det finns även lämpliga kycklingmiljöer inom det avverkningsanmälda området. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen bedömer att det finns risk att en avverkning kommer att negativt påverka områdets kontinuerliga ekologiska funktion för arten vilket framförs till markägaren direkt. Markägaren delar inte myndigheternas bedömning utan avser avverka enligt anmälan. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen bedömer att försiktighetsåtgärder kan göras för att förbuden inte ska inträda. Skogsstyrelsen tar beslut med stöd av MB 12:6 och förelägger om försiktighetsåtgärderna. I beslutet finns en upplysning om att om försiktighetsåtgärderna inte utförs krävs dispens från artskyddsförordningen för åtgärden. Kopia skickas till länsstyrelsen och Naturvårdsverket.

Talltita – artskyddsförordningens förbud träffas inte

En anmälan om 12:6-samråd för byggande av en skogsbilväg kommer till Skogsstyrelsen. När handläggaren granskar ärendet visar det sig att talltita rapporterats från området. Observatören rapporterar att det rör sig om ett par i lämplig häckningsbiotop. Observatören är en känd lokal ornitolog och det finns ingen anledning att ifrågasätta uppgiften. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen har i sina årliga möten om artskydd bedömt att mindre åtgärder, såsom en skogsbilväg, normalt inte påverkar talltitans bevarandestatus i länet. I den artvisa vägledningen om talltitan står att skogens struktur är det viktiga och att den föredrar områden med flerskiktad skog, i rödlistan anges arten som livskraftig (LC).

Skogsstyrelsens handläggare bedömer att den planerade åtgärden inte kommer att påverka bevarandestatusen i det aktuella fallet då den omgivande skogen ger förutsättning för upprätthållandet av en kontinuerlig ekologisk funktion för talltitan och stämmer av med länsstyrelsen som delar den bedömningen. Handläggaren bedömer att artskyddsförordningens förbud inte träffas och åtgärden därmed inte behöver anpassas utifrån talltitan, bedömningen dokumenteras i en tjänsteanteckning och samrådet handläggs som ett vanligt 12:6-samråd.

Fladdermöss i lövskog – förbud med stöd av MB 26:9

Under länsstyrelsens pågående återinventering av fladdermössen i länet ser inventeraren att gallring pågår i ett lövrikt skogsområde i närheten av ett vattendrag, men

ingen utförare finns på plats då det är sen kväll. I området finns nordfladdermus och fransfladdermus. Länsstyrelsen uppmärksammar Skogsstyrelsen på den pågående åtgärden. I dialogen mellan myndigheterna informerar länsstyrelsen om arternas bevarandestatus: nordfladdermus är länets och Sveriges vanligaste fladdermus, den har gynnsam bevarandestatus enligt artikel 17-rapporteringen och anges i rödlistan som livskraftig (LC). Fransfladdermusen däremot är sällsynt, i rödlistan anges den som sårbar (VU) och i artikel 17-rapporteringen har den dålig bevarandestatus och dessutom en negativ trend. I länet är den hittad på endast tre lokaler.

Skogsstyrelsens handläggare läser i Artdatabankens faktablad att nordfladdermus kan påverkas av avverkning och att för fransfladdermusen är överföring av lövskog till granskog ett hot. Skogsstyrelsen delar länsstyrelsens bedömning att gallring kan påverka fladdermusens bevarandestatus och dokumenterar det i en tjänsteanteckning. Skogsstyrelsens handläggare kontaktar markägaren och informerar om att fladdermöss är fridlysta och att då åtgärden kan påverka arternas bevarandestatus bör gallringen stoppas omedelbart. Ett 12:6-samråd behöver genomföras där markägaren föreslår försiktighetsmått för fladdermössen innan gallringen fortsätter. Markägaren ser dock inga risker och fortsätter med åtgärden. Skogsstyrelsen förbjuder åtgärden med stöd av MB 26:9 och det framgår att förbudet ska gälla omedelbart även om det överklagas (med stöd av MB 26:26). Skogsstyrelsen förelägger samtidigt om att 12:6-samråd ska genomföras. Kopia på beslutet skickas till länsstyrelsen. I enlighet med MB 26:2 anmäls också misstanke om brott.

Gölgroda – försiktighetsmått med stöd av MB 12:6

Skogsstyrelsen får in en avverkningsanmälan i anslutning till en liten skogssjö. Anmälan innebär avverkning ända ned till strandkanten. När handläggaren granskar ärendet visar det sig att halva den planerade avverkningar är inom en buffertzon för gölgroda. Gölgrodan finns i Sverige huvudsakligen inom en liten kustnära del av norduppland.

Skogsstyrelsen och länsstyrelsen har haft flera myndighetssamråd om skogsbruksåtgärder och hänsyn till gölgroda. I rödlistan anges gölgrodan som sårbar (VU) och i artikel 17-rapporteringen har den dålig bevarandestatus. Arten är en riktig värmeälskare och i Sverige är den på gränsen av sitt utbredningsområde. Den övervintrar på land i markhåligheter i skogbeklädd blockmark och vandrar i slutet av april till sin lekdamm. Efter lektid stannar de flesta grodor kvar i dammens närhet och i augusti-oktober vandrar de till vinterkvarteren. Det finns ett åtgärdsprogram för arten och länsstyrelsen har tagit fram ett kartsikt över förekomster som Skogsstyrelsen har tillgång till. Kartsiktet visar inventerade gölgrodevatten och en 500 m bred buffertzon på land, vilket inom åtgärdsprogrammet bedöms motsvara vad som behövs för tillräcklig hänsyn till övervintringsmiljön.

Skogsstyrelsen tar upp ärendet som ett 12:6-samråd. Vid ett möte i fält är både ombud och markägaren med. Det visar sig att markägaren är beredd att ta den hän-

syn som krävs även om ombudet inte hade uppfattat det så från början. Skogsstyrelsens bedömning är att med de försiktighetsmått som markägaren avser att ta aktualiseras inte artskyddsförordningens förbud, bedömningen stäms av med länsstyrelsen. Resultatet av mötet och den gemensamma bedömningen dokumenteras i en tjänsteanteckning. Skogsstyrelsen beslutar med stöd av MB 12:6 att åtgärden kan genomföras med de försiktighetsmått som markägaren åtagit sig att genomföra och i redogörelsen för ärendet anges försiktighetsmått. Kopia på beslutet skickas till länsstyrelsen.

Tretåig hackspett – områdesskydd blir aktuellt

Skogsstyrelsen får in en mindre avverkningsanmälan i ett större område som sen tidigare är påverkat av en storm då stora arealer fälldes. Stora delar av det stormpåverkade området är fuktigt och skogen består främst av flerskiktad gran med varierande lövinslag. Skogsstyrelsens handläggare bedömer att fältbesök behövs för att få en uppfattning om området inför fortsatt handläggning. Vid besöket finner handläggaren gott om färska spår av tretåig hackspett i området, men vid kontroll mot Artportalen ses inga häckningar inrapporterade.

Sedan tidigare har Skogsstyrelsen och länsstyrelsen i dialog bedömt att i vissa delar i länet är det risk att åtgärder kan ha negativ påverkan på den tretåiga hackspettens bevarandestatus. Den tretåiga hackspetten är rödlistad som nära hotad (NT) och i den artvisa vägledningen anges att den är beroende av rik tillgång på döda och döende träd. Handläggaren tycker området ser ut att kunna vara en nyckelbiotop och ber en kollega som är nyckelbiotopsinventerare och områdesskyddshandläggare att titta på det. Området visar sig vara en nyckelbiotop och dess kvaliteter och läge i landskapet gör att den enligt strategin för formellt skydd ska prioriteras för skydd. Handläggaren informerar markägaren om Skogsstyrelsens bedömning och markägaren drar tillbaka sin avverkningsanmälan, 12:6-samrådet avslutas utan åtgärd. Kopia på beslutet skickas till länsstyrelsen. Ärendet lämnas över till områdesskyddsprocessen, men då området i sin helhet är för stort för att kunna skyddas som biotopskyddsområde tar länsstyrelsen över ärendet. Länsstyrelsen inleder en dialog med markägare, med syfte att bilda naturreservat.

Kunskapsunderlag för bedömningar

Kunskapsunderlag	Ansvarig	Länk
Artfaktablad för rödlistade arter	Artdatabanken, SLU	http://artfakta.artdatabanken.se/
Sveriges artikel 17-rapportering	Artdatabanken, SLU	http://www.artdatabanken.se/media/2296/arter-och-naturtyper-i-habitatdirektivet-uppdaterad-maj-2015.pdf
Vägledning för Natura 2000-arter	Naturvårdsverket	http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Natura-2000/
Åtgärdsprogram för hotade arter	Naturvårdsverket	http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer
Webbhandbok för artskyddsförordningen	Naturvårdsverket	https://www.naturvardsverket.se/hb/Artskyddsforordningen/Start/
Skogsstyrelsens artvisa vägledningar för prioriterade fågelarter	Skogsstyrelsen	http://www.skogsstyrelsen.se/Myndigheten/Projekt/Pagaende-projekt/Artskydd-i-skogen/Vagledning-hansyn-till-faglar/
Svensk fågeltaxering	Lunds universitet	http://www.fageltaxering.lu.se/
Fåglarna i Sverige – antal och förekomst	Ottosson m.fl. 2012	

Källförteckning

- Artdatabanken (2014): Arter och naturtyper i habitatdirektivet – bevarandestatus i Sverige 2013.
- Artskyddsförordningen (2007:845)
- EU-kommissionen (2007): EU-kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, februari 2007.
- Forsberg, Maria (2012): Skogen som livsmiljö. En rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald. Uppsala universitet.
- Förordning om anmälan om samråd (1998:904)
- Förordning om områdesskydd (1998:1252)
- Schultz, M. och Marklund Andersson, Å. (2016): Artskydd: grunder och tillämpning.
- Miljöbalken (1998:808)
- Miljötillsynsförordningen (2011:13)
- Naturvårdsverket (2001): Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, handbok 2001:6.
- Naturvårdsverket (2001): Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, NFS 2001:15.
- Naturvårdsverket (2001): Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn, NFS 2001:3.
- Naturvårdsverket (2001): Operativ tillsyn, handbok 2001:4.
- Naturvårdsverket (2009): Handbok för artskyddsförordningen, del 1, handbok 2009:2.
- Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
- Regeringens proposition 1997/98:45: Miljöbalk
- Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
- Rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar
- Skogsstyrelsen (2011): Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen, SKSFS 2011:7 SKSFS 2013:2, SKSFS 2014:7, SKSFS 2015:2
- Skogsstyrelsen (2013): Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3.

Bilaga 1

Sammanfattning juridiskt underlag

Beslut ska fattas i ärenden

Åtgärder inom skogsbruket hanteras inom ramen för skogsvårdslagen (SvL). Åtgärder inom skogsbruket kan också riskera att ha en sådan väsentlig ändring på naturmiljön att 12 kap. 6 § miljöbalken (MB) blir tillämplig, vilket medför krav på samråd med Skogsstyrelsen. Ett sådant samråd kan enligt Regeringsrätten leda till att tillsynsmyndigheten meddelar råd och anvisningar eller beslutar ett föreläggande om nödvändiga åtgärder, medan ett förbud bara i undantagsfall bör tillämpas.¹

Åtgärder inom skogsbruket kan dessutom ge upphov till en sådan påverkan på arter att reglerna om artskydd aktualiseras. Artskyddsbestämmelserna har bl.a. sin grund i EU-rätt, som Sverige förbundit sig att följa i och med sitt medlemskap. Ansvariga myndigheter är därmed skyldiga att tillämpa dessa bestämmelser, vilket kan ske genom beslut, vägledning, råd och upplysningar i det enskilda ärendet. Av bl.a. Århuskonventionen följer vissa krav på möjlighet till rättslig prövning för den berörda allmänheten när det t.ex. handlar om prövning av materiella EU-rättsliga förpliktelser.² För artikel 9.2 och 9.3 i Århuskonventionen har en domstolspraxis växt fram, vilken ger rätt att få även handlingar och underlåtenheter prövade. Sannolikt finns därför även en möjlighet att överklaga även vägledning, råd och upplysningar i det enskilda ärendet. Utrymmet för att underlåta att fatta beslut i situationer när artskyddet aktualiseras får ses som begränsat. Ett formellt beslut är därför att förorda i dessa situationer.

Beslut fattade med stöd av SvL eller MB kan förenas med vite vilket, om en verksamhetsutövare/markägare bryter mot beslutet, kan medföra att vite döms ut. Till ett sådant beslut kan med andra ord konkreta påtryckningsmedel kopplas. Att som verksamhetsutövare begå en överträdelse mot ett beslut om förbud enligt 12 kap. 6 § MB är dessutom förenat med straffansvar (29 kap. 8 § första stycket 8 MB). Ett föreläggande om åtgärder enligt 12 kap. 6 § MB eller beslut om krav på hänsyn enligt SvL innebär att verksamhetsutövaren, tillsynsmyndigheten och berörd allmänhet får klarhet i vad beslutsmyndigheten bedömer att verksamhetsutövaren har att vidta för att uppfylla de krav som följer av tillämplig lagstiftning.

¹ RÅ 1996 ref. 22

² Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden MÖD 2012:47 och 2015:8 samt Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 14 februari 2014 i mål nr 5962-12

Slutsatsen blir därmed att för att följa kraven gällande artskydd och rätten att överklaga samt intresset av bl.a. lämpliga påtryckningsmedel (vite) bör de åtgärder som ska vidtas underkastas en prövning som mynnar ut i ett beslut.

Ansvarig myndighet

Länsstyrelsen ansvarar för tillsynen i fråga om artskydd enligt 8 kap MB.³ Skogsstyrelsen ansvarar för tillsynen i fråga om skogsbruksåtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön enligt 12 kap. 6 § MB och som omfattas av SvL.⁴ Skogsstyrelsen utövar också tillsyn över efterlevnaden av 30 § SvL och med stöd av lagen meddelade föreskrifter som innebär att hänsyn ska tas till naturvårdens intressen vid skötseln av skog.⁵

Båda myndigheterna har således ett ansvar för artskyddet. Skogsstyrelsen har det både enligt MB och SvL, även om myndigheternas kompetensområde och reglernas skyddsintresse ser delvis något olika ut⁶.

Det skyddsintresse länsstyrelsen ansvarar för är skyddet för djur- och växtarter specifikt medan Skogsstyrelsen ansvarar för skyddsintresset naturmiljön enligt MB och naturvårdens intressen enligt SvL. I dessa två sista skyddsintressen ingår artskyddet som en del men bestämmelserna har även ett vidare tillämpningsområde. Detta innebär att även andra omständigheter än artskyddet kan påverka vilken skyddsnivå som blir aktuell.

Myndigheterna är visserligen självständiga men har trots detta en skyldighet att samarbeta. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen ska enligt förvaltningslagen hjälpa varandra inom ramen för den egna verksamheten samt enligt myndighetsförordningen verka för att genom samarbete ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.⁷

Tillsynsmyndigheterna ska även enligt MB samarbeta med varandra och samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt. Om två eller flera myndigheter har det operativa tillsynsansvaret för ett tillsynsobjekt får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas.⁸ Om en tillsynsmyndighet uppmärksammar en omständighet som kan föranleda tillsynsåtgärder med stöd av MB men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska tillsynsmyndigheten anmäla denna omständighet till den ansvariga myndigheten.⁹ Naturligtvis ska även statliga myndigheter så långt möjligt eftersträva en gemensam ståndpunkt i olika frågor och bör

³ 2 kap. 28 § 8 p miljötillsynsförordningen (2011:13)

⁴ 2 kap. 10 § 2 p miljötillsynsförordningen

⁵ 33 § skogsvårdslagen (1979:429)

⁶ 8 kap MB, 12:6 MB och 30 § SvL

⁷ 6 § förvaltningslagen (1986:22) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515)

⁸ 26 kap. 6 § miljöbalken och 1 kap 17 § samt 2 kap 2 § miljötillsynsförordningen

⁹ 1 kap. 16 § miljötillsynsförordningen

även vara lojala i sin rättstillämpning i förhållande till den myndighet som har beslutanderätten eller rätten att tillsynsvägleda inom respektive kompetensområde.

Det finns således inget hinder för Skogsstyrelsen att inom ramen för ett ärende enligt SvL eller 12 kap. 6 § MB involvera länsstyrelsen, genom att t.ex. inhämta yttrande eller höra länsstyrelsen på annat lämpligt sätt, när frågor om artskydd aktualiseras. Tvärtom är det många gånger lämpligt att göra det eftersom det är länsstyrelsen som har tillsynsansvaret över artskyddet enligt 8 kap. MB och artskyddsförordningen (AF). Detta möjliggör för samsyn mellan myndigheterna, vilket även är till gagn för verksamhetsutövaren.

Val av lagrum för beslut

TILLÄMPLIGA LAGRUM

För att förhindra att en åtgärd vidtas i strid mot artskyddsreglerna kan tillsynsmyndigheterna fatta beslut om begränsningar och skyddsåtgärder med stöd av olika bestämmelser beroende på omständigheterna.

Artskyddsbestämmelserna i 8 kap MB och AF är en precisering av hänsynsreglerna i 2 kap. MB.¹⁰ Parallellt med MB gäller SvL. Av förarbeten till MB framgår att de detaljerade föreskrifterna om miljöhänsyn i skogsvårdsförfattningarna är *lex specialis* i förhållande till de allmänna hänsynsreglerna i MB, *lex generalis*.¹¹ Av dessa förarbeten såväl som av 4 § SvL framgår dock även att SvL inte får tillämpas på ett sätt som strider mot föreskrifter meddelade i enlighet med 8 kap. MB.

Med stöd av föreskrifter till 30 § SvL kan Skogsstyrelsen fatta beslut om hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid skötseln av skog. Skogsstyrelsen har föreskrivit om hänsyn till arter.¹² Dessa föreskrifter får dock inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.¹³

Av Mark- och miljööverdomstolens praxis framgår att om en verksamhet som påverkar artskyddet inte ska tillståndsprövas är det en lämplig ordning att samråd med stöd av 12 kap 6 § MB äger rum. Samrådet kan leda till att skyddsåtgärder och försiktighetsmått beslutas eller att en dispensansökan lämnas in.¹⁴

Om en åtgärd kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska åtgärden anmälas för samråd enligt 12 kap 6 § MB om åtgärden inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt enligt andra bestämmelser i balken. Det finns ingen specifik anmälnings- eller tillståndsplikt för åtgärder som kommer i konflikt med artskyddet men eftersom artskyddet är en precisering av de allmänna hänsynsreglerna i MB prövas artskyddet som en del i anmälnings- och tillståndspliktiga åtgärder. En väsentlig

¹⁰ MÖD 2013:13

¹¹ Prop 1997/98:90, s. 244 f

¹² 7 kap 19 och 33 a §§ SKSFS 2011:7

¹³ 30 § 3 st skogsvårdslagen se även 7 kap. 33 a § SKSFS 2011:7

¹⁴ Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 3 februari 2016 i mål nr 2114-15

ändring av naturmiljön kan dock påverka en art som omfattas av AF i en sådan grad att krav på dispens utlöses. En väsentlig ändring av naturmiljön kan emellertid även påverka andra arter eller frågor som inte ryms inom ramen för dispensmålet. Om en dispensprövning enligt AF skulle utesluta en prövning enligt 12 kap. 6 § MB skulle detta medföra att vissa naturmiljöfrågor hamnar utanför en prövning, vilket inte kan vara lagstiftarens syfte. En dispensprövning är betydligt snävare än en tillstånds-/anmälningssprövning och kan därför inte jämföras med en sådan. Mark- och miljööverdomstolens dom den 23 januari 2013 i målnr M 4980-12 ger stöd för denna uppfattning. Domstolen fastställer i domen länsstyrelsens beslut att förbjuda verksamheten eftersom det inte är möjligt att förelägga om försiktighetsmått för att skydda naturmiljön utan det är nödvändigt med ett förbud, detta med hänsyn till åtgärdens inverkan på kornknarrens fortplantningsområde vilket skyddas av AF. Ett förbud med stöd av 12 kap. 6 § MB hade inte kunnat meddelas om dispensplikten och den prövningen hade jämförats med en tillstånds-/anmälningssprövning, eftersom sådana prövningar utesluter tillämpning av 12 kap. 6 § miljöbalken.

Enligt 26 kap. 9 § MB får en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att MB samt föreskrifter domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Möjligheten för tillsynsmyndigheten att meddela förelägganden och förbud är densamma för all verksamhet som omfattas av MB.

Bestämmelsen i 12 kap 6 § MB är en mer detaljerad bestämmelse, *lex specialis*, i förhållande till den allmänna regeln i 26 kap. 9 § MB, *lex generalis*. Är det möjligt att tillämpa 12 kap 6 § MB bör myndigheten göra det före 26 kap. 9 § MB.¹⁵ Om en anmälan enligt 12 kap 6 § MB gjorts och ett sådant ärende därmed inlett är det dessutom naturligt att Skogsstyrelsen tillämpar detta lagrum när ärendet avgörs.

Att tillsynsmyndigheten bör använda 12 kap. 6 § MB i första hand innebär dock inte att tillsynsmyndigheten skulle vara förhindrad att tillämpa 26 kap. 9 § MB om detta bedöms ändamålsenligt i det enskilda fallet. Bara i de fall då det i annan lag föreskrivs att bestämmelserna i den lagen ska gälla istället för MBs regler är tillsynsmyndigheten förhindrad att ingripa med stöd av 26 kap 9 § MB.¹⁶

VILKA LAGRUM SKA DÅ EN TILLSYNSMYNDIGHET SAMMANFATTNINGSVIS STÖDJA SINA BESLUT OM FÖRSIKTIGHETSÅTGÄRDER TILL SKYDD FÖR ARTER PÅ?

Skogsstyrelsen kan med stöd av föreskrifterna till 30 § SvL besluta om hänsyn till naturvårdens intresse till skydd för arter i den utsträckning beslutet inte avsevärt

¹⁵ Prop 1997/98:43, del 2, s. 151 och 272 f, Miljöbalkskommentaren i Zeteo till 26:9 MB samt MÖD 2014:32

¹⁶ Prop 1997/98:43, del 2, s. 273, MÖD 2014:32

försvårar pågående markanvändning och beslutet inte strider mot 8 kap MB och dess föreskrifter. En tillräcklig skyddsnivå måste alltså uppnås med ett beslut.

Om en åtgärd kan komma att väsentligt ändra naturmiljön kan Skogsstyrelsen med stöd av 12 kap 6 § MB besluta om de försiktighetsåtgärder som behövs eller förbjuda åtgärden om det är nödvändigt för att åtgärden inte ska strida mot artskyddsreglerna. Ett beslut enligt 12 kap 6 § MB kan meddelas oavsett om beslutet är så ingripande att det avsevärt försvårar pågående markanvändning eller inte. Skogsstyrelsen bör i första hand stödja sitt beslut på 12 kap. 6 § MB, men är inte förhindrad att använda 26 kap 9 § MB.

Länsstyrelsen har inte ett tillsynsansvar över 30 § SvL eller skogsbruksåtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön (12 kap. 6 § MB). Länsstyrelsen har dock ett tillsynsansvar knutet till artskyddet som sådant och kan därför vid skogsbruksåtgärder besluta om försiktighetsåtgärder eller förbjuda en åtgärd till skydd för arter med stöd av 26 kap 9 § MB. Detta innebär t.ex. att för det fall att länsstyrelsen skulle bedöma att Skogsstyrelsen inte har beslutat om tillräckliga försiktighetsmått/förbud enligt SvL och/eller 12 kap. 6 § MB för att förhindra att den aktuella åtgärden strider mot artskyddsbestämmelserna har länsstyrelsen möjlighet att förbjuda åtgärden med stöd av 26 kap. 9 § MB och tillämpliga bestämmelser i AF.

Rätten till ersättning för intrång i pågående markanvändning

Artskyddsbestämmelserna i AF är en förbudslagstiftning. Det är alltså förbjudet att utföra åtgärder som skadar de arter som anges i förordningen, på sådant sätt som anges i förordningen. Under vissa förutsättningar kan dispens ges från detta förbud.

Av bland annat MBs förarbeten framgår att en underförstådd och självklar begränsning i uttrycket pågående markanvändning är att endast lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar ersättning. Verksamhetsutövaren är vidare skyldig att följa hänsynsreglerna, oavsett om myndigheten ingriper eller inte.¹⁷ Artskyddsreglerna är en precisering av de allmänna hänsynsreglerna.¹⁸ Någon rätt till ersättning finns därför inte vid myndighetsingripanden i syfte att se till att en lags akt-samhets- eller hänsynskrav följs.

En allmän princip som traditionellt gällt i svensk rätt är att ingrepp i miljöns intresse inte ger en fastighetsägare rätt till ersättning. Denna princip har inte ändrats genom MB:s tillkomst. Det är till och med så att ändringen i nuvarande 2 kap 15 § regeringsformen stärkt denna princip.¹⁹

Av 2 kap 15 § regeringsformen följer:

¹⁷ prop. 1997/98:45, del 1, s 551

¹⁸ MÖD 2013:13

¹⁹ Se bla Miljöbalkskommentaren i Zeteo till 31:4 MB, Lagrådet i prop 1997/98:45, del 2, s. 513

Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Syftet med 3 st är att klargöra att ersättningsrätten, t.ex. när ingrepp i miljöns intresse begränsas, ska följa av bestämmelser i vanlig lag.²⁰

Det finns ingen bestämmelse som reglerar ersättningsrätt till följd av artskyddet eller när dispens från artskyddet nekas i lagstiftningen. Det finns inte heller någon ersättningsrätt som reglerar förelägganden eller förbud enligt 26 kap 9 § MB.

SvL ger ingen rätt till ersättning vid beslut om föreläggande eller förbud med stöd av föreskrifterna till 30 §. Fastighetsägaren ska tåla ett visst intrång i sin äganderätt. Beslutet får dock inte avsevärt försvåra den pågående markanvändningen.

Av 31 kap 4 § MB framgår att fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller förelägganden eller förbud enligt 12 kap 6 § 4 st MB som rör viss verksamhet.

Med hänsyn till vad som framkommit ovan, torde inte ett beslut som begränsar en åtgärd så att åtgärden inte hamnar i konflikt med artskyddet generera en rätt till ersättning.

Frågan om ersättning är dock komplicerad och prövas lämpligen av domstol. I 31 kap 13 § MB finns en rätt för den som vill göra anspråk på ersättning att väcka talan hos mark- och miljödomstolen inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft.

²⁰ Se bla Miljöbalkskommentaren i Zeteo till 31:4 MB, Lagrådet i prop 1997/98:45, del 2, s. 513

Omfattningen av fridlysningen i skogsbruket

AF innehåller ett antal olika fridlysningsbestämmelser av vilka vissa är grundande på EU-rätt och andra på nationell rätt. De arter som är upptagna i bilaga 1 har sin grund i EU-rätten och de arter som är upptagna i bilaga 2 har sin grund i de tidigare ”klassiska” fridlysningsbestämmelserna med skydd mot allemansrättsliga beteende.

Av EU-domstolens praxis följer att fridlysningsbestämmelserna som omfattar de arter som förtecknats på bilaga 1 (4 och 7 §§ AF) är tillämpligt på skogsbruk och kan innebära en begränsning av den pågående markanvändningen. Medlemsstaterna kan inte göra undantag för skogsbruksåtgärder från de krav som följer av EU-rätten. Det framgår även av bestämmelsen i sig att det finns ett skydd för biotoperna genom 4 § punkten 4 AF. Ett förbud gäller mot att ”skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats”. Fridlysningsbestämmelserna kan således innebära begränsningar i en pågående markanvändning för arter upptagna i bilaga 1. Detta innebär att en dispens kan nekas enligt AFs bestämmelser för t.ex. en avverkning som aktualiserar AFs förbudsbestämmelser.

Fridlysningsbestämmelserna i 6, 8 och 9 §§ AF, dvs. arter som finns upptagna i bilaga 2, har sin grund i 14 § Naturvårdslagen (NvL). Historisk sett har de nationella fridlysningsbestämmelserna varit begränsade genom att bestämmelserna inte har fått innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras²¹.

Historiskt sett har det alltså bedömts finnas en skillnad mellan skyddet för arter upptagna enligt bilaga 1 eller bilaga 2 när det gäller om begränsning mot en pågående markanvändning är tillåten. Arterna enligt bilaga 1 har getts en särställning genom EU-domstolens praxis medan arterna enligt bilaga 2 genom äldre doktrin har getts en svagare ställning. Det är oklart varför en sådan skillnad skulle vara motiverad eftersom AF är att betrakta som en precisering av vad som följer av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB när det gäller skydd av arter.²²

Mark- och miljööverdomstolen handlägger för närvarande ett mål gällande dispens enligt 8 § AF för en planerad skogsavverkning med förekomst av bombmurkla. I målet fann mark- och miljödomstolen att artskyddsförordningen avser att skydda den aktuella arten även om det kan försvåra den pågående markanvändningen och att den inte fanns förutsättningar att meddela dispens enligt AF.²³

²¹ Naturvårdsverkets handbok för artskyddsförordningen, 2009:2 och Bertil Bengtsson, Naturvårdslagen - En kommentar, 1988

²² Se MÖD 2013:13.

²³ Mål nr M 9914-15

Något om krav på utredning m.m.

När det gäller bevisbördan och krav på att tillhandahålla utredning till stöd för en myndighets beslutsfattande innehåller MB regler som avviker från vad som gäller generellt vid förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden.

När det gäller ärenden som handläggs enligt SvL gäller officialprincipen som innebär att myndigheterna ska leda utredningen och se till att nödvändigt underlag finns för att fatta beslut. Bevisbördan – liksom utredningsansvaret – kan dock variera beroende på ärendet. Gäller ärendet ett eventuellt ingripande mot enskild part åvilar bevisbördan och utredningsansvaret det allmänna medan det i ärenden där den enskilde söker utverka en förmån från det allmänna åtminstone måste krävas, att han gör verkliga ansträngningar för att visa att omständigheterna berättigar honom till den sökta förmånen.²⁴ Om en anmälan om en åtgärd enligt SvL, och eventuella krav på hur åtgärden ska gå till, ska bedömas som ett ingrepp eller en ansökan om att få utverka en förmån kan diskuteras. Vid tillämpning av SvL har det i förarbetena emellertid angetts att i de fall ett underlag behöver kompletteras med underlag som går utöver skogsägares kunskaper på området ligger det på Skogsstyrelsen att komplettera underlaget för sin bedömning.²⁵ Detta uttalande gjordes dock innan MBs tillkomst och av förarbeten till MB framgår att MBs allmänna hänsynsregler är tillämpliga på skogsmark och skogsbruk, dvs. inom SvLs tillämpningsområde. Föreskrifter som meddelas med stöd av SvL ska därför vara förenliga med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB. Av förarbetena framgår också att om en fråga om miljöhänsyn är oreglerad i skogsvårdsförfattningarna kan MB:s hänsynsregler läggas till grund för en myndighets ingripanden. Finns detaljerade föreskrifter om miljöhänsyn i skogsvårdsförfattningarna ska dessa tillämpas medan andra hänsynsregler i MB kommer att gälla så gott som utan inskränkning. Detta gäller till exempel kravet på kunskap (2 kap. 2 § MB).²⁶

MB:s regler och den praxis som finns från Mark- och miljööverdomstolen blir i vart fall tillämplig vid Skogsstyrelsens handläggning i de fall en skogsbruksåtgärd bedöms väsentligt kunna ändra naturmiljön och därmed omfattas av samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § MB. Motsvarande gäller för länsstyrelsens handläggning av artskyddsfrågor. Av 2 kap. 1 § MB följer att den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska visa att hänsynsreglerna enligt 2 kap. MB iakttas. Utgångspunkten är alltså att det är den som vill vidta en åtgärd som bäst kan klargöra hur verksamheten bäst kan bedrivas och därför får ta fram utredning i fråga om det blir en diskussion kring verksamhetens/åtgärdens tillåtlighet eller under vilka former den kan bedrivas. Vilken utredning som krävs för att beviskravet ska vara uppfyllt får bedömas i det enskilda fallet men när miljörisker-

²⁴ Förvaltningslagen, Trygve Hellners och Bo Malmqvist, den 31 maj 2010, tredje upplagan, kommentar under 4 § och En ny förvaltningslag, SOU 2010:29, s. 407)

²⁵ Maria Forsberg; Skogen som livsmiljö, s. 121 och prop .1992/93:226, s. 72.

²⁶ Prop. 1997/98:90, s. 244 f.

na är mycket påtagliga kan det fordras en fullständig utredning om vidtagna eller avsedda försiktighetsmått, medan man i mindre allvarliga fall kan nöja sig med en viss sannolikhet för detta.²⁷ Kan en åtgärd typiskt sett innebära skada på en art som skyddas enligt 4 eller 7 §§ AF kan högre krav ställas på utredning. Detta innebär att om den som vill vidta en åtgärd inte lyckas visa att de krav som ställs enligt MB är uppfyllda, kan detta medföra att myndigheten antingen förbjuder verksamheten/åtgärden eller meddelar försiktighetsmått. Föreligger brister i utredningen bör den beslutande myndigheten lämpligen bereda den som vill vidta åtgärden tillfälle att komplettera dessa. Myndigheten kan naturligtvis på eget initiativ själv komplettera utredningen. I ärendet som handläggs enligt MB är det den som vill vidta en åtgärd som ska tillhandahålla myndigheten det underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fatta beslut i ärendet.

När det gäller en anmälan för samråd ska en sådan även, i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet, innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. MB. Detta följer av 8 § i förordning (1998:904) om anmälan för samråd. Det är tillsynsmyndigheten som avgör detta. Vilka krav som ska ställas på miljökonsekvensbeskrivningen går inte att säga på förhand utan måste avgöras från fall till fall, men tyngdpunkten bör vanligtvis ligga på inverkan på naturmiljön.²⁸ I de fall det kan uppstå en konflikt med artskyddsintresset, som är ett intresse som kan inrymmas inom inverkan på naturmiljön, måste en miljökonsekvensbeskrivning innehålla uppgifter av betydelse för artskyddsfrågorna så att dessa kan bedömas tillsammans med övriga frågor i prövningen. För att miljökonsekvensbeskrivningens syfte, dvs. att möjliggöra en samlad bedömning av miljökonsekvenserna, ska kunna uppnås måste den i förekommande fall behandla förekomsten av och påverkan på skyddade arter, det eventuella hänsynstagandet till dessa och förutsättningarna för en dispens enligt AF.

²⁷ Se 1997/98:45, s. 210

²⁸ Naturvårdsverkets handbok 2001:6 Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, s. 27

Bilaga 2

Konsekvensanalys

Inledning

Konsekvensanalysens syfte är att analysera konsekvenserna av att genomföra riktlinjer för ärendehandläggning då skogsbruksåtgärder berörs av artskyddsförordningens förbud. Riktlinjerna innebär inte införande av nya arbetsuppgifter för länsstyrelserna och Skogsstyrelsen, utan syftar till att reda ut de oklarheter och osäkerheter som upplevs vid tillämpandet av befintlig lagstiftning, att artskyddsförordningens förbud gäller i pågående markanvändning såsom skogsbruk framgår av domar och vägledning.

Det finns flera anledningar till att artskyddet i skogen är aktuellt just nu; Skogsstyrelsens nya föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen och för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken har aktualiserat diskussionen mellan Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket och en allt mer aktiv ideell naturvård med talerätt ställer krav på myndigheternas hantering och skogsbruket efterfrågar stöd i hanteringen av artskyddsfrågor. Förra året kom cirka 60 000 avverkningsanmälningar in till Skogsstyrelsen och av dessa kontaktades Skogsstyrelsens tillsynsenhet i kanske ett 50-tal ärenden för rådgivning om hantering av artskydd. I april 2015 gjordes en sammanställning inom Skogsstyrelsen där det framkom att under perioden april 2014 till april 2015 fattades knappt 20 beslut som rörde artskydd och det skrevs ett 25-tal samrådsmeddelanden som rör fridlysa arter.

Vilka konsekvenser man ser framför sig är beroende av om man representerar länsstyrelsen, Skogsstyrelsen, skogsägare/verksamhetsutövare eller ideell naturvårdsorganisation. De gemensamma riktlinjerna skickades ut på remiss under vintern. I många remissyttranden efterfrågas en konsekvensanalys som skulle innebära rensning av befintlig lagstiftning och analys av tillämpningen av densamma i skogsbruket. Det är inte Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens roll eller uppdrag att genomföra en sådan konsekvensanalys.

Problembeskrivning

Sedan 1998 har Sverige haft en artskyddsförordning som bland har sin grund i delar av EU:s naturvårdsdirektiv som handlar om skyddet av arter samt den svenska fridlysningen från naturvårdslagstiftningen före miljöbalken. År 2008 trädde den nuvarande artskyddsförordningen (2007:845) i kraft och sedan dess har praxis om hur förordningen ska tolkas och användas främst vid prövning av verksamheter utvecklats i domstolarna. I de areella näringarna är artskyddsförordningen dock sämre genomförd. För skogsbruket har följande problem identifierats för ärendehandläggningen i gränssnittet skogsbruk och artskydd:

- Tillsynsansvarets fördelning mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen är otydlig.

- Förhållandet mellan olika författningar, vilket tolkningsutrymme som finns och hur de kan/ska tillämpas av tillsynsmyndigheten är otydligt.
- Möjligheten till ersättning för markägare kan bero på vilka regler som tillämpas.
- Verksamhetsutövarens och/eller markägarens ansvar när det gäller artskydd i skogen är otydligt.
- Otillräckligt kunskapsunderlag för en rättssäker handläggning.
- Kunskapsnivån hos handläggarna på respektive myndighet, om regelverk, handlägningsrutiner samt grundläggande begrepp, är ojämn och otillräcklig.
- Ett systematiskt arbetssätt för artskyddsärenden i skogen saknas.
- Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen har olika rutiner för hantering av 12:6-samråd.
- Verksamhetsutövare saknar tillgång till kunskapsunderlag.

Osäkerheterna och otydligheterna kan vid handläggning innebära att skogsägare/verksamhetsutövare inte har möjlighet att uppfylla egenkontrollen, inte vet vilken myndighet som de ska ha kontakt med eller inte ges rättssäker handläggning, handläggningen kan också bli tidskrävande och inte vara förutsebar eftersom lagstiftningen hanterats olika i olika delar av landet.

Ur miljösynpunkt innebär osäkerheterna och otydligheterna att fridlysta arters bevarandestatus riskeras av skogsbruksåtgärder.

Mål

Målet med projektet är att föreslå åtgärder för att lösa svårigheter och oklarheter vid ärendehandläggningen i gränssnittet skogsbruk och artskydd samt att tydliggöra Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas respektive tillsynsansvar när det gäller artskydd i skogen.

Referensalternativ

Varefter kunskapen om arter i skogen ökar, samt medvetenheten i samhället i stort om fridlysningsbestämmelserna ökar, kommer också antalet ärenden som gäller fridlysta arter i samband med skogsbruksåtgärder öka. Införandet av riktlinjerna sammanfaller med att Skogsstyrelsen har fått tillgång till Artportalens information om fridlysta arter i ärendesystemet och därigenom enklare kan se om det finns fridlysta arter som kan beröras av en skogsbruksåtgärd.

Om inga åtgärder vidtas kvarstår dagens rättsosäkerhet för markägare och verksamhetsutövare i skogen om tillsynsmyndigheternas krav. Markägare/verksamhetsutövare får svårare att förutse myndigheternas bedömningar vid planering av åtgärder. Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen riskerar att framföra olika krav och vid olika tidpunkter utifrån sina respektive tillsynsansvar.

Fortsatt otydlighet om ansvarsfördelning och handlägningsgång förutses och därmed fortsatt oklarhet för handläggarna inom respektive myndighet, eller med olika

regionala lösningar för varje länsstyrelse. För Skogsstyrelsen, som är en myndighet, innebär det att man inte kan arbeta enhetligt.

Med allt fler ärenden om artskydd kommer handläggningstiderna troligen öka, som en följd av att anmälningar, sett utifrån erfarenheter i dagens anmälningar, behöver kompletteras med mer underlag. Det i sin tur innebär ökade kostnader för markägare/verksamhetsutövare för inventeringar eller andra underlag som behövs i ärenden.

Åtgärdsförslag

Problemet som åtgärderna ska bidra till att lösa är svårigheter och oklarheter vid ärendehandläggningen i gränssnittet skogsbruk och artskydd. För att åtgärda dessa oklarheter föreslår Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att gemensamma riktlinjer för handläggare på Skogsstyrelsen och Länsstyrelserna implementeras. Ett förslag till sådana riktlinjer har tagits fram. Riktlinjerna syftar till att förbättra länsstyrelsernas och Skogsstyrelsens handläggning av ärenden som rör fridlysta arter i skogen. Riktlinjerna och den bakomliggande utredningen svarar på de flesta av de problem som identifierats:

- *Tillsynsansvarets fördelning mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen är otydlig:* Beskrivning av ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Riktlinjerna trycker på att dialog mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsen ska föras generellt och i enskilda ärenden.
- *Förhållandet mellan olika författningar, vilket tolkningsutrymme som finns och hur de kan/ska tillämpas av tillsynsmyndigheten är otydligt:* Beskrivning och förklaring av lagstiftningen.
- *Möjligheten till ersättning för markägare kan bero på vilka regler som tillämpas:* Beskrivning av regelverket och juridisk utredning som tydliggör tillämpningen.
- *Verksamhetsutövarens och/eller markägarens ansvar när det gäller artskydd i skogen är otydligt:* Beskrivning av miljöbalkens krav.
- *Otillräckligt kunskapsunderlag för en rättssäker handläggning:* Förteckning av tillgängligt kunskapsunderlag samt vägledning för bedömning av osäkerheter.
- *Kunskapsnivån hos handläggarna på respektive myndighet, om regelverk, handlägningsrutiner samt grundläggande begrepp, är ojämn och otillräcklig:* Riktlinjerna med efterföljande utbildning är kompetensutveckling.
- *Ett systematiskt arbetsätt för artskyddsärenden i skogen saknas:* Riktlinjerna syftar till systematiskt arbetsätt.
- *Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen har olika rutiner för hantering av 12:6-samråd:* Riktlinjerna innebär mer enhetliga rutiner och arbetsätt.
- *Verksamhetsutövare saknar tillgång till kunskapsunderlag:* Förteckningen av underlag som finns i riktlinjerna kan även användas av markägare/verksamhetsutövare. Skogsstyrelsen har parallellt med riktlinjerna tagit fram artvisa vägledningar för prioriterade fåglar.

Konsekvenser av förslaget

KONSEKVENSER FÖR LÄNSSTYRELSEN/SKOGSSTYRELSEN

För handläggare inom Skogsstyrelsen och länsstyrelserna förväntas riktlinjerna leda till mer enhetlig ärendehantering, bättre dialog mellan myndigheterna och bättre beslutsfattande. Någon analys av hur stora och långvariga resursbehoven kan bli har inte genomförts. Det kan dock förutses skillnader över landet beroende på kunskaper hos handläggarna, viljan att föra dialog, antal fridlysta arter som berörs av skogsbruk, samt kunskapen om var dessa finns. Efterhand som dialogen utvecklas och bedömningarna av olika arter och områden blir mer likartade förutses istället en effektivisering jämfört med dagsläget. Det är mycket svårt att göra någon uppskattning av hur mycket resurser eller tid ett ärende kräver för att kunna ta beslut. Ibland kan en upplysning från Skogsstyrelsen till markägaren/verksamhetsutövaren innebära att ytterligare försiktighetsmått tas eller att en anmälan dras tillbaka och därmed att risk för påverkan på fridlyst art undviks. I den andra ytterligheten kan det behövas flera fältbesök utan att Skogsstyrelsen kommer överens med markägaren/verksamhetsutövaren om försiktighetsmått eller att Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen inte kan enas i sina bedömningar.

Kunskapen inom myndigheterna förutses öka dels genom de utbildningar som kommer genomföras under hösten, dels med den kunskapsöverföring och det erfarenhetsutbyte som dialogen mellan myndigheterna bör leda till. Med ökad kunskap och mer praxis i handläggning förutses handläggningen förenklas för handläggaren och därmed kräva mindre resurser och tid.

KONSEKVENSER FÖR MARKÄGARE/VERKSAMHETSUTÖVARE

Riktlinjerna förväntas öka rättssäkerheten för skogsägare/verksamhetsutövare genom att det blir ”en dörr in” för ärenden som gäller artskydd och skogsbruk. Med dialog om eventuell påverkan på fridlysta arter och gemensam bedömning av försiktighetsmått mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsen blir ärendehandläggningen enhetligare och mer förutsebar. Med riktlinjerna kommer fler beslut tas i 12:6-samråd än idag vilket ökar rättssäkerheten då beslut har rättskraft och kan överklagas, vilket inte är fallet med dagens meddelanden och råd i ärenden. Med riktlinjerna kommer dokumentation av beslutsunderlag göras, även det är viktigt för rättssäkerheten.

Riktlinjerna kan förutses innebära längre handläggningstider initialt, varefter dialogen mellan myndigheterna utvecklas och bedömningarna blir enhetliga mellan myndigheterna torde handläggningstider kortas. En generell trend av ökande antal ärenden om artskydd torde innebära ökade kostnader för markägare/verksamhetsutövare oavsett om riktlinjer införs eller ej. Kostnaden ligger då i att markägare/verksamhetsutövare behöver underlag för 12:6-samrådet. Med riktlinjerna tydliggörs dock kunskapskravet och behov av underlag bör bli tydligare. Med införande av riktlinjer sätts fokus på en lagstiftning som inte genomförts på en

generell nivå vilket kan förutses ge ökade kostnader för markägare/verksamhetsutövare att anpassa sina rutiner om artskydd inte ännu ingår.

KONSEKVENSER FÖR ANDRA INTRESSETER

För andra intressenter innebär riktlinjerna att myndigheternas ärendehandläggning blir mer transparent genom att bedömningar ska dokumenteras.

KONSEKVENSER FÖR MILJÖN

Med riktlinjerna förväntas tillämpningen av artskyddsförordningen i skogen förbättras och mer enhetliga bedömningar om påverkan på arterna göras. Genomförande av riktlinjerna kan förväntas minska negativ påverkan på arters bevarandestatus och bättre upprätthållande av kontinuerlig ekologisk funktion i skogen. Detta ger förutsättningar för en grön infrastruktur och bidrar till uppfyllandet av miljömålen Levande skogar samt Ett rikt växt- och djurliv.