

Kunskapsunderlag och ansvarsfördelning

Underlag till Skogsutredningen 2019

2020-02-14

Skogsstyrelsen

Naturvårdsverket

Arbetsgrupp och författare

Johan Wester, Skogsstyrelsen
Andrea Airosto, Skogsstyrelsen
Elisabet Andersson, Skogsstyrelsen
Patrik André, Skogsstyrelsen
Sofia Blomquist, Skogsstyrelsen
Olof Ekström, Naturvårdsverket
Andreas Eriksson, Skogsstyrelsen
Cecilia Hedman, Skogsstyrelsen
Stefan Henriksson, Naturvårdsverket
Anna Jontell, Skogsstyrelsen
Erik Kretz, Skogsstyrelsen
Thomas Mårtensson, Skogsstyrelsen
Ulf Rydja, Skogsstyrelsen
Cecilia Ulfhielm, Skogsstyrelsen
Johan Åberg, Skogsstyrelsen

Innehåll

Förord	6
Sammanfattning	7
Uppdraget	10
1 Myndigheters behov av kunskapsunderlag om naturvärden i skogen	12
1.1 Fråga från utredningen	12
1.2 Inledning	12
1.3 Områdesskydd	12
1.3.1 Strategiskt	12
1.3.2 Initiering av områdesskydd	13
1.3.3 Formellt skydd på nyckelbiotopsrika brukningsenheter	14
1.3.4 Viktigt kunskapsunderlag Värdefulla skogar	14
1.3.5 Koppling till frivilliga avsättningar	14
1.3.6 Naturvårdande skötsel	15
1.3.7 Formellt skydd vid hot mot skogliga värdekärnor	15
1.4 Tillsyn	16
1.4.1 Förvaltningsmyndigheternas tillsynsansvar	16
1.4.2 Tillsyn vid anmälan om avverkning och om samråd	16
1.4.3 Behov av kunskapsunderlag för handläggning och tillsyn	17
1.4.4 Utredning och tillsyn av åtgärder som kan beröra artskydd	17
1.4.5 Utredning och tillsyn av åtgärder som kan beröra Natura 2000 områden	18
1.4.6 Tillsyn i formellt skyddade områden	18
1.4.7 Potential för förbättring/utveckling av kunskapsunderlagen inom tillsyn	18
1.5 Rådgivning	19
1.6 Övrig myndighetsverksamhet, statliga stöd mm	20
1.6.1 Ekonomiska stöd	20
1.6.2 Uppföljning och utvärdering	21
1.6.3 Regional utveckling och projektarbete	21
1.6.4 Generellt målinriktat myndighetsarbete	21
1.7 Lägesbunden information om naturvärden	22
1.7.1 Dataskyddsförordningen (GDPR)	23
1.8 Samlad bedömning	23
1.8.1 Övergripande kunskapsunderlag	24
1.8.2 Utredning av ärenden	24
1.8.3 Naturvärden på landskapsnivå	24

1.8.4	Skogsbiologiska värdekärnor	25
1.8.5	Artförekomster	25
1.8.6	Vattenmiljöer	26
1.8.7	Upplevelsevärden	26
1.8.8	Övriga naturvärden på beståndsnivå	27
1.8.9	Uppföljning och utvärdering	27
1.8.10	Fastighetsvisa underlag	27
1.8.11	Skogliga grunddata	27
1.8.12	Nationella marktäckedata	28
1.8.13	Användning av kunskapsunderlag	28
2	Markägares behov av kunskapsunderlag om naturvärden i skogen	29
2.1	Fråga från utredningen	29
2.2	Inledning	29
2.3	Hållbart skogsbruk	29
2.4	Användningsområden för kunskapsunderlag om naturvärden	30
2.5	Olika former av kunskapsunderlag	31
2.6	Exempel på kunskapsunderlag om naturvärden	32
2.6.1	Kunskapsunderlag från myndigheter	32
2.6.2	Data som skogsbruket förser markägare med	34
2.6.3	Generella kunskapsunderlag	34
2.7	Koncept för markägarorienterat kunskapsunderlag	34
2.8	Samlad bedömning	35
2.8.1	Naturvärden på landskapsnivå	35
2.8.2	Naturvärden på fastighetsnivå	35
2.8.3	Planering av åtgärder	35
2.8.4	Skogsbiologiska värden på beståndsnivå	36
2.8.5	Artförekomster	36
2.8.6	Vattenmiljöer	37
2.8.7	Upplevelsevärden	37
2.8.8	Skogliga grunddata	38
2.8.9	Kunskap om användning av underlagen	38
3	Om fler markägare ansvarar för att inventera höga naturvärden	39
3.1	Fråga från utredningen	39
3.2	Inledning	39
3.3	Exemplet nyckelbiotopsinventering	40
3.4	Bedömning av positiva och negativa konsekvenser	41
3.4.1	Ekonomiska aspekter	41
3.4.2	Systematiskt genomförande	42
3.4.3	Kompetens	42
3.4.4	Tillförlitlighet	42

3.4.5	Förtroende och tillit _____	43
3.4.6	Transparens och tillgänglighet _____	43
3.4.7	Lagring och förvaltning av data _____	43
4	Markägares ansvar för att bevara biologisk mångfald _____	44
4.1	Vilken är myndigheternas syn på markägarens ansvar för att bevara biologisk mångfald enligt skogsvårdslagen och hur tillämpas detta i praktiken? _____	44
4.1.1	Fråga från utredningen: _____	44
4.1.2	Reglering _____	44
4.1.3	Myndighetens tillämpning och praxis _____	45
4.2	Vilken är myndigheternas syn på markägarens ansvar för att bevara biologisk mångfald enligt miljöbalken och hur tillämpas detta i praktiken? _____	47
4.2.1	Fråga från utredningen: _____	47
4.2.2	Reglering _____	48
4.2.3	Myndigheternas tillämpning och praxis _____	48
5	Skogsstyrelsens uttolkning av sektorsansvaret _____	51
5.1	Fråga från utredningen _____	51
5.2	Inledning _____	51
5.3	Värden som omfattas av sektorsansvaret _____	54
5.4	Fördelning av ansvar mellan staten och näringen _____	55
5.5	Uttolkning och tillämpning av sektorsansvaret _____	56
5.6	Exempel på preciseringar av sektorsansvaret _____	57
Bilagor	_____	60
	Bilaga 1 Tabell med översikt över lägesbunden information _____	60
	Bilaga 2 Koncept för markägarorienterat kunskapsunderlag _____	63

Förord

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket redovisar i denna rapport svar på utredningens frågor om kunskapsunderlag och markägares ansvar enligt den beställning Skogsutredningen 2019 gjort.

Myndigheterna har så långt möjligt försökt svara strikt på utredningens frågor genom att göra bedömningar och beskriva tillämpningar med utgångspunkt i tillgängliga underlag inom tidsramen för beställningen. Flera av frågeställningarna är mycket stora och det skulle behövas mer tid för att belysa dem mer ingående.

De bedömningar som redovisas speglar den situation och det kunskapsläge som råder just nu.

Den 14 februari 2020

Göran Rune, avdelningschef

Skogsstyrelsen

Maano Aunapuu, enhetschef

Naturvårdsverket

Sammanfattning

Skogsutredningen 2019 har efter samråd med Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen lämnat ett uppdrag till myndigheterna att ta fram underlag. I denna del redovisas utredningens frågor om kunskapsunderlag och ansvarsfördelning.

Myndigheters behov av kunskapsunderlag om naturvärden

Myndigheter behöver kunskapsunderlag om naturvärden i skogen inom ett flertal verksamheter och områden. Lägesbunden geografisk information utgör en stor del av den kunskap myndigheten behöver för handläggning och tillsyn vid utredning av ärenden. Det kan handla om tidigare genomförda inventeringar som nyckelbiotopsinventering, sumpskogsinventeringen, länsstyrelsernas inventeringar och klassningar av värdefulla vatten och våtmarksinventeringen. Det handlar också om att komplettera dessa med ytterligare inventeringar och insamling av underlag inom ramen för ärendehantering.

Kunskapsunderlagen behöver vara tillgängliga, aktuella och kvalitetssäkrade så de svarar mot behoven för berörda myndigheter. I avsnitt 1.8 Samlad bedömning beskrivs detta närmare, och utvecklas vad gäller bland annat:

- Naturvärden på landskapsnivå
- Skogsbiologiska värdekärnor
- Artförekomster
- Vattenmiljöer
- Upplevelsevärden

Markägares behov av kunskapsunderlag för att bedriva hållbart skogsbruk

För att bedriva hållbart skogsbruk behöver markägare kunskapsunderlag med lägesbunden information om olika typer av naturvärden. Markägare behöver även kunna använda befintliga kunskapsunderlag såsom skogsbruksplaner och underlag som myndigheter tillhandahåller. Detta ställer krav på särskild kompetens hos skogsägare och övriga verksamma i skogsbruket. För skogsägare kan det även handla om att kunna formulera mål och inriktning för sitt skogsinnehav och att kunna beställa tjänster av olika utförare.

Vid planering av skogsbruksåtgärder behövs kunskapsunderlag för att anpassa åtgärder och ta hänsyn till naturvärden. Metoder behövs för naturvärdesbedömning och kompetens för att utföra sådan. Planering av anpassning och miljöhänsyn behöver ske och kan samlas i ett traktdirektiv eller motsvarande som anger hur åtgärderna ska utföras. Såväl myndigheters inventeringar som skogsbrukets planeringsunderlag kan utgöra underlag för detta. Innehållsmässigt motsvarar behoven de som nämns ovan vad gäller myndigheternas behov, se även avsnitt 2.8 Samlad bedömning.

Konsekvenser av om fler markägare ansvarar för att inventera höga naturvärden

I linje med sektorsansvaret förväntas skogsbruket planera, följa upp sina verksamheter och vidta åtgärder för att minimera miljöpåverkan. De positiva och negativa konsekvenserna av att låta fler skogsägare ansvara för att inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om höga naturvärden på egen mark beror av i vilket sammanhang det görs. Förutsättningarna för olika markägarkategorier varierar mycket.

Positiva och negativa konsekvenser av att fler markägare ansvarar för inventering av höga naturvärden i skogen kan uppstå utifrån ett flertal aspekter, bland annat följande:

- ekonomi och resurseffektivitet
- möjligheten till systematiskt genomförande
- kompetensfrågor
- tillförlitlighet vid inventeringen och dess resultat
- förtroende och tillit för inventeringen
- transparens och tillgänglighet av resultat.

Markägares ansvar att bevara biologisk mångfald enligt SvL och MB

Av 30 § skogsvårdslagen (1979:429) (SvL) följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. Vidare följer av paragrafens andra stycke att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de åtgärder som ska vidtas för det fall föreskrifter enligt första stycket inte har följts. Bemyndigandena har en begränsning i det att de inte medför en befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Det är myndighetens syn att markägarens ansvar för att bevara biologisk mångfald enligt SvL begränsas av intrångsbegränsningen. Samtidigt ser myndigheten detta som en del av ett större system där tanken är att ansvaret går utöver lagstiftningens krav på frivillig väg, vilket utvecklas i kapitel 5.

Skogsvårdslagen reglerar ett antal typer av skogsbruksåtgärder. Dessa åtgärder påverkar alla i någon mån miljön, vilket gör att miljöbalken är tillämplig inom skogsvårdslagens tillämpningsområde. Miljöbalken gäller parallellt med SvL för skogsbruksåtgärder. Enligt 4 § SvL följer emellertid företräde för miljöbalken i fråga om vissa regler.

Av 2 kap 2 § MB följer att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Som framkommer i redovisningen har Skogsstyrelsen inte, frånsett i enstaka fall, tillämpat 2 kap 2 § MB på det sätt att ett bristfälligt underlag och en bristfällig kunskap om den planerade åtgärdens påverkan på den biologiska mångfalden fallit tillbaka på markägaren själv. Myndighetens handläggning i praktiken har därmed inneburit att ingen domstolspraxis har utvecklats som tydligt utvisar hur långt verksamhetsutövarens ansvar för att bevara biologisk mångfald egentligen sträcker sig.

Uttolkning och tillämpning av sektorsansvar

Det skogliga sektorsansvaret medför att åtgärder för att nå skogspolitiska och miljöpolitiska mål i skogslandskapet vilar gemensamt på myndigheterna och skogsbruket. Skogsstyrelsens tolkning är att det skogliga sektorsansvaret gäller såväl miljö- som produktionsfrågor. Skogsnäringens del av sektorsansvaret bör ses som en form av kollektivt ansvar, vilket medför att det inte kan tillämpas eller åberopas gentemot en viss skogsägare i enskilda fall.

Frågan om hur långt skogsnäringens del av sektorsansvaret sträcker sig är ytterst en politisk fråga. Det som står klart är att det avser ambitionsnivåer och åtgärder som i genomsnitt går längre än vad som uppnås genom att enbart följa lagkraven. Vad gäller ansvarsfördelning mellan staten och näringen bör huvudansvaret för bevarande av de högsta naturvärdena ligga på staten. Det finns behov av förtydligande av sektorsansvaret från politisk nivå.

Inom miljöområdet är frivilliga avsättningar, miljöhänsyn och anpassat brukande av skogen centrala delar av sektorsansvaret. Inom skogsproduktionens område är bland annat föryngring, ungskogsrojning och förebyggande av skador på skogen viktiga delar.

Sektorsansvaret stöttas genom en betoning av de kunskapsbyggande styrmedlen. Skogsstyrelsen ska föra dialog med skogssektorn om vilka åtgärder som behöver vidtas för att målen ska kunna nås, och för att få veta vilket stöd som behövs från staten för att mäta med åtagandena.

Uppdraget

Skogsutredningen 2019 har behov av en kunskapssammanställning och analyser och har därför efter samråd med Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (nedan myndigheterna) lämnat uppdrag att ta fram underlag. Det omfattar nyckelbiotoper, fjällnära skog, representativitet och texter om behov av kunskapsunderlag och ansvarsfördelning mm utifrån ett antal specificerade frågeställningar.

I denna del redovisas frågor om behov av kunskapsunderlag och ansvarsfördelning. Redovisning av detta deluppdrag ska göras senast 14 februari 2020

1. Myndigheternas bedömning av vilka kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs för områdesskydd, tillsyn, rådgivning.
2. Myndigheternas bedömning av vilka kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs för markägarens möjligheter att bedriva hållbart skogsbruk.
3. Myndigheternas bedömning av positiva och negativa konsekvenserna av att låta fler skogsägare själva ansvara för att inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om höga naturvärden på sina markinnehav.
4. Myndigheternas syn på och tillämpning av hur långt markägarens ansvar för att bevara biologisk mångfald sträcker sig.
5. Skogsstyrelsens uttolkning av sektorsansvaret och hur det tillämpas i praktiken.

I dialog med utredningens sekretariat har följande preciseringar av uppdraget gjorts.

I fråga 1–2 bör begreppet ”kunskapsunderlag” användas på ett bredare sätt än att enbart gälla lägesbunden geografisk information i form av kartunderlag. Utredningen bedömer att den även behöver underlag om vilken generell kunskap om naturvärden och naturvärdesbedömning m.m. som myndigheterna anser behövs.

I fråga 4 är utredningen framförallt intresserad av följande två delfrågor:

- *Vilken är myndigheternas syn på markägarens ansvar för att bevara biologisk mångfald enligt skogsvårdslagen och hur tillämpas detta i praktiken?*

Frågan är kopplad till 30 § skogsvårdslagen och utredningen efterfrågar en redogörelse för vilken hänsyn som ska tas enligt bestämmelsen och hur hänsynskravet begränsas. Redogörelsen från myndigheterna bör även avse den tillämpning och den praxis som utarbetats kring denna fråga.

- *Vilken är myndigheternas syn på markägarens ansvar för att bevara biologisk mångfald enligt miljöbalken och hur tillämpas detta i praktiken?*

Frågan är kopplad till de allmänna kunskaps- och hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken som även preciseras bl.a. i artskyddsförordningen. Utredningen efterfrågar en redogörelse för myndigheternas syn på hur dessa bestämmelser tillämpas vid sidan av skogsvårdslagens bestämmelser.

I redogörelsen bör myndigheterna även ge sin syn på vilka krav som, utifrån dagens regler, kan ställas på markägarens kunskap om naturvärden i den egna skogen och om - och i så fall hur - detta kunskapskrav har betydelse i praktiken (se även fråga 1 – 3 angående relevant kunskapsunderlag m.m.).

I båda frågorna ligger ett antagande om att markägaren har ett visst ansvar för att bevara biologisk mångfald även utan ersättning från staten. Denna gräns är tydligare i skogsvårdslagens bestämmelser än i övrig miljölagstiftning. Myndigheternas syn på denna fråga är därför relevant. (Se även fråga 5 som avser Skogsstyrelsens uttolkning av sektorsansvaret).

I fråga 5 bör det i svaret tas upp om Skogsstyrelsen anser att produktionsaspekterna omfattas av sektorsansvaret och hur Skogsstyrelsen i så fall uttolkar markägarens ansvar när det gäller produktionsaspekterna.

1 Myndigheters behov av kunskapsunderlag om naturvärden i skogen

1.1 Fråga från utredningen

Myndigheternas bedömning av vilka kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs för områdesskydd, tillsyn, rådgivning.

1.2 Inledning

Myndigheterna har behov av kunskapsunderlag om naturvärden i skogen. Hur behoven ser ut kan variera mellan olika verksamheter när det gäller såväl innehåll som form av kunskapsunderlag. Begreppet kunskapsunderlag ges här en bred innebörd och kan avse lägesbunden geografisk information om var naturvärden finns i landskapet i form av kartunderlag såväl som en mer generell kunskap om naturvärden, naturvärdesbedömning och andra arbetssätt för att ta fram kunskap som myndigheterna anser behövs.

I ”Informationsbehov för god miljöhänsyn”¹ redovisade Skogsstyrelsen en utredning om kvalitetssäkrade underlag för miljöhänsyn i skogsbruket. Utredningen omfattar vilka behov av data som finns för att utveckla skogsnäringens traktplanering, vilken typ av data som behövs och med vilken kvalitet. Den omfattar även hur detta databehov kan tillgodoses.

I den följande redovisningen beskrivs arbetet inom olika verksamheter och behov av underlag samt vilka typer lägesbunden geografisk information som finns tillgängliga. Det avslutas med en sammanfattande bedömning av vilka kunskapsunderlag myndigheterna behöver. Beskrivningen inriktas på Skogsstyrelsens, länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets behov av kunskapsunderlag.

1.3 Områdesskydd

1.3.1 Strategiskt

Myndigheternas inriktning, vilken framgår av den Nationella strategin för formellt skydd av skog är att, utifrån tillgängliga biologiska kunskaper och kunskaper om var värdekärnor finns, åstadkomma ett kostnadseffektivt formellt skydd för de mest skyddsvärda skogarna och de tätortsnära skogsbiologiska värdekärnorna².

Befintliga skogsbiologiska värdekärnor prioriteras för skydd framför utvecklingsmark då det är mer kostnadseffektivt att bevara befintliga värdekärnor än att tillåta avverkning för att senare återskapa värdefulla områden. Skogar med höga naturvärden skyddas därigenom från avverkning³. Skyddsbehovet i skogen

¹ Skogsstyrelsen 2015. Informationsbehov om god miljöhänsyn. Meddelande 2015/5

² Med värdekärna menas ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt ingår normalt som en delmängd i begreppet värdekärna.

³ Regeringens beslut M2014/593/Nm. Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

är störst för den produktiva skogsmarken, och områdesskyddsarbetet riktar sig därför framförallt mot produktiv skogsmark.

Strategin innehåller en prioriteringsmodell för val av skogsbiologiska värdekärnor som ska skyddas formellt, vilken innehåller en värdering av objektets kvaliteter när det gäller skogsbiologiska värden, men även andra bevarandevärden ska beaktas. Utöver denna värdering som tar sin utgångspunkt i naturvårdsbiologisk forskning⁴, innehåller strategin även några omständigheter som kan innebära att en värdekärna prioriteras högre, till exempel akut skötselbehov, en avverkningsanmäld värdekärna eller en nyckelbiotop på en brukningsenhet som är nyckelbiotopsrik⁵.

1.3.2 Initiering av områdesskydd

När en skogsbiologisk värdekärna ges ett formellt skydd initieras detta huvudsakligen av någon av dessa tre anledningar;

- a) myndigheterna tar initiativ på basis av det kunskapsunderlag de har genom tidigare utförda inventeringar,
- b) markägare föreslår till myndigheten områden för formellt skydd varefter myndigheterna bildar områdesskydd (i denna kategori ingår intresseanmälningar enligt Nya Komet) samt
- c) avverkningsanmälningar av för myndigheterna kända eller tidigare okända skogsbiologiska värdekärnor föranleder myndigheterna till att bilda ett områdesskydd.

I början av 2010-talet fördelades sig de områdesskydd Skogsstyrelsen bildade lika mellan de tre sätten, det vill säga ca en tredjedel vardera. Under 2018 och 2019 har andelen där markägare föreslår formellt skydd ökat till att utgöra nära hälften av de områdesskydd den bildar varav knappt 25 procent utgörs av intresseanmälningar inom Nya Komet. De inlämnade intresseanmälningarna som ges ett områdesskydd omfattar ofta skogliga värdekärnor, främst tidigare registrerade nyckelbiotoper, men även oregistrerade nyckelbiotoper. Den återstående hälften bildade områdesskydd fördelar sig lika mellan myndighetsinitiativ respektive avverkningsanmälningar av sedan tidigare kända eller okända nyckelbiotoper. Att färre områdesskydd bildas till följd av avverkningsanmälan eller annat hot mot nyckelbiotopen innebär dock inte att den samlade hotbilden mot skogliga värdekärnor minskat.

Det saknas heltäckande statistik över motsvarande fördelningen av de områdesskydd Länsstyrelsen bildar, men vår bedömning är att de flesta naturreservat bildas på initiativ av myndigheten. Andelen områden som föreslås av markägare är mindre än för Skogsstyrelsens arbete, men heller inte försumbart. Ett fåtal områden initieras genom avverkningsanmälningar. En bidragande orsak till skillnaden mellan myndigheterna är att länsstyrelserna i större utsträckning jobbar med större områden som kan omfatta andra naturtyper än skog samt även

⁴ Appelqvist och Löfgren. Naturvårdsbiologisk forskning. Naturvårdsverket 2005.

⁵ Minst 5% och minst 3 ha nyckelbiotop.

normalt sett omfattar ett större antal fastigheter samt att länsstyrelserna gör egna inventeringar för att hitta de mest skyddsvärda områdena i länet.

1.3.3 Formellt skydd på nyckelbiotopsrika brukningsenheter

Vid årsskiftet 2018/2019 hade ca 5 800 av den målareal om 12 000 hektar formellt skydd av nyckelbiotoper på nyckelbiotopsrika brukningsenheter för perioden 2016–2020, uppnått av myndigheterna. Under 2019 har ytterligare drygt 800 hektar registrerade nyckelbiotoper på nyckelbiotopsrika brukningsenheter skyddats av Skogsstyrelsen. Uppgifter om hur stor areal Naturvårdsverket genom länsstyrelsernas områdesskyddsarbete skyddat under 2019 saknas ännu.

Strategins urvalsprinciper sammantaget för hur det formella skyddet inriktas bedöms ge goda förutsättningar för att en stor andel av de värdekärnor som inte skyddas formellt bevaras genom frivilliga avsättningar. Och ju bättre kunskapsunderlag myndigheterna har om var de skogsbiologiska värdekärnorna finns i landskapet samt vilka av dessa skogsbiologiska värdekärnor som undantas varaktigt från skogsbruk samt ges erforderlig naturvårdande skötsel desto bättre urval kan myndigheterna göra av vilka områden som bör skyddas formellt.

1.3.4 Viktigt kunskapsunderlag Värdefulla skogar

Förstärkta och riktade insatser för att identifiera nyckelbiotoper och andra skogliga värdekärnor ger ökad förutsägbarhet om vilka naturvärden som finns, ett förbättrat underlag för prioritering av formellt skydd och arbetet med grön infrastruktur. Ett förbättrat kunskapsunderlag om nyckelbiotoper och andra skogliga värdekärnor är också viktigt för skogsägares möjligheter att undanta de mest skyddsvärda miljöerna från skogsbruk samt vid planeringen av skogsbruksåtgärder. Mindre än hälften av alla nyckelbiotoper och områden med höga naturvärden, vilka är en väsentlig delmängd av de skogsbiologiska värdekärnorna, bedöms vara kända i bemärkelsen registrerade och beskrivna i Skogsstyrelsens databas.

1.3.5 Koppling till frivilliga avsättningar

Att skogsägare avsätter skog på frivillig väg för att bidra till bevarandet av biologisk mångfald och skogens ekosystemtjänster är en viktig del av den svenska skogs- och miljöpolitiken. Det här har tydliggjorts inom miljömålssystemet där regeringen vid två tillfällen beslutat om mål för utvecklingen av arealen frivilliga avsättningar vid sidan av mål om utvecklingen av arealen formella skydd.

Det saknas dock transparens kring de frivilliga avsättningarnas läge för andra markägare än staten, kyrkan och de större skogsbolagen. Bristen på transparens försämrar möjligheterna att planera det formella skyddet med hänsyn till de frivilliga avsättningarna så att en kostnadseffektiv naturvård kan åstadkommas på landskapsnivå. De uppföljningar Skogsstyrelsen genomför ger dock en viss kunskap om kvalitet, varaktighet och geografiskt läge av de frivilliga avsättningarna.

Den totala arealen frivilliga avsättningar har inte förändrats sedan 2010⁶. De har alltså vare sig ökat eller minskat. Inom storskogsbruket har stora arealer frivilliga

⁶ Claesson, C. och Eriksson, A. Avrapportering av regeringsuppdrag om frivilliga avsättningar. Meddelande 4 2017. Skogsstyrelsen

avsättningar övergått till formella skydd sedan 2010, vilket lett till att arealen frivilliga avsättningar inom storskogsbruket minskat. Inom små- och mellanskogsbruket har den certifierade arealen fortsatt att öka, vilket lett till att arealen frivilliga avsättningar inom dessa markägarkategorier ökat.

De båda flödena där en ökad certifierad areal lett till en ökad areal frivilliga avsättningar och där frivilliga avsättningar övergår till formella skydd är i samma storleksordning, vilket gör att den totala arealen frivilliga avsättningar inte har förändrats. Den absolut största anledningen till att frivilliga avsättningar upphör att vara frivilliga avsättningar är att de övergår till formella skydd.

1.3.6 Naturvårdande skötsel

Behov och prioriteringar i skötseln av skyddade områden beskrivs i Naturvårdsverkets vägledning om förvaltning av skogar i skyddade områden⁷ och Skogsstyrelsens skötselstrategi⁸ och skötselhandledning⁹.

Behovet av naturvårdande skötsel är omfattande i många av de biotopskyddsområden och naturvårdsavtal som Skogsstyrelsen bildat sedan början av 1990-talet. Det visar den kartläggning som genomfördes under 2018. Drygt 60 procent av de skyddade områdena är i behov av naturvårdande skötselåtgärder och i flera av områdena är behovet akut för att flera av de värden området skyddats för ska bestå.

Även i en mycket stor andel av landets naturreservat är behovet av naturvårdande skötselåtgärder stort. I många av dessa områden pågår naturvårdande skötsel löpande, men i andra finns ett ackumulerat skötselbehov. Det finns goda skäl att tro att behovet av motsvarande åtgärder även är stort i frivilliga avsättningar.

1.3.7 Formellt skydd vid hot mot skogliga värdekärnor

Strategin syftar i vid bemärkelse till att undvika att skogliga värdekärnor avverkas, oavsett läge och ägare. Det kan inte utläsas av enkätsvar eller dialogen med berörda myndigheter att hotbilden mot skogliga värdekärnor nämnvärt förbättrats under perioden sedan 2005 fram till nu. Av Skogsstyrelsens rapport *Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper*¹⁰ framgår att i genomsnitt 200–250 ha av Skogsstyrelsen registrerade nyckelbiotoper avverkats årligen sedan 1993. Enligt hänsynsuppföljningen har under perioden 2008–2014 i genomsnitt 1,3 procent av den avverkningsanmälda arealen utgjorts av områden med nyckelbiotopklass. Huvuddelen av dessa har varit oregistrerade nyckelbiotoper.

Den skattade årliga avverkningsanmälda arealen nyckelbiotop var drygt 3 000 hektar, varav registrerade nyckelbiotoper utgjorde cirka 750 hektar. Den skattade årligt avverkade arealen nyckelbiotop var knappt 2 000 hektar, varav ungefär 200 hektar utgjordes av registrerade nyckelbiotoper. Kontrollinventeringen i nordvästra Sverige under 2018 indikerar att siffran för avverkade oregistrerade nyckelbiotoper är högre

⁷ Naturvårdsverket 2013. Förvaltning av skogar och andra trädbärande marker i skyddade områden.

⁸ Skogsstyrelsen 2010. Strategi - Naturvårdande skötsel i områden med biotopskydd eller naturvårdsavtal.

⁹ Nitare 2014. Naturvårdande skötsel av skog och andra trädbärande marker.

¹⁰ Wester, J & Engström, A. Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper. Rapport 7/2016. Skogsstyrelsen

än så. Eftersom ungefär hälften av alla nyckelbiotoper bedöms vara registrerade resp. hälften oregistrerade kan man konstatera att risken att oregistrerade nyckelbiotoper avverkas är betydligt större än för registrerade. I tillägg till det som går att följa genom avverkningsanmälningar förekommer dessutom en del gallringar i skogliga värdekärnor. Det är oklart hur stora arealer detta omfattar, men det är rimligt att tro att även dessa i högre grad berör oregistrerade nyckelbiotoper. En slutsats man kan dra är att större hänsyn tas till nyckelbiotoper och andra skogliga värdekärnor om dessa är kända och registrerade, något som talar för behovet av fortsatt inventering av nyckelbiotoper och andra skogliga värdekärnor.

Risken att skogsbiologiska värdekärnor avverkas har principiell betydelse för diskussionen om i vilken mån strategin bör medge omprioriteringar i samband med akuta hot. En förhållandevis stor del av antalet formella skydd har aktualiserats i samband med en avverkningsanmälan för en skoglig värdekärna, även om också planerade gallringar av områden med höga naturvärden utgör akuta hot mot naturvärdena. Alla berörda aktörer torde ha ett långsiktigt intresse av att statens medel används på ett effektivt sätt.

1.4 Tillsyn

1.4.1 Förvaltningsmyndigheternas tillsynsansvar

Myndigheternas tillsyn över en verksamhet utgör medel för att se till att intentionerna i demokratiskt fattade lagar uppnås. Då resurser inte finns för att kontrollera all verksamhet hos alla verksamhetsutövare krävs därför att tillsynsplaner och riskanalyser tas fram för prioritering av myndighetens tillsyn, så att den träffar de områden där den får bäst effekt. Skogsstyrelsen och länsstyrelserna har tillsyn för areella näringar. Det finns flertalet regler i miljöbalken där tillsynen är uppdelad mellan myndigheterna beroende på om det är en skogsbruksåtgärd eller inte. Men behoven av kunskapsunderlag för tillsynsmyndigheterna och tillsynen kan vara helt eller delvis gemensamma.

I samband med att tillsynsplanen och riskanalysen tas fram finns behov av olika former av underlag för bedömning av aktuell situation, utbredning och trender. Dessa underlag kan vara i form av statistik och lägesbunden geografisk information som inventeringar och olika uppföljningar.

1.4.2 Tillsyn vid anmälan om avverkning och om samråd

Handläggare på myndigheterna måste strikt prioritera vilka anmälningsärenden (samtliga ansökningsärenden prövas givetvis) som har behov av utredning och där myndigheten behöver agera med information om lagregler, genomföra samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller ingripa med föreläggande eller förbud. Kortfattat kan handläggningens moment, utifrån behov av kunskapsunderlag, beskrivas med följande punkter:

1. **Beskrivning av åtgärden i anmälan/ansökan.** Vilket område berörs? Hur är åtgärden beskriven och vilka skyddsåtgärder finns beskrivna för att minimera skada på miljön? Behöver verksamhetsutövaren komplettera anmälan/ansökan med mer information?
2. **Naturmiljöns egenskaper.** Vilka egenskaper har naturmiljön inom det avgränsade området och är naturmiljön särskilt känslig? Vilket kunskapsunderlag finns redan tillgängligt och behövs ytterligare kunskap samlas från interna eller

externa källor? Berörs andra bestämmelser än SVL och 12 kap 6 § MB? T.ex. Artskyddsförordning (2007:845) eller kräver åtgärden tillstånd enligt 7 kap 28 a § miljöbalken (Natura 2000).

3. **Fortsatt handläggning.** Behöver myndigheten agera med information, dialog eller ingripande med föreläggande eller förbud? Vilka kunskapsunderlag finns som ger lagstöd åt ett ingripande?

1.4.3 Behov av kunskapsunderlag för handläggning och tillsyn

Punkt 1 och 2 ovan är naturligt mycket viktiga moment som kräver systematiska arbetssätt för att få bästa möjliga underlag och kunskap för beslut om hur ärendet ska fortsatt handläggas. Därför är det angeläget för punkt 1 att myndigheten i ett tidigt skede, efter att anmälan/ansökan inkommit till myndigheten, involverar verksamhetsutövaren om till exempel åtgärden och lämpliga anpassningar behöver beskrivas bättre. Miljöbalken pekar särskilt ut ett ansvar i 2 kap. som åligger verksamhetsutövaren när det gäller att skaffa kunskap om naturmiljön och hur en åtgärd kan komma att påverka miljön. Vidare beskriver både 14 § skogsvårdslagen samt 12 kap. 6 § miljöbalken tillsammans med tillhörande förordningar och föreskrifter att verksamhetsutövaren/markägaren ansvarar för vilka uppgifter som ska finnas i en anmälan/ansökan.

Det arbete som ska utföras under punkt 2 kan beskrivas som en del av myndighetens utredningsansvar. Lägesbunden geografisk information utgör en stor del av den kunskap myndigheten behöver för handläggning och tillsyn. Det kan handla om både existerande inventeringar som Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventering inklusive objekt med höga naturvärden, sumpskogsinventeringen, Våtmarksinventeringen och länsstyrelsernas inventeringar och klassningar av värdefulla vatten, VISS (VattenInformationSystem Sverige) som är en databas som har utvecklats av vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och Havs och vattenmyndigheten. Länsstyrelserna utför också inventeringar av värdekärnor i skog inför reservatsbildning. Olika former av data från dessa inventeringar kan också bidra till utredning av ärenden hos Skogsstyrelsen. Så kallad rasterdata blir allt viktigare för att utreda om naturmiljön är särskilt känslig eller om skada kan uppstå. Det är data från till exempel laserscanning från flygplan och det mest utbredda och använda data i skogssektorn av denna typ är sannolikt terrängmodellen och markfuktighetskartan. Även den översiktliga skogsinventeringen, trädhöjdsrastret och historiska flygbilder kan utgöra viktiga underlag i samband med en utredning av ett tillsynsärende. Kompletterande uppgifter kan samlas in via fältbesök och naturvärdsbedömning inom ramen för utredningen.

1.4.4 Utredning och tillsyn av åtgärder som kan beröra artskydd

För att avgöra om artskyddets regler berörs i handläggning av ett ärende som berör en prioriterad art måste det utredas om arten har gynnsam bevarandestatus (GYBS) och om det finns en kontinuerlig ekologisk funktion (KEF) för fortplantningsområden och viloplåtar även efter genomförd åtgärd. Enligt de gemensamma riktlinjerna mellan Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska tillsynsmyndigheten ingripa med föreläggande eller förbud mot planerade åtgärder när artskyddsförordningens förbud aktualiseras. Handläggningsordningen enligt riktlinjerna innebär att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska samråda när artskyddet aktualiseras i samband med en avverkningsanmälan.

Till utredningen av ärenden har Artportalen haft stor betydelse för att det överhuvudtaget ska komma till kännedom att en art kan komma att påverkas av en åtgärd. För att kunna utreda i hur stor utsträckning en arts livsmiljö och bevarandestatus kan komma att påverkas används detaljerad information från Artportalen, befintlig information hos myndigheten samt information från markägare och personer från allmänheten med lokal kännedom. Men tillsynsmyndigheterna är också beroende av data om arter från Artdatabanken samt rödlistan, rapportering från Åtgärdsprogram för hotade arter, Sveriges Artikel 17-rapportering samt statistik från Svensk fågeltaxering.

1.4.5 Utredning och tillsyn av åtgärder som kan beröra Natura 2000 områden

En planerad åtgärd utifrån en anmälan eller ansökan kan på ett betydande sätt påverka miljön i ett område som är utpekad som Natura 2000-område. Då krävs tillstånd enligt 7 kap. 28a § miljöbalken. Skogsstyrelsen har uppgiften för skogsbruksåtgärder att göra en första bedömning om en åtgärd är tillståndspliktig eller inte. Den bedömningen kan vara komplicerad och kräver olika kunskapsunderlag. I grunden behövs vägledning från Natura 2000-områdets bevarandeplan. Men beroende på vilka naturtyper som området innehåller och om åtgärden är planerad i eller utanför området behövs kunskapsunderlag för mark, vatten, fältskikt och trädsikt. Underlaget behöver dock inte nödvändigtvis vara komplett för att kunna genomföra en tillståndsprövning i detta läge. En sådan eventuell prövning genomförs i ett senare skede av länsstyrelsen.

1.4.6 Tillsyn i formellt skyddade områden

Tillsyn av formellt skyddade områden utgör en del av myndigheternas samlade tillsynsansvar. Primärt utförs tillsynen för att kontrollera om åtgärder eller verksamheter förekommit som strider mot beslutet samt för att säkerställa att områdena har en tydlig gränsmarkering. De kunskapsunderlag som krävs i samband med denna tillsyn utgörs av de beslut som rör respektive skyddat område.

1.4.7 Potential för förbättring/utveckling av kunskapsunderlagen inom tillsyn

Utifrån den information som finns tillgänglig via olika satellitdata, laserscanningsmaterial, olika omdrev av flygfoton som ortofoto och infraröda bilder etc. ökar kravet på förmågan att analysera/samköra/förbättra och tillgängliggöra lägesbunden geografisk information så att den blir möjlig att tolka för den enskilde handläggare inom myndigheternas tillsyn.

Laserscanning bör särskilt nämnas som en metod som öppnat nya sätt att skapa data om terräng, markskikt och trädsikt. Höjdmodell, markfuktighetskartan och raster för trädhöjd och volym som kunnat skapas från laserdata får ses som en milstolpe när det gäller kunskapsunderlag från GIS. Den har skapat helt nya möjligheter att göra bedömningar om naturvärden från kontoret och den finns också tillgänglig för markägaren, skogliga tjänstepersoner, maskinförare m.m. Laserdata kan i sin tur kombineras med annan information vilket ger en ännu högre förädlingsgrad. Laserdata har också förädlats till ett skikt som visar risk för ras och skred. En stor utmaning för myndigheterna är att handläggaren har tillräcklig kompetens för att kunna använda den mängd data som finns tillgänglig.

Det är mycket viktigt för framtiden att resurser tilldelas till de myndigheter som arbetar med att göra analyser och kombinerar data som ökar ”förädlingsgraden”. Sannolikt kan precisionen öka betydligt i takt med att AI/maskininlärning börjar tillämpas. Det är också mycket viktigt att tillsynsmyndigheternas data och kunskapsunderlag också finns tillgängligt för skogsägarna.

1.5 Rådgivning

Rådgivning är ett mjukt styrmedel som bygger på förtroende och ömsesidig tillit mellan rådgivare och mottagare. Att man har tillgång till samma faktaunderlag bidrar till tillit och förtroende. Detta understryks bland annat av erfarenheter från förstudien Kundresa avverkning från 2019. Där har Skogsstyrelsen gjort djupintervjuer med skogsägare och många av de intervjuade framhåller att man vill ha tillgång till all information som myndigheterna har om skogen. Därför ser vi att behovet av kunskapsunderlag i form av lägesbunden information för rådgivningens del sammanfaller med de behov som beskrivs i kapitel 2 för skogsägare och verksamhetsutövare.

För rådgivning behöver inte kunskapsunderlaget vara kvalitetssäkrat på samma sätt som inom tillsyn och områdesskydd. Det behöver inte hålla för en domstolsprövning eller utbetalning av medel, utan enbart för en ömsesidig dialog. Det behövs alltså inte en fältinventering som grund, utan automatgenererade underlag från fjärranalys kan vara fullt tillräckliga. Det är dock viktigt med en tydlig beskrivning av tillförlitligheten så att alla aktörer förstår vad det kan användas till.

Den tekniska utvecklingen inom fjärranalys gör det också möjligt att ta fram och tillhandahålla allt bättre GIS-underlag för beskrivning av naturvärden. Detta beskrivs närmare nedan i kapitel 2 och bilaga 2. För att lägesbunden information ska bli ett användbart kunskapsunderlag för skogsägare och verksamhetsutövare behöver man kunna tolka informationen, vidareförädla den och förstå hur den kan användas. Rådgivningens uppgift blir att vid behov bistå med stöd så att detta blir möjligt.

Rådgivningen kan ges via olika kanaler. Den kan exempelvis byggas in i de tjänster där informationen presenteras. Man integrerar alltså lägesbunden information med stöd för hur informationen ska tolkas och kan användas i samma system. Ett exempel kan vara att man i karttjänsten får information om att ett område sannolikt är en hänsynskrävande biotop och samtidigt tillgängliggörs målbildsbeskrivningen för den aktuella biototypen, på så blir det lätt att se vilken hänsyn som bör tas. I nuläget finns det inte så mycket av den här typen av funktioner i systemen men vi bedömer att det finns en stor utvecklingspotential.

Digitala kartunderlag lämpar sig både för automatiserad rådgivning och distansrådgivning via videomöten. I det senare fallet kan rådgivaren och markägaren tillsammans i dialog förbättra kartunderlaget genom biologisk kompetens hos rådgivaren och markägarens kunskaper om lokala förhållanden, tidigare markanvändning och liknande. Flera markägare kan med fördel delta samtidigt. En plan för förvaltningen av naturvärden på en eller flera fastigheter skulle kunna bli resultatet av en sådan distansrådgivning.

Individuell rådgivning på plats i skogen är en högkvalitativ men kostsam form av rådgivning. Resurserna räcker till betydligt färre kontakter med ett sådant arbetssätt jämfört med rådgivning via webb, e-tjänster eller distanskontakter. För den som ändå vill ha kvalificerad rådgivning på plats i skogen erbjuds den som en betaltjänst.

Idag förekommer avgiftsfri rådgivning i fält i första hand kopplat till de ekonomiska stöd för miljövärdande skötselåtgärder som finns att söka för skogsägare (NOKÅS samt Skogens miljövärden i Landsbygdsprogrammet). Här behövs rådgivning i fält för att stödet ska fungera effektivt. Rådgivningen bidrar till att stödinsatserna prioriteras till rätt objekt och dokumentationen från mötet i fält används av markägaren som underlag för stödansökan. Med bättre geodataunderlag och nya sätt att dela information är det möjligt att även den här typen av rådgivning oftare kan ske på distans i framtiden.

Kortare gruppaktiviteter som skogsträffar fysiskt eller via digital lärplattform kan vara ett kostnadseffektivt sätt att öka kunskap och motivation och kan därför även fortsättningsvis erbjudas kostnadsfritt.

1.6 Övrig myndighetsverksamhet, statliga stöd mm

Även i övrig myndighetsverksamhet är kunskapsunderlag om naturvärden väsentligt.

1.6.1 Ekonomiska stöd

Inom ekonomiska stöd förmedlas såväl nationella medel som medel från EU:s landsbygdsprogram. Inriktning och utformning av stöden varierar över tid, men har ofta en miljöinriktning. De kan gälla kompetensutveckling, samverkansprojekt och faktiska åtgärder i form av naturvärdande skötsel.

Det finns ett stort behov av naturvärdesinformation särskilt för de ekonomiska stöd som ges till faktiska åtgärder i skogen (Skogens miljövärden, Nokås och Ädellövskogsbruk). Underlagen används dels för prioritering av stöd för naturvärdande skötsel så att medlen används i de områden som bedöms ha de högsta natur- och kulturvärdena. Kunskapsunderlagen kan även användas för att rikta marknadsföring av stöden till de markägare som har dessa områden. De kan då erbjudas både rådgivning och om behov finns även stöd till naturvärdande skötsel. Ett bra underlag förenklar även administration vid handläggning av stödansökan om kunskapsunderlaget har sådan kvalitet så att det kan användas för att bedöma om sökta stödåtgärder är rätt utformade.

De underlag som finns i dag behöver förstärkas. Skogsstyrelsen har bland annat utrett frågan och funnit att det behövs en nationell ädellövskogskartering¹¹. Dagens nyckelbiotopsdatabas behöver även utvecklas för att bättre fånga upp de områden som behöver naturvärdande skötsel inklusive vilken typ av skötsel och angelägenhetsgrad.

I takt med ökad datatillgång och att det går allt lättare att samla in data, till exempel via fjärranalys och drönare, ökar möjligheterna att skapa flexibla och

¹¹ Skogsstyrelsen 2015. Utvärdering av ekonomiska stöd. Meddelande 2015/6.

träffsäkra stödformer. De kan vara specialriktade eller gälla generella ambitionshöjningar för en fastighet eller ett större område. De kan vara inriktade på natur- och kulturmiljöfrågor, men också inriktade på anpassningar i skogsbruket för rekreationsintressen och liknande. Ett annat exempel på utvecklingsområde är att identifiera områden lämpliga för att återskapa våtmarker, något som idag kräver noggranna mätningar i fält för att bedöma hur stor areal som kan komma att få förändrad hydrologi om man lägger igen diken eller gräver en vall.

Allmänt tillgängliga underlag gör också att markägare får ett bättre kunskapsunderlag om värden på sin egen fastighet och därmed kan ta initiativ till att naturvärden och naturvårdande skötsel utförs i de mest angelägna områdena och därmed blir effektivare.

1.6.2 Uppföljning och utvärdering

Hänsynsuppföljningen genomförs för att få underlag om miljöhänsyn vid föryngringsavverkning. Ett urval av de anmälningar om föryngringsavverkning som kommer in till Skogsstyrelsen inventeras.

Inventeringsresultaten ger svar om:

- Andelen avverkningar där det funnits skäl att ta hänsyn till hänsynskrävande biotoper, skyddszoner, impediment, upplevelsevärden samt vid transporter över vattendrag.
- I vilken utsträckning dessa miljövärden har påverkats vid avverkningen.
- Hur stor andel av avverkningsarealen som lämnas av hänsynsskäl.
- Hur mycket träds substrat som lämnas vid avverkningen, bortsett hänsynstorna.

Skogsstyrelsen ansvarar för uppföljning av miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Varje år görs en samlad nationell uppföljning och miljömålet följs upp på regional nivå för respektive län. Den nationella uppföljningen utförs i samverkan med Naturvårdsverket och de regionala uppföljningarna i samverkan med respektive länsstyrelse. Ett omfattande kunskapsunderlag om utvecklingen av miljön i skogen används vid utvärderingen.

1.6.3 Regional utveckling och projektarbete

Inom regional utveckling, landsbygdsprojekt och miljöprojekt är kunskapsunderlag om naturvärden i regel väsentligt. Ofta är kunskapsunderlagen en förutsättning för projekten eftersom de i regel har kopplingar till hållbarhetsfrågor. Det pågående projektet ”Grip on Life” är ett typiskt exempel där insatserna om 150 Mkr är en viktig del av de offentligt finansierade insatserna mot skogsbruket.

1.6.4 Generellt målinriktat myndighetsarbete

I det strategiskt/taktiska arbetet för att nå mål inom myndigheternas område är kunskapsunderlag om naturvärden också väsentligt. Exempel på detta är:

- Beredskap vid stormar, bränder och andra skador på skog.
- Skogsskadearbetet kopplat till vilt, insekter och invasiva främmande arter
- Skogens sociala värden

- Utpekande av riksintressen
- Grön infrastruktur
- Vattenförvaltningen
- Policyutveckling

1.7 Lägesbunden information om naturvärden

I avsnittet ges en sammanfattande beskrivning av befintliga underlag med lägesbunden geografisk information om skogens naturvärden som är tillgänglig för Skogsstyrelsens personal. Denna information är grunden i de behov som respektive myndighet har. Motsvarande beskrivning av data och underlag som är tillgänglig för markägare, allmänhet, yrkesverksamma, andra myndigheter och organisationer ges i avsnitt 2.6. Se även bilaga 1.

Skogsstyrelsen har ett handläggarsystem, Navet där avverkningsanmälningar, lagärenden, rådgivning, områdesskydd och skogliga stöd hanteras. Därutöver har Skogsstyrelsen generella GIS stöd, bland annat Silvergranen som är myndighetens kartapplikation där handläggare kan skapa utskrifter, lägga till egna shape-filer, importera/exportera GPS-punkter samt göra utsökningar.

I de interna handläggarsstöden Navet, Checklistan och Silvergranen återfinns ett antal kartlager och raster över naturvärden som inte är tillgängliga för skogsägare och allmänhet på Mina sidor, Skogens pärlor och Skogsdataportalen. Detta kan vara data som inhämtas från andra myndigheter eller myndighetens egna uppgifter i form av nationella kartläggningar och lokala lager. Exempel på sådant data är Havs- och vattenmyndighetens underlag om särskilt värdefulla och värdefulla vatten, Jordbruksverkets inventering av ängs- och betesmark, Naturvårdsverkets inventeringar och kartläggningar av naturminnen, myrskyddsplan, naturgeografiska områden och våtmarksinventering, riksintressen för natur, friluftsliv och kultur, SLU:s artdata samt Skogsstyrelsens inventering av flora och fauna. Underlagen kan däremot vara tillgängliga för skogsägare och allmänhet via den ansvariga myndighetens hemsida och/eller appar.

Anledningen till att all data inte är publik eller tillgänglig för allmänheten och andra intressenter är att det många gånger krävs kunskap och kompetens för hur data och underlag ska tolkas, förstås och användas. Generellt är det ofta stora yttäckande uppgifter/dataunderlag som inte visas för allmänheten, detta då de lätt kan missförstås och misstolkas. Det kan även vara data som är känslig för spridning, t ex häckningsplatser för rovfåglar. Att myndigheten internt har tillgång till data som inte är publik och tillgänglig för alla kan vara en nackdel. Detta då myndigheter generellt inte ska ha ett kunskapsövertag gentemot allmänhet och andra intressenter. Det är dock en avvägning som myndigheten gör utifrån varje enskilt data, dvs är informationen till nytta för användaren eller kan uppgifterna medföra missförstånd och feltolkningar. Till största del är dock det kunskapsunderlag som Skogsstyrelsen väljer att inte publicera tillgängligt på den ansvariga myndighetens hemsida. Ett sådant exempel är det skikt över kontinuitetsskogar som finns tillgängligt för allmänheten hos Naturvårdsverket.

När det gäller kvalitén och tillförlitligheten av data som används är den generella inställningen att Skogsstyrelsen litar på det data och underlag som inhämtas från andra myndigheter och uppgiftslämnare. Myndigheten utför inga egna kontroller

eller kvalitetssäkringar av uppgifterna. Uppgifter om forn- och kulturlämningar som skogsbruket själva har hittat och registrerat visas publikt men med statusen ”tips”, detta för att tydliggöra att det kan finnas en viss osäkerhet med avseende på bedömning och legal grund. Uppgifterna i Artdataportalen är ett annat exempel på data som både kontrolleras och inte kontrolleras, för närvarande pågår ett arbete med hur kvalitén ska beskrivas.

På samma sätt samlar Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas handläggarsystem VIC Natur, med undersystemen DOS, FIDOS och NVR, liknande uppgifter som enbart är tillgängliga för den egna personalen. Länsstyrelserna har även egna GIS-underlag där regionala inventeringar av olika typ samlas. Naturvårdsverket samlar egna och andra myndigheters data via portalen Skyddad Natur¹². Syftet är att ge stöd för alla som arbetar med naturvårdsfrågor eller planering av mark och vatten i Sverige. Samtliga geografiska underlag som produceras av Naturvårdsverket tillhandahålls för nedladdning via Miljödataportalen. Undantaget är information om pågående områdesskydd.

För Skogsstyrelsens del tillkommer utöver dessa underlag lokala/regionala lager på distrikten med uppgifter om bland annat jätteträd, kalkbarrskogar, eklandskap och brandgynnad flora. Totalt finns det 101 olika lokala lager i Navet. Det finns även naturvärdesdata som inte är offentlig på grund av att det klassas som arbetsmaterial, t ex. data om planerade reservat som inhämtas från Länsstyrelsen.

Förutom renodlade naturvärden finns information och kunskapsunderlag om övriga värden som kopplar till naturvärdena. Det kan vara det biologiska kulturarvet där naturen berättar om kulturen. Det biologiska kulturarvet utgörs av ekosystem, naturtyper och arter som uppstått, utvecklats och gynnats genom människans nyttjande av landskapet.

Upplevelsevärden och skogens sociala värden utgör en del av naturvärden och kan vara kopplade även till exempelvis kulturmiljövärden. Under 2007–2011 genomförde Skogsstyrelsen en identifiering av skogar med höga sociala värden som sedan registrerades. I nuläget saknar markägare och allmänhet tillgång till underlagen som enbart finns i Skogsstyrelsens handläggarsystem Navet och Silvergranen.

1.7.1 Dataskyddsförordningen (GDPR)

År 2018 ersattes Personuppgiftslagen (PUL) med Dataskyddsförordningen (GDPR). Detta innebar bland annat att data och raster som myndigheterna publicerar och använder ska bedömas utifrån de rättsliga grunderna för publicering. All data och information om lägesbundet kunskapsunderlag ska behandlas och skyddas i enlighet med GDPR och de rättsliga grunderna för publicering är antingen myndighetsutövning eller allmänt intresse.

1.8 Samlad bedömning

Den samlade bedömningen är att myndigheter behöver kunskapsunderlag inom och med koppling till nedanstående områden rörande naturvärden i skogen. Kunskapsunderlagen behöver vara tillgängliga, aktuella och kvalitetssäkrade så de

¹² <http://skyddadnatur.naturvardsverket.se>

svarar mot behoven för berörda myndigheter. Befintliga underlag behöver kompletteras med sammanställningar och analyser, ytterligare inventeringar och insamling av underlag inom ramen för ärendehantering.

1.8.1 Övergripande kunskapsunderlag

Frågan om kunskapsunderlag på övergripande nivå har även belysts i regeringsuppdraget Värdefulla skogar¹³ där viktiga områden identifierats.

På övergripande nivå behöver myndigheter kunskapsunderlag om bland annat:

- samlad information om värdefulla skogar och potentiellt värdefulla skogar, vilket kan ges via *Skogsdataportalen*¹⁴ och *Skyddad natur*¹⁵, se även nedan om skogsbiologiska värdekärnor.
- Information om höga naturvärden hos andra naturtyper såsom t.ex. våtmarker och vattendrag för att hitta synergier och kunna identifiera skyddsvärda områden med höga sammanlagda värden.
- En förnyad nationell behovsanalys av hur stora arealer som bör avsättas på kort och lång sikt.
- Utredning om ekologisk representativitet.
- Preciserade analyser av kontinuitetsskogar.
- Fortsatta analyser av funktionalitet, värdetrakter och grön infrastruktur, se även nedan om naturvärden på landskapsnivå.

1.8.2 Utredning av ärenden

Utredning av ärenden görs med utgångspunkt från planerade åtgärder och hur skyddsåtgärder för att minimera skada på miljön är beskrivna. Lägesbunden geografisk information utgör en stor del av den kunskap myndigheterna behöver för handläggning och tillsyn. Det kan handla om tidigare genomförda inventeringar som nyckelbiotopsinventering, sumpskogsinventeringen, länsstyrelsernas inventeringar och klassningar av värdefulla vatten och våtmarksinventeringen. Olika former av data från dessa inventeringar kan bidra till utredning av ärenden. Kompletterande uppgifter kan samlas in via fältbesök och naturvärdsbedömning inom ramen för utredningen.

1.8.3 Naturvärden på landskapsnivå

Myndigheter behöver även kunskapsunderlag om skogslandskapet som helhet. Här är nationella marktäckedata (NMD) ett viktigt underlag och det fortsatta myndighetsgemensamma arbete som bedrivs för att etablera en långsiktig förvaltning av NMD är viktigt. Den gröna infrastrukturen kan stärkas genom att gemensamma kunskapsunderlag används i den strategiska planeringen. Det handlar om att ha en helhetssyn på miljöhänsyn, bevarande av värdefulla skogsområden samt restaurering och återskapande. Täthets- och nätverksanalyser för olika naturtyper har i olika sammanhang gjorts på nationell och regional nivå som underlag för identifiering av värdetrakter. Fortsatta analyser kring

¹³ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2017. Värdefulla skogar. Redovisning av regeringsuppdrag 2017-01-31.

¹⁴ Skogsstyrelsens karttjänst

¹⁵ Naturvårdsverkets karttjänst

värdeetrakter och nätverk av värdekärnor är väsentliga. Flera länsstyrelser har även identifierat värdeetrakter för myrar, våtmarker samt sjöar och vattendrag. Olika typer av digitala underlag kan ge värdefull information, exempelvis skikt över kontinuitetsskogar och historiska kartor.

1.8.4 Skogsbiologiska värdekärnor

I linje med etappmålet för formellt skydd behövs kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden. Enligt strategin för formellt skydd ska bevarandet av skogsbiologiska värdekärnor¹⁶ prioriteras. Kunskapsunderlag om skogsbiologiska värdekärnor kan användas vid arbetet med områdesskydd, tillsyn, rådgivning och information samt beslut om ekonomiska stöd. Förutom vid formellt skydd kan det gälla ärenden om miljöhänsyn, naturvårdande skötsel och anpassning av brukandet. Det är även viktigt med kunskap om vilka värdekärnor som ingår i frivilliga avsättningar och därmed också vilka som varken omfattas av formellt skydd eller frivilliga avsättningar.

Uppgifter kan fås från tidigare genomförda inventeringar som nyckelbiotopsinventering och annan motsvarande naturvärdesinventering eller vid utredning av ärenden. De kan också samlas in via ytterligare inventeringar. Indikationer på förekomst av höga naturvärden kan fås från annan skoglig inventering, traktplanering eller digitala kunskapsunderlag som beskrivs i avsnitt 2.4–2.5.

Vad gäller nyckelbiotopsinventering har det bedömts att ungefär hälften av nyckelbiotoperna har registrerats hittills. Det finns inte någon fullständig information om hur stor del av nyckelbiotoperna som därutöver är kända via andra inventeringar eller som undantagits från virkesproduktion. (se underlagsrapport om Nyckelbiotoper). Länsstyrelsernas inventeringar av skyddsvärda skogar och skogsbiologiska värdekärnor är inte heller kompletta. Här saknas dock bedömningar av hur stor andel som är kända. Dessa inventeringar överlappar dessutom varandra i hög grad.

1.8.5 Artförekomster

Myndigheterna behöver olika slags kunskapsunderlag om arter. Det behövs dels kännedom om fridlysta arters förekomst och behov, dels om förekomst av arter som kan indikera höga skogsbiologiska värden på beståndsnivå och landskapsnivå (s.k. signalarter/naturvårdsarter).

För utredning av ärenden har Artportalen stor betydelse för myndigheternas kännedom om arters förekomst. För att kunna utreda i hur stor utsträckning en arts livsmiljö och bevarandestatus kan komma att påverkas av en planerad åtgärd används detaljerad information från Artportalen, befintlig information hos myndigheten samt information från markägare och personer från allmänheten med

¹⁶ Värdekärna – Ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Värdekärnor kan utgöras av delar av bestånd eller flera bestånd. Storleken varierar från enstaka hektar till i sällsynta fall flera hundra hektar. I första hand avses ett område som med avseende på bestånds-, struktur- och artdata bedömts ha stor betydelse för rödlistade arter, signalarter och andra skyddsvärda arter. Nyckelbiotoper och naturvärdesobjekt ingår normalt som en delmängd i begreppet värdekärna.

lokal kännedom. Men tillsynsmyndigheterna är också beroende av data om arter från Artdatabanken samt rödlistan, rapportering från Åtgärdsprogram för hotade arter, Sveriges Artikel 17-rapportering samt statistik från Svensk fågeltaxering.

Myndigheter behöver också ha kännedom om arters förekomst som underlag för bedömningar om ett områdes naturvärde och kan därigenom ligga till grund för exempelvis beslut om områdesskydd eller ekonomiska stöd, eller för mer strategiska underlag som strategi för formellt skydd eller arbete med grön infrastruktur.

1.8.6 Vattenmiljöer

Myndigheterna behöver kunskapsunderlag av flera slag när det gäller vatten. Dels information om sjöarna och vattendragen i sig, vilken status de har och vilka värden som finns. Det är särskilt viktigt vid tillsynsverksamhet men kan även användas vid prioritering av områdesskydd och ekonomiska stöd. Dels behövs underlag för att kunna bedöma eventuell påverkan och behov av åtgärder för att klara naturvärden och följa beslutade normer som finns. Då är det viktigt att ha tillgång till information om exempelvis alla små vattendrag och andra småvatten, källor och källflöden, som inte syns i till exempel fastighetskartan, men även om dikens läge och sträckning. Det som finns idag är långt ifrån heltäckande.

Kunskapsunderlag finns exempelvis att hämta i Särskilt värdefulla vattendrag¹⁷ och Värdefulla vattendrag, det för närvarande bästa samlade nationella underlaget vad gäller vattendrag och sjöar med höga natur- och kulturmiljövärden. Det behövs även kunskap om Natura 2000-vatten, vilket finns både som GIS och i respektive Natura 2000-områdes bevarandeplan. För källor och källmiljöer skulle en fortsatt kartläggning/inventering behövas. För att utforma miljöhänsynen om vattenmiljöer behövs kunskap om målbilder för god miljöhänsyn.

1.8.7 Upplevelsevärden

Skogsstyrelsen behöver veta var det finns skogar med höga sociala värden för att prioritera fältbesök för tillsyn eller rådgivning. När det ska tecknas naturvårdsavtal behöver handläggaren beskriva områdenas upplevelsevärden. Detta kräver en kvalitetsbeskrivning förutom lägesbeskrivningen. Idag har myndigheterna tillgång till skikt som visar tätorter, småorter och fritidsbebyggelse samt 500 m buffertzoner runt tätorter. Stigar och leder är viktiga element att ta hänsyn till vid skogsbruk och lantmäteriets kartor kan ge uppgifter om en del av de stigar, friluftsområden och uppehållsplatser som finns i landskapet. För att utforma miljöhänsynen behövs kunskap om målbilder för god miljöhänsyn.

Uppföljningen av friluftsmål 2019 visade tydligt på behov av bättre underlag för att kunna följa utvecklingen av tillgång till skog för friluftsliv liksom hur väl den skogen kan ge en attraktiv upplevelse. Under våren 2020 driver Skogsstyrelsen inom sitt arbete med en ny hänsynsuppföljning ett arbete för att, bland annat genom GIS-analys, få data för denna uppföljning.

¹⁷Med värdefulla och särskilt värdefulla vattendrag avses de vattendrag som är utpekade av länsstyrelserna. Information om dessa kan hittas på <http://mdp.vic-metria.nu/miljodataportalen/>

1.8.8 Övriga naturvärden på beståndsnivå

Kunskapsunderlag om övriga naturvärden på beståndsnivå kan användas vid arbetet med främst tillsyn, rådgivning och information samt beslut om ekonomiska stöd. Det gälla ärenden om miljöhänsyn, naturvårdande skötsel och anpassning av brukandet. Uppgifter kan fås från tidigare genomförda inventeringar, via hänsynsredovisning eller anmälan om samråd samt vid utredning av ärenden om avverkning. Detta förutsätter att hänsynsredovisningar och andra underlag håller tillräckligt hög kvalitet. Indikationer på förekomst av höga naturvärden kan fås från annan skoglig inventering, traktplanering eller digitala kunskapsunderlag som beskrivs i avsnitt 2.4–2.5. För att utforma miljöhänsynen behövs kunskap om målbilder för god miljöhänsyn.

1.8.9 Uppföljning och utvärdering

Behovet är stort av data om utvecklingen av miljön i skogen, hur skogsbruksåtgärder utförs, vilken hänsyn som tas och hur olika typer av miljövärden påverkas. Det behövs vid bland annat utvärdering av miljö kvalitetsmålen. Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning kan fånga in utvecklingstrender på vissa områden, men särskilda riktade insatser genom fjärranalys och/eller fältinventeringar kan också behövas.

1.8.10 Fastighetsvisa underlag

För rådgivning kring naturvärden behövs underlag som beskriver helheten på en fastighet. För den enskilda markägaren är fastigheten en naturlig utgångspunkt som kan brytas ner till enskilda platser vid skogliga åtgärder eller skalas upp till ett helt landskap i samverkan med andra markägare. Rådgivare på Skogsstyrelsen och andra myndigheter behöver känna till denna helhet för att hamna rätt i sin rådgivning.

Från markägarens utgångspunkt är hela innehavet intressant. Det består i olika grad av skogsmark, jordbruksmark, vatten, impediment och övrig mark. När det gäller naturvärden i skogsmark finns dessa inte sällan i övergångsmarker mot jordbruksmark och biologiskt sett är helheten i landskapet avgörande. Markägare har olika mål med sitt innehav. Produktionen från fastigheten kan bestå av virke, jordbruksprodukter, jakt, fiske, biologisk mångfald, skönhetsvärden, kulturmiljövärden och upplevelser. Syftet med produktionen kan vara ekonomiska, men de är ofta blandade med mjukare mer känslomässiga mål. Även av denna anledning är det viktigt att rådgivare känner till helheten för att utifrån markägarens egen målbild kunna ge kunskapsstöd. Kunskapsunderlaget behöver också kompletteras med viss information som gäller jordbruksmark.

1.8.11 Skogliga grunddata

Laserskanningen och produktionen av skogliga grunddata som staten och skogsnäringen finansierar gemensamt har en mycket stor betydelse. Tillsammans med satellitdata, historiska flygbilder och annat fjärranalysmaterial finns nu ett allt bättre stöd för myndighetsverksamheten. Bearbetningen av data ger möjlighet till nya tillämpningar. Markfuktighetskartor ger bra stöd för att ta hänsyn till mark och vatten, terrängskuggade markmodeller är utmärkta för att hitta många kulturlämningar, historiska flygbilder ger ledning kring tidigare markanvändning, färsk flygbilder visar hänsynstagande vid avverkning, olika skillnadsanalyser har

nyligen visat sig kraftfulla för att hitta barkborreskador o.s.v. Utvecklingen kommer att fortsätta och effektivisera myndigheternas arbete betydligt.

1.8.12 Nationella marktäckedata

Under 2020–2022 pågår ett myndighetsgemensamt arbete med att etablera en långsiktig förvaltning av Nationella marktäckedata. Fokus är på olika användningsområden, nyttjande av nya data och ny teknik samt samordning med andra befintliga projekt¹⁸.

1.8.13 Användning av kunskapsunderlag

För att kunna använda och tillgodogöra sig den kunskap och information som finns i de tillgängliga kunskapsunderlagen ställs höga krav på myndigheternas personal. Allmän GIS-kunskap och hantering av fältstöd är idag ett måste för att kunna genomföra arbetsuppgifterna som är kopplade till tillsyn, rådgivning, områdesskydd, inventering, uppdrag samt generella natur- och kulturmiljöfrågor. Allt eftersom kunskapsunderlagen blir fler och mer omfattande ställs krav på kompetenshöjande insatser för myndigheternas personal. Utvecklingen sker i en snabb takt och det som var nytt och aktuellt för något år sedan är idag redan gammal kunskap.

¹⁸ Se <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Kartor/Nationella-Marktackedata-NMD/>.

2 Markägares behov av kunskapsunderlag om naturvärden i skogen

2.1 Fråga från utredningen

Myndigheternas bedömning av vilka kunskapsunderlag om naturvärden i skogen som behövs för markägarens möjligheter att bedriva hållbart skogsbruk.

2.2 Inledning

Skogsnäringens sektorsansvar innebär att det ingår i näringens eget ansvar att ha relevanta underlag för sin skogliga planering, vilket bland annat framhålls i strategin för det nationella skogsprogrammet.

Markägare kan ha olika behov av kunskapsunderlag beroende på vilka verksamheter som bedrivs och hur det sker. Ett stort skogsföretag har andra behov än en mindre markägare. Även andra aktörer (verksamhetsutövare) inom skogsbruket har behov av kunskapsunderlag. För att förenkla görs här mer generella beskrivningar av behoven av kunskapsunderlag, utan att i detalj gå in på hur de varierar för olika aktörer. Begreppet kunskapsunderlag ges här en bred innebörd och kan avse såväl lägesbunden geografisk information i form av kartunderlag som mer generell kunskap om naturvärden, naturvärdesbedömning och andra arbetssätt för att ta fram kunskap som behövs för att bedriva hållbart skogsbruk.

I ”Informationsbehov för god miljöhänsyn”¹⁹ redovisar Skogsstyrelsen en utredning om kvalitetssäkrade underlag för miljöhänsyn i skogsbruket. Utredningen omfattar vilka behov av data som finns för att utveckla skogsnäringens traktplanering, vilken typ av data som behövs och med vilken kvalitet. Den omfattar även hur detta databehov kan tillgodoses.

I den följande redovisningen beskrivs kortfattat begreppet hållbart skogsbruk. Därefter redovisas användningsområden och olika former av kunskapsunderlag om naturvärden. En sammanfattning görs av vilken lägesbunden geografisk information som finns tillgänglig. Ett koncept för markägareorienterat kunskapsunderlag redovisas, se bilaga 2. Avsnittet avslutas med en sammanfattande bedömning av vilka kunskapsunderlag myndigheterna bedömer att markägare behöver för att bedriva hållbart skogsbruk.

2.3 Hållbart skogsbruk

I strategin för det nationella skogsprogrammet²⁰ läggs följande innebörd i begreppet hållbart skogsbruk²¹:

¹⁹ Skogsstyrelsen 2015. Informationsbehov för god miljöhänsyn. Meddelande 2015/5.

²⁰ Strategi för Sveriges nationella skogsprogram. 2018. Regeringskansliet.

²¹ Definitionen är från Forest Europe, tidigare känt som Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar (MCPFE), Helsingforsresolutionen, H1 1993.

”Det hållbara skogsbruket handlar om förvaltning och nyttjande av skog och skogsmark på ett sådant sätt och i en sådan takt som upprätthåller dess biologiska mångfald, produktivitet, förnygringskapacitet, vitalitet och dess förmåga att nu och i framtiden fylla relevanta ekologiska, ekonomiska och sociala funktioner på lokal, nationell och global nivå, och som inte skadar andra ekosystem.”

I strategin framhålls att *”Ett hållbart skogsbruk kännetecknas av att alla tre dimensioner av hållbar utveckling, ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet, upprätthålls i samklang i syfte att fylla relevanta funktioner i enlighet med ekosystemansatsen. Det innebär att vi över tid och geografi strävar efter att balansera alla dimensioner och nyttor. Det hållbara skogsbruket utvecklas med ny kunskap och förändringar i omvärlden, inte minst samhällets syn på vad hållbart skogsbruk innebär.”*

2.4 Användningsområden för kunskapsunderlag om naturvärden

Inom ett hållbart skogsbruk finns behov av kunskapsunderlag om naturvärden för flera olika användningsområden. Det handlar främst om följande delar:

Landskapsperspektiv och grön infrastruktur. En hållbar markanvändning förutsätter att landskapet ses som en helhet. Den gröna infrastrukturen²² i landskapet kan stärkas genom att gemensamma kunskapsunderlag används i den strategiska planeringen för en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning. Arter, livsmiljöer, ekosystemfunktioner och naturliga processer samt kulturmiljöer och friluftslivets behov beaktas på ett medvetet sätt i brukande och förvaltning. I praktiken kräver detta såväl hänsyn, bevarande och skydd som restaurering och återskapande. I de delar av landskapet som har en högre relativ förekomst av skogsbiologiska värdekärnor är chansen större att arter långsiktigt ska kunna bevaras.

Skog som undantas från virkesproduktion. Att skog undantas från virkesproduktion för naturvård är en bärande del av skogs- och miljöpolitiken. Omfattning och inriktning för formellt skydd och frivilliga avsättningar har angivits i delmål och i gällande etappmål.

Naturvårdande skötsel. Skötseln kan behövas med utgångspunkt från historik och tidigare brukande för att bevara, utveckla och främja skogens miljövärden samt för att göra dem tillgängliga. I detta ingår såväl biologisk mångfald, mark- och vattenfrågor som kulturmiljö- och upplevelsevärden.

Miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder. Miljöhänsynen i skogsbruket har, tillsammans med ett anpassat brukande, frivilliga avsättningar och det formella skyddet av land- och sötvattensområden, en avgörande betydelse för att skapa förutsättningar för att uppnå miljökvalitetsmålen som berör skogen. Med miljöhänsyn avses här åtgärder för att undvika och begränsa negativ påverkan på

²² Grön infrastruktur är nätverk av natur som bidrar till fungerande livsmiljöer för växter och djur och till människors välbefinnande.

miljövärden vid såväl avverkning och skogsvårdsåtgärder som vid dikesrensning, gödsling och byggande av skogsbilvägar mm.

Anpassning av skogsskötsel. Genom anpassning av skogsskötseln och ett varierat brukande kan vissa olika miljövärden bevaras och utvecklas. Ett variationsrikt skogsbruk avser både brukningssätt, val av trädslag, föryngringsmetod och skogsodlingsmaterial.

Begreppet naturvärden används här med en bred innebörd som omfattar aspekter som rör såväl biologisk mångfald och mark- och vattenrelaterade frågor som skogens upplevelsevärden.

2.5 Olika former av kunskapsunderlag

Begreppet ”kunskapsunderlag” används här på ett bredare sätt än att enbart gälla lägesbunden geografisk information. Utredningen har bedömt att den även behöver underlag om vilken generell kunskap om naturvärden och naturvärdesbedömningar mm som myndigheterna anser behövs. Nedan beskrivs exempel på olika former av kunskapsunderlag:

Myndigheters inventeringar och sammanställningar. Uppgifter från sammanställningar, inventeringar och karteringar av skogens naturvärden som genomförts av myndigheter tillhandahålls till olika användare, bland annat genom webbaserade system. Exempel på sådana är uppgifter om formellt skyddad natur och Natura 2000-områden, nyckelbiotopsinventering och våtmarksinventering och artförekomster. Även skogliga grunddata samt markfuktighetskartor finns tillgängliga och kan användas, se även avsnitt 2.5.

Skogsbrukets planeringsunderlag. Skogsbruksplaner, ekologiska landskapsplaner och motsvarande anger den planerade inriktningen för skogsbruket inom respektive skogsinnehav. Nyckelbiotopsinventering och andra naturvärdesinventeringar som skogsbruket genomfört, liksom myndigheters inventeringar och andra uppgifter om förekomst av naturvärden, kan ingå som underlag för och del av planerna. Målklassning²³ på beståndsnivå kan användas för att ange mål och inriktningen för skogsbruket.

Objektsvis naturvärdesbedömning och planering. Inför skogsbruksåtgärder kan naturvärdesbedömning och planering av anpassning och miljöhänsyn göras på objektsnivå. Dessa kan samlas i ett traktdirektiv eller motsvarande som anger hur åtgärderna ska utföras. Såväl myndigheters inventeringar och skogsbrukets planeringsunderlag kan utgöra underlag för detta.

Kunskap om naturvård och lagkrav. Bedömning och inventering av naturvärden samt planering och genomförande av skogsbruksåtgärder ställer krav på kunskap om både skogliga naturvärden och om vilka krav som lagstiftningen ställer. Det senare gäller exempelvis vid hänsynsredovisning i samband med

²³ Målklassning: NO- naturvård orört, NS – naturvård skötsel, PF – produktion förstärkt hänsyn, PG – produktion generell hänsyn. Ibland används K-kombinerade mål istället för PF.

anmälan/ansökan om avverkning och vid samråd enligt miljöbalken. Se även kapitel 4.

Tillämpning av kunskapsunderlag. Användning av befintliga kunskapsunderlag vid planering och utförande av åtgärder ställer krav på särskild kompetens hos skogsägare och verksamma i skogsbruket. För skogsägare kan det även handla om att kunna formulera mål och inriktning för sitt skogsinnehav och att kunna beställa tjänster av olika utförare.

2.6 Exempel på kunskapsunderlag om naturvärden

2.6.1 Kunskapsunderlag från myndigheter

I detta avsnitt ges en sammanfattande beskrivning av befintliga underlag med lägesbunden geografisk information om skogens naturvärden som myndigheter tillhandahåller. I första hand avser det sådana uppgifter som är tillgängliga för markägare, yrkesverksamma, andra myndigheter och organisationer och som publiceras på externa hemsidor, via appar och portaler mm. En grundprincip för Skogsstyrelsen är att Skogsstyrelsen och skogsägaren ska ha tillgång till samma lägesbundna data och information för sina beslut. Vissa data är dock enbart tillgänglig för Skogsstyrelsens personal, orsaken till detta kan tex vara att det krävs särskild kunskap och kompetens för att förstå och använda underlagen eller att data har kvalitetsbrister, att utlämnande hindras av GDPR eller att uppgifterna kan omfattas av sekretess. För data och underlag som enbart är tillgänglig för Skogsstyrelsens personal se även avsnitt 1.7 och bilaga 1.

Mina sidor

Skogsstyrelsens Mina sidor är en webbapp och datatjänst där skogsägarna får tillgång till kartor och samlad information om sin skogsfastighet, stöd för åtgärdsplanering och möjligheten att skicka in ärenden som avverkningsanmälningar eller anmäla åtgärder för samråd enligt miljöbalken. De karttjänster som finns tillgängliga är kartor över den egna skogen, flyg- och satellitbilder, skogliga grunddata för skog och mark. Den senare är i form av höjdmodellen från Lantmäteriets laserskanning som även visar lutning, markfuktighet och terrängskuggning. I kartorna finns hänsynsinformation som artdata, nyckelbiotoper, naturreservat samt forn- och kulturlämningar. I programmet kan skogsägaren planera skogliga åtgärder med hjälp av checklistor och möjlighet att skapa underlag för att beställa skogliga tjänster. De uppgifter som skogsägaren fyller i för eget bruk är inte tillgängliga för Skogsstyrelsen eller andra användare.

Öppna karttjänster

Utöver Mina sidor som är en webbtjänst för markägaren har allmänheten, yrkesverksamma, andra myndigheter och organisationer tillgång till de öppna karttjänsterna Skogens pärlor, Skogliga grunddata och Skador på skog på Skogsstyrelsens hemsida.

Skogens pärlor innehåller för närvarande mer än 500 000 objekt exklusive arteföremål. De olika objekten visas på en karta där användaren själv kan välja vad de vill titta på och i vilket geografiskt område. Skogens pärlor innehåller i princip samma underlag och data som Mina sidor bortsett från att

fastighetsgränser och innehållet i ärenden inte visas samt att det inte går att upprätta ärenden.

Skogliga grunddata innehåller kartor som beskriver skog och mark som kan användas vid all typ av skoglig planering. I Skogliga grunddata ingår bland annat volym, grundyta, biomassa och lutning. I kartapplikationerna finns kartor över terräng, markfuktighet, trädhöjd, ytor över anmälda avverkningar samt gallringsbehov. Skogliga grunddata uppdateras successivt. Bland annat genom laserskanningen av Sveriges skogsmark.

Skador på skog är en karttjänst som ersätter tidigare stormkartor och brandkartan och är därmed en bredare karttjänst där bland annat aktuella och tidigare skogsbränder visas. Vidare är det möjligt att ta fram en riskindexkarta för granbarkborreangrepp som bygger på geografiska data och satellitbilder. På sikt kommer även andra skogsskador från exempelvis stormar att visas i karttjänsten.

Skogsstyrelsens Skogsdataportal är en tjänst som myndigheten tillhandahåller där användarna kan komma åt och ladda ner data i egna system/program. Det data som tillgängliggörs via Skogsdataportalen är i huvudsak data som Skogsstyrelsen själv producerar. Skogsdataportalen har inte allmänheten som primär målgrupp utan förutsätter att användarna har kunskaper i GIS. Data används till exempel i skogsbrukets system för virkesköp, avverkningsplanering och kund/skogsägarportaler.

Naturvårdsverkets Skyddad natur²⁴ är en portal för alla som arbetar med naturvårdsfrågor eller planering av mark och vatten i Sverige. Här finns möjlighet att titta på geografiska data och beslut om t ex bildande av naturreservat. Via portalen är det möjligt att söka och ladda ned data om skyddade områden. Via Miljödataportalen tillhandahåller Naturvårdsverket information och möjlighet att hämta de geografiska data som producerats av myndigheten.

Nationella marktäckedata är ett nationellt underlag över marktäcket i Sverige²⁵. Data används bland annat för statistik över naturtyper inom skyddade områden och arbetet med grön infrastruktur. Under 2020–2022 kommer nio myndigheter att samarbeta för att etablera en långsiktig vidareutveckling och förvaltning av NMD. Fokus kommer att vara att demonstrera olika användningsområden samt hur produkten kan vidareutvecklas genom nya indata, ny teknik och samordning med liknande projekt.

Tillgänglig information om naturvärden

På Mina sidor, i Skogens pärlor, på Skogsdataportalen och i Skyddad natur finns en stor mängd data och raster om naturvärden tillgängliga för markägare m.fl.

Det finns även en stor mängd data och kunskapsunderlag hos andra myndigheter och aktörer som är tillgängliga för markägare, allmänhet och övriga intressenter, se bilaga 1. Kunskapsunderlagen kan vara i form av GIS-underlag (kartsikt) men även i form av informationsmaterial och tips för att kunna ta hänsyn, sköta och producera skog. Exempel på sådant kunskapsunderlag är VISS

²⁴ <http://skyddadnatur.naturvardsverket.se>,

²⁵ <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Kartor/Nationella-Marktackedata-NMD/>

(Vatteninformationssystem i Sverige), riksintresse för friluftsliv, naturtypskarteringar samt leder och anordningar hos Länsstyrelserna. Underlag och data om skogsskador och Riksskogstaxeringen från SLU samt den nationella metadatabas Silvaboreal där information om skogliga fältförsök samlas. Därutöver finns även data hos Naturvårdsverket, Havs och vattenmyndigheten samt Skogforsk.

2.6.2 Data som skogsbruket förser markägare med

Skogsbruksplaner, ekologiska landskapsplaner och motsvarande är viktiga underlag för planering av skogsbruket inom respektive skogsinnehav. En skogsbruksplan med målklassning är ett underlag även för naturvårdsplaneringen på privatägda skogsfastigheter. I planen föreslås vilka delar av fastigheten som bör skötas med förstärkt hänsyn, med renodlat naturvårdsmål eller helt undantas från skogsbruk. Långt ifrån alla skogsägare har en aktuell skogsbruksplan, men för de som har en är den förmodligen det underlag som har störst betydelse för hur man planerar åtgärder och hänsyn. Att ha en målklassad plan är till exempel ett krav för att vara miljöcertifierad enligt FSC eller PEFC.

Vid fastighetsförsäljningar behövs i regel en aktuell skogsbruksplan eller dylikt som underlag. De flesta större och medelstora virkesköpande aktörer erbjuder tjänsten att upprätta skogsbruksplaner till sina leverantörer. Den lägesbundna information om miljövärden som beskrivits ovan finns tillgänglig för den som upprättar planen.

Många av de större aktörerna erbjuder någon form av e-tjänst för sina leverantörer där man kan planera och administrera skötseln av skogsfastigheten. Kartskikt med natur- och kulturmiljövärden som myndigheterna tagit fram finns ofta tillgängliga för skogsägaren i den här typen av tjänster.

2.6.3 Generella kunskapsunderlag

För att en skogsägare ska kunna förstå och tolka lägesbunden information samt omsätta den i lämpligt utformad hänsyn behövs generella kunskaper i ämnet. Denna kan man exempelvis få genom olika former av rådgivning eller kunskapsförmedling, trycksaker eller webbsidor. Skogsstyrelsen har en förlagsverksamhet där man tar fram framförallt trycksaker. Generell information om naturhänsyn finns på både Skogsstyrelsens och flera av skogsföretagens webbsidor.

En av de mest använda kunskapskällorna är Skogskunskap.se. Det är ett webbaserat system som behandlar de flesta aspekter på att äga och bruka skog. Det finns en speciell avdelning som handlar om miljöhänsyn. Innehållet på Skogskunskap består av texter, bilder, filmer och digitala verktyg, som har tagits fram i samverkan mellan forskare och praktiker. Skogskunskap produceras av Skogforsk i samarbete med LRF Skogsägarna och Skogsstyrelsen.

2.7 Koncept för markägarorienterat kunskapsunderlag

Ett koncept kring markägarorienterat kunskapsunderlag beskrivs i bilaga 2. Kunskapsunderlag skulle behöva anpassas bättre till behoven hos enskilda markägare för att öka möjligheterna att bedriva ett hållbart skogsbruk. Det behöver vara mer tillgängligt, begripligt och passa bättre för planeringen på den

egna fastigheten. Såväl kartunderlag, kompetensstöd och tekniskt stöd skulle i så fall behöva anpassas vilket kräver ett större grepp på frågan med utredning och utveckling. Tack vare den tekniska utvecklingen har dock tröskeln för detta sänkts betydligt.

Kompetens och stöd för att själv kunna planera för ett hållbart skogsbruk beskrivs i avsnitt 1.5 angående rådgivning.

2.8 Samlad bedömning

För att bedriva ett hållbart skogsbruk behöver markägare kunskapsunderlag med lägesbunden information om olika typer av naturvärden. Det är viktigt att kunskapsunderlagen innehåller tillräckligt tillförlitliga och aktuella uppgifter för den avsedda användningen. De metoder som används för att samla in uppgifter bör leda till jämförbara och likformiga resultat över tid och rum.

Markägare behöver även kunna använda befintliga kunskapsunderlag vid planering och utförande av åtgärder. Detta ställer krav på särskild kompetens hos skogsägare och övriga verksamma i skogsbruket. För skogsägare kan det även handla om att kunna formulera mål och inriktning för sitt skogsinnehav och att kunna beställa tjänster av olika utförare.

2.8.1 Naturvärden på landskapsnivå

Markägare behöver kunskapsunderlag om naturvärden i de landskap skogsfastigheten utgör en del av. Detta är viktigt vid exempelvis prioritering av frivilliga avsättningar vad gäller skogstyper och lokalisering eller utformning av miljöhänsyn. Det handlar om att ha en helhetssyn på miljöhänsyn, bevarande av skogsområden samt restaurering och återskapande. Ökad kunskap ger bättre prioriteringar, underlättar planeringen och ökar därmed effektiviteten. Kunskap om värdetrakter, områden som undantagits från virkesproduktion samt möjliga korridorer längs vattendrag eller våtmarker kan vara exempel på det.

2.8.2 Naturvärden på fastighetsnivå

Skogsbruksplanen är sannolikt det underlag som har störst betydelse för hur skogsägare planerar skogsbruksåtgärder och olika former av miljöhänsyn inom sitt skogsinnehav. Det är därför viktigt att den innehåller tillräckligt underlag för förvaltningen av skogen och för planering och genomförande av åtgärder. I planen föreslås normalt vilka delar av fastigheten som bör skötas med förstärkt hänsyn, kombinerade mål och med renodlade naturvårdsmål. Om en markägare ska kunna använda mer flexibla skyddsformer och ta del av ersättningsformer mm är kunskapsunderlag på fastighetsnivån väsentliga. Underlagen behöver vara tillgängliga för skogsägaren såväl teknisk som pedagogiskt.

2.8.3 Planering av åtgärder

Vid planering av skogsbruksåtgärder behövs kunskapsunderlag för att anpassa åtgärder och ta hänsyn till naturvärden. Metoder för naturvärdesbedömning och kompetens för att utföra den behövs också. Vid avverkningsanmälan och ansökan om avverkningsstillstånd upprättas hänsynsredovisning. Planering av anpassning och miljöhänsyn behöver ske på objektsnivå och kan samlas i ett trakt direktiv eller motsvarande som anger hur åtgärderna ska utföras. Såväl myndigheters inventeringar och skogsbrukets planeringsunderlag kan utgöra underlag för detta.

Markägare och/eller verksamhetsutövare behöver också ha kunskap om vilka åtgärder som omfattas av kravet på samråd enligt 12 kap. 6 § MB och om hur den planerade åtgärden kan behöva anpassas för att ta hänsyn till naturmiljön.

2.8.4 Skogsbiologiska värden på beståndsnivå

I linje med etappmålet för frivilliga avsättningar behövs kunskapsunderlag om skogsområden med höga naturvärden eller som kan utveckla höga naturvärden. Kunskapsunderlagen kan användas som underlag för beslut om frivilliga avsättningar, miljöhänsyn, naturvårdande skötsel och anpassning av brukandet.

Uppgifterna kan samlas in via nyckelbiotopsinventering eller annan motsvarande inventering. De kan också samlas in i samband med annan skoglig inventering och traktplanering. Det senare är särskilt viktigt för utformning av miljöhänsyn och anpassning av skogsbruksåtgärder i det fall det saknas information. De kunskapsunderlag som beskrivits ovan (2.5–2.6) kan utgöra viktigt stöd för sådana inventeringar, exempelvis Mina sidor.

Vad gäller nyckelbiotopsinventering har det bedömts att ungefär hälften av nyckelbiotoperna har registrerats hittills. Det finns inte någon fullständig information om hur stor del av nyckelbiotoperna som därutöver är kända via andra inventeringar eller som undantagits från virkesproduktion. (se underlag om Nyckelbiotoper). För att utforma miljöhänsynen behövs kunskap om målbilder för god miljöhänsyn.

2.8.5 Artförekomster

När det gäller artförekomster behövs det kännedom dels om fridlysta arters förekomst och behov, dels om förekomst av arter som kan indikera höga skogsbiologiska värden på beståndsnivå (s.k. signalarter/naturvårdsarter).

Det mest använda kunskapsunderlaget Artportalen som tillhandahåller av ArtDatabanken. Det är en öppen databas som alla kan söka i, med undantag för skyddsklassade arter. Skogsstyrelsen tillhandahåller fynduppgifter om skogslevande arter på Mina Sidor. Där framgår det också om en art är fridlyst eller betecknas som signalart. För vissa fridlysta arter finns det information om ekologiska krav och behov av hänsyn hos Skogsstyrelsen (vägledning för hänsyn till fåglar) och hos ArtDatabanken (artfaktblad). Om Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen har indikationer på förekomst av en fridlyst art finns en möjlighet att förelägga markägaren om kompletterande uppgifter kopplat till en skogsbruksåtgärd (ex. inventera förekomst av en viss art och visa hur skada kan förebyggas).

Kännedom om fridlysta arters förekomst och behov är nödvändigt för att markägare/verksamhetsutövare ska kunna förebygga risk för skada och att artskyddsförordningens förbud aktualiseras. Kännedom om naturvårdsarters förekomst kan vara ett verktyg för att planera en god miljöhänsyn, ex. genom att på så sätt identifiera hänsynskrävande biotoper eller annan lämplig hänsyn

Det kunskapsunderlag som finns idag är starkt beroende av var det finns ideella krafter som registrerar fynduppgifter av olika arter och vad som finns tillgängligt

varierar således kraftigt. Skogsstyrelsen har inte längre behörighet att se skyddsklassade arters förekomster.

2.8.6 Vattenmiljöer

För att kunna göra en bra planering inför en skogsbruksåtgärd behöver markägaren känna till ett antal faktorer som kan ha koppling till vatten. Markförhållanden (jordart, kornstorlek, fuktighet, lutning m.m.), vattenområdets läge (vattendrag, sjöar, diken, källor och källområden, surdråg, småvatten m.m.). För att utforma miljöhänsynen behövs också kunskap om målbilder för god miljöhänsyn.

Många (ca 80 %) av vattendragen finns inte utmärkta i fastighetskartan²⁶, vilket innebär att markägaren vid en första anblick kanske gör bedömningen att det inte finns något vattendrag att ta hänsyn till på trakten. Här går det dock att få viss vägledning via skikten med markfuktighet och terrängkuggning. Markägaren kan via Mina Sidor ta reda på en stor del av kända värden och förutsättningar som finns på hans fastighet, som en del i planeringsarbetet inför en skogsbruksåtgärd, se mer om det i avsnitt 2.6.1.

Markägaren behöver även veta när det är krav på anmälan/tillstånd för en skogsbruksåtgärd. Då är till exempel underlagen med Värdefulla och Särskilt värdefulla vatten viktiga eftersom det är anmälningsplikt enligt 12 kap 6 § MB vid dragning av basväg som berör ett sådant vatten. I informationen om respektive utpekade värdefullt vatten beskrivs i de flesta fall vad som är värdefullt, vilka arter, strukturer och processer som är viktiga att skydda och ta hänsyn till.

Markfuktighetskartan visar markägaren var det är risk för blöt/fuktig mark som ofta har dålig bärlighet. Kartan indikerar var basvägar kan förläggas, liksom körstråk, överfarter och skyddszoner. Den information som kan inhämtas tidigt i planeringsfasen gör att markägarens planeringsarbete i fält kan bli effektivare. Information om förekomst av källor och källområden är för närvarande mycket begränsat, och det skulle vara värdefullt om det utvecklades. Källor och källmiljöer utgör hänsynskrävande biotoper och är mycket känsliga för markpåverkan. Om information om källmiljöer fanns tillgänglig skulle hänsyn till dessa lättare kunna planeras in direkt av markägaren eller planeraren.

2.8.7 Upplevelsevärden

För att hantera skogens upplevelsevärden behöver skogsägaren dels kunskap om vilka delar av skogen som besöks, eller vilka skogar som påverkar upplevelsen vid ett attraktivt besöksmål. Inom dessa skogar bör hen ha klart för sig vilka upplevelsevärden det är som besökaren kan få. Då kan hen planera sitt skogsbruk så att hänsyn till upplevelsen kan tas utan att det medför höga kostnader. Skogsägaren behöver också underlag för hur en kommunikation kan genomföras i de fall hen planerar en åtgärd. Allt för att upplevelsevärdena inte ska förstöras. Kunskap om målbilder för god miljöhänsyn är ett bra stöd vid planeringen.

²⁶ Bishop, K., Buffam, I., Erlandsson, M., Fölster, J., Laudon, H., Seibert, J., and Temnerud, J.: Aqua Incognita: the unknown headwaters. *Hydrol. Process.*, 22, 1239–1242, <https://doi.org/10.1002/hyp.7049>, 2008

Viss information, till exempel närhet till bebyggelse, anläggningar, utsiktsplatser och stigar, kan skogsägaren få fram genom att studera lantmäteriets kartor eller skogsbruksplanen, om den finns, men för att fånga skogsbeståndens kvaliteter behövs besök i fält och lokalkännedom. Uppgifterna kan samlas in genom att inventera skogen och genom att föra en dialog med de som nyttjar skogen.

De som bedriver besöksverksamhet i, eller i anslutning till marken, bör ha ett avtal med markägaren kring de värden verksamheten bygger på. Besöksnäringens branschorganisationer menar att ansvaret för att inleda den dialog som kan leda till ett avtal ligger hos den som använder skogen och skogslandskapet. Avtalet är viktigt för både skogsägaren och besöksföretagaren.

2.8.8 Skogliga grunddata

Laserskanningen och produktionen av skogliga grunddata som staten och skogsnäringen finansierar gemensamt har en mycket stor betydelse för markägare. Tillsammans med satellitdata, historiska flygbilder och annat fjärranalysmaterial ger de ett kontinuerligt flöde av ny information om fastigheten.

Markfuktighetskartor ger bra stöd för att ta hänsyn till mark och vatten, terrängskuggade markmodeller är utmärkta för att hitta olika typer av kulturlämningar, historiska flygbilder ger ledning kring tidigare markanvändning, olika skillnadsanalyser har nyligen visat sig kraftfulla för att hitta barkborreskadorna o.s.v. Utvecklingen kommer att fortsätta och effektivisera markägarnas planering betydligt.

2.8.9 Kunskap om användning av underlagen

Med digitaliseringen och utvecklingen inom fjärranalys kommer alltmer data om skogen kunna göras tillgänglig för skogsbrukarna. Utmaningen för skogsägaren blir att kunna överblicka, tolka och använda informationen. Man kommer att behöva olika former av stöd för detta. Som beskrivits i avsnitt 1.5 kan sådant stöd byggas in i kart- och planeringstjänster. Nya sätt att dela information möjliggör allt bättre möjligheter till rådgivning på distans, individuellt eller i grupp.

För de markägare som saknar möjlighet eller intresse att själv använda informationen i sin skogliga planering finns alternativet att köpa tjänsten, exempelvis i form av en skogsbruksplan med målklassning.

3 Om fler markägare ansvarar för att inventera höga naturvärden

3.1 Fråga från utredningen

Myndigheternas bedömning av positiva och negativa konsekvenserna av att låta fler skogsägare själva ansvara för att inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om höga naturvärden på sina markinnehav.

3.2 Inledning

I linje med sektorsansvaret förväntas skogsbruket planera, följa upp sina verksamheter och vidta åtgärder för att minimera miljöpåverkan. Anpassningen av verksamheten bör omfatta såväl planering av markanvändning som miljöanpassning av bruksmetoder. Att genomföra olika former av inventeringar är därför också en följd av näringens del av sektorsansvaret.

I avsnitt 2.2 och 2.3 har det beskrivits olika användningsområden för kunskap om naturvärden och olika typer av kunskapsunderlag. De positiva och negativa konsekvenserna av att låta fler skogsägare ansvara för att inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om höga naturvärden på egen mark beror av förutsättningarna och kan variera mycket.

Förutsättningarna för att ta ansvar för inventering av höga naturvärden varierar mellan olika skogsägare. Stora skogsföretag bör ha tillgång till kompetens och resurser för att genomföra inventeringar. Även vissa enskilda skogsägare kan ha särskild kompetens inom området medan andra skogsägare saknar nödvändig kompetens och skulle i så fall behöva köpa tjänsten.

De konsekvenser som kan uppstå beror också på i vilket sammanhang och med vilka metoder som inventeringen kan ske. Om det finns möjlighet till stöd i form av digitaliserade underlag eller utbildningar i metodik och kunskap om naturvärden kan det underlätta att fler aktörer genomför själva fältinventeringen, men man bör samtidigt vara medveten om att det normalt sett kräver hög kompetens för att kunna identifiera och avgränsa områden med höga skogliga naturvärden.

Frågeställningen kan också ses från två perspektiv som båda behöver klargöras. Det ena handlar om vem som utför inventering av naturvärden med ett bestämt syfte enligt givna metoder eller standarder. Den andra handlar om att genomföra inventeringar av höga naturvärden som kan ha delvis olika syften och ambitionsnivåer och där metoderna kan variera.

Denna redovisning behandlar främst det förstnämnda perspektivet, och frågan om konsekvenser av att fler markägare ansvarar för att genomföra naturvärdesinventeringar av typen nyckelbiotopsinventering eller motsvarande.

Inledningsvis beskrivs dock här det andra perspektivet med inventeringar av höga naturvärden som kan ha delvis olika syften och ambitionsnivåer och där metoderna kan variera. Många markägare har ett stort skogs- och naturintresse.

Ett sätt att uppnå god biologisk mångfald skulle vara att underlätta inventering som markägaren gör själv för att förvalta de egna naturvärdena. Markägare kan då få möjlighet att optimera miljönyttan av sina insatser och forma en skog som möter de egna målen för skogsinnehavet. Statens insats skulle då vara att underlätta och tillhandahålla det stöd som behövs inom kompetens, metod och IT. Variationen i inventeringarna blir självklart stor om markägare inventerar för sitt eget behov. Det blir inte jämförbart mellan fastigheter, men kan vara ändamålsenligt för brukandet på den enskilda fastigheten. Det innebär heller ingen inskränkning i ägande- och brukanderätten utan snarare stärker den.

Det finns inte någon etablerad metod där markägare kan genomföra en inventering själva eller planera för naturvärden på fastigheten. Det behöver i så fall utvecklas.

Denna redovisning går inte närmare in på att jämföra nytta och konsekvenser av 1) att genomföra naturvärdesinventeringar av typen nyckelbiotopsinventering eller motsvarande naturvärdesinventering med 2) markägares inventering för att optimera miljönyttan av sina insatser och att möta de egna målen för sitt skogsinnehav.

Det två typerna av insatser kan komplettera varandra och bör inte ställas mot varandra. Myndigheternas bedömning av vilka kunskapsunderlag markägare behöver redovisas i avsnitt 2.

I det kommande avsnittet finns en beskrivning av hur rollfördelningen varit inom arbetet med nyckelbiotopsinventeringen för att kort belysa ett aktuellt exempel. I det avslutande avsnittet beskrivs positiva och negativa konsekvenser av att fler markägare får ansvar för inventering höga naturvärden inom sina markinnehav. Resonemang förs där också om möjliga åtgärder för att begränsa negativa konsekvenser.

3.3 Exemplet nyckelbiotopsinventering

Skogsstyrelsen genomförde 1993–98 på regeringens uppdrag en fullskalig nyckelbiotopsinventering (NBI) i hela landet på främst småskogsbrukets marker²⁷. I detta ingick brukningsenheter med mindre än 5 000 hektar skogsmark som inte omfattades av något formellt eller planerat skydd, exklusive kyrkans, försvarets, landstingens och kommunernas innehav. Skogsstyrelsen hade ett ansvar att stödja nyckelbiotopsinventeringar även för skogsägare med innehav mellan 5 000 och 20 000 hektar. De stora skogsföretagen har utfört motsvarande inventeringar på egen mark. I Skogsstyrelsens uppdrag ingick att svara för kontroll och behövlig utbildning avseende motsvarande inventeringarna på storskogsbrukets marker. Skogsstyrelsen genomförde en kontrollinventering²⁸ år 2000.

Skogsstyrelsen har därefter utfört ytterligare rikstäckande systematiska inventeringar mellan åren 2001–2006 på främst småskogsbrukets marker. Efter år 2006 har ingen större systematisk nyckelbiotopsinventering utförts av Skogsstyrelsen, förutom vissa insatser under 2018. Identifiering och registrering

²⁷ Skogsstyrelsen 1999. Nyckelbiotopsinventering 1993–98 Slutrapport. Meddelande 1999/1

²⁸ Skogsstyrelsen 2001. Kontrolltaxering av nyckelbiotoper år 2000. Meddelande 2001/4

av nyckelbiotoper har skett i samband med andra verksamheter för alla markägarkategorier, exempelvis vid fältbesök före avverkning och uppdragsverksamhet. Storskogsbruket har fortsatt nyckelbiotopsinventeringen på egen mark.

Ett sätt att belysa de insatser som gjorts är att se till den areal nyckelbiotoper som hittats. Fram till 2016 hade storskogsbruket registrerat ca 287 000 hektar nyckelbiotoper på egen mark²⁹. Fram till och med 2019 har Skogsstyrelsen registrerat ca 237 000 hektar nyckelbiotoper för samtliga ägarkategorier. I den uppgiften finns en viss överlappning gentemot storskogsbruket vilket gör att de inte kan summeras. Omfattningen av registrerade nyckelbiotoper beror förstås både på vilka inventeringsinsatser som gjorts och hur mycket nyckelbiotoper som faktiskt finns.

3.4 Bedömning av positiva och negativa konsekvenser

För att belysa frågan om positiva och negativa konsekvenser av att låta fler skogsägare ansvara för att inventera, avgränsa och dokumentera uppgifter om höga naturvärden på egen mark har ett antal viktiga aspekter identifierats. Resonemang förs här om hur de olika aspekterna kan påverkas. Det finns inga entydiga svar utan de bedömda konsekvenser kan som nämnts variera mycket beroende på förutsättningar och sammanhang.

För att avgränsa frågan tas här upp konsekvenser av att låta fler skogsägare ansvara för arbetet med fältinventering av höga naturvärden utöver vad som kan krävas med stöd av lagstiftningen. Att markägare tar ett större ansvar för inventeringen innebär inte nödvändigtvis att det är skogsägaren själv som ska genomföra det praktiska arbetet, utan kan även innebära att tjänsten utförs av någon annan på skogsägarens uppdrag.

Diskussionen om positiva och negativa konsekvenser av att låta fler skogsägare ansvara för inventeringar utgår här från att det finns en gemensam bild av vad som kan sägas vara ändamålsenliga kunskapsunderlag och att det är vad som eftersträvas.

Sådana kunskapsunderlag kan bland annat kännetecknas av:

- Kunskapsunderlaget innehåller tillförlitliga och aktuella uppgifter som behövs för den avsedda användningen.
- Metoder som används leder till jämförbara och likformiga resultat över tid och rum.
- Kunskapsunderlaget är tillgängligt för berörda intressenter och användare.
- Det finns förtroende för kunskapsunderlaget bland olika intressenter så att det används som det är avsett.

3.4.1 Ekonomiska aspekter

Det kan vara resurseffektivt att en och samma aktör genomför fältinventering över stora arealer. På så sätt kan det medföra negativa konsekvenser om

²⁹ Wester, J och Engström A. 2016. Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen Rapport 2016/7

inventeringsarbetet delas upp på många olika utförare som ska genomföra samma typ av inventering i samma område, men på olika brukningsenheter.

Å andra sidan kan skogsägare ha behov av annan information om skogen och se möjligheter att samordna det med naturvärdesinventeringen. Då kan det vara ineffektivt om både myndighet och skogsägare utför fältinventering på samma marker. En markägare har ofta även annan information och lokal kunskap om skogen som kan användas som underlag. I sådana situationer kan det medföra positiva konsekvenser om fältinventeringen kan genomföras av markägaren.

Ur statsfinansiell synvinkel är det positivt om markägare kan utföra en större del av arbetet med fältinventering. Den totala resursinsatsen för fältinventeringen kan då också öka, vilka är positivt. Detta kan åskådliggöras av exemplet med nyckelbiotopsinventering i avsnitt 3.3. Men det förutsätter att myndigheten får del av resultaten, något som inte är självklart, annars behöver ju myndigheterna också inventera för att få tillgång till de underlag som myndigheterna behöver i sin verksamhet.

3.4.2 Systematiskt genomförande

Om fler markägare får ansvara för inventering av höga naturvärden blir det sannolikt svårare att uppnå ett systematiskt genomförande över all skogsmark som borde omfattas av inventeringen. Genomförandet kommer, även förutom de ekonomiska aspekterna som nämns ovan, att hänga på vilka ambitioner och möjligheter olika skogsägare har att genomföra inventeringen. Förutom själva genomförandet i sig, så kan även uppföljning av status på genomförandet försvåras. Detta skulle sammantaget i så fall medföra negativa konsekvenser.

3.4.3 Kompetens

Fältinventering av höga naturvärden ställer höga krav på kompetens hos den som utför inventeringen. Detta gäller såväl sakkunskap om naturvärden och bedömning av naturvärden som metodfrågor. Det är rimligt att utgå från att större aktörer inom skogsbruket har tillgång till den kompetens som krävs för att genomföra fältinventeringen men mindre markägare kan i normalfallet inte förväntas att ha tillgång till den kompetensen.

Om ansvaret i ökad utsträckning läggs på fler skogsägare kan det medföra negativa konsekvenser i och med att det kan vara svårt för alla skogsägare att tillgodose de förväntningarna. Även att uppdra åt någon annan att utföra en inventering ställer krav på beställarkompetens och medför ökade kostnader för markägarna.

3.4.4 Tillförlitlighet

Generellt sett bör det vara positivt för tillförlitlighet i insamlade uppgifter om inventeringen genomförs på ett enhetligt sätt och med gemensamma metoder. Det bygger på att de som utför inventeringen har tillräcklig kompetens och tid för att genomföra arbetet med förväntad noggrannhet. Man kan även befara att de underliggande drivkrafterna hos den som utför inventeringen kan också påverka tillförlitligheten i resultatet. Att hitta nyckelbiotoper och andra skogliga värdekärnor är inte alltid önskvärt för alla markägare.

Omvänt gäller att det kan medföra negativa konsekvenser för tillförlitligheten om det finns brister i kompetens och genomförande. Risken är sannolikt större för det om det är många olika utförare. I någon mån kan risken begränsas genom stöd till både beställare och utförare i form av utbildningar och uppföljning.

3.4.5 Förtroende och tillit

Förtroende och tillit är sannolikt störst till de inventeringar som någon själv varit med om att genomföra eller om det finns hög tillit till utföraren.

Om fler markägare i större utsträckning får ansvar för att genomföra inventeringarna, så ökar sannolikt deras förtroende och tillit till inventeringsresultaten vilket är en positiv konsekvens.

Omvänt kan det vara en negativ konsekvens om myndigheter och intressenter inom allmänhet och ideell naturvård inte fullt ut har förtroende för inventeringar som genomförs av skogsägare. Risken för detta kan begränsas genom stöd till både beställare och utförare i form av utbildningar och uppföljning. En möjlighet att öka acceptans och förtroende kan då även vara att ange olika benämningar för inventeringsresultaten beroende på vilken kategori av utförare som genomfört inventeringen.

3.4.6 Transparens och tillgänglighet

Oavsett vem som genomfört inventeringen är det viktigt att olika användare kan få tillgång till resultaten. Detta gäller såväl för markägare som för myndigheter och andra intressenter.

I de fall myndigheter genomför inventeringar blir resultaten tillgängliga för markägare och andra intressenter. I de fall markägare får ett större ansvar för att genomföra inventeringarna kan tillgängligheten för andra användare såsom myndigheter bli sämre, vilket skulle medföra negativa konsekvenser.

3.4.7 Lagring och förvaltning av data

För att de kunskapsunderlag som inventeringarna leder fram till ska kunna användas som avsett ställer det bland annat krav på att lagring, kvalitetssäkring och uppdatering av uppgifterna fungerar. Om fler markägare i större utsträckning får ansvar för att genomföra inventeringarna så behöver frågor om ansvar för förvaltningen av uppgifterna utredas och hanteras. Om inte detta sker riskerar det att uppstå negativa konsekvenser för dem som inte får tillgång till uppgifterna, till exempel myndigheterna. Lagring av data bör ske så att skogsägare enkelt kan dela dem med olika konkurrerande virkesköpare, entreprenörer, myndigheter m fl.

4 Markägares ansvar för att bevara biologisk mångfald

4.1 Vilken är myndigheternas syn på markägarens ansvar för att bevara biologisk mångfald enligt skogsvårdslagen och hur tillämpas detta i praktiken?

4.1.1 Fråga från utredningen:

Vilken är myndigheternas syn på markägarens ansvar för att bevara biologisk mångfald enligt skogsvårdslagen och hur tillämpas detta i praktiken?

Frågan är kopplad till 30 § skogsvårdslagen och utredningen efterfrågar en redogörelse för vilken hänsyn som ska tas enligt bestämmelsen och hur hänsynskravet begränsas. Redogörelsen från myndigheterna bör även avse den tillämpning och den praxis som utarbetats kring denna fråga.

4.1.2 Reglering

Av 30 § skogsvårdslagen (1979:429) (SvL) följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning. Vidare följer av paragrafens andra stycke att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de åtgärder som ska vidtas för det fall föreskrifter enligt första stycket inte har följts. Bemyndigandena har en begränsning i det att de inte medför en befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Av 30 § Skogsvårdsförordningen följer att föreskrifter som avses i 30 § SvL meddelas av Skogsstyrelsen efter samråd med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och annan central förvaltningsmyndighet som kan beröras.

Med stöd av bemyndigandet att meddela föreskrifter har Skogsstyrelsen antagit Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen. Av kapitel 7 följer den hänsyn som ska tas till naturvård, kulturmiljövård och rennäring. Hur hänsynen ska prioriteras följer av 33 a § föreskrifterna. Då de beslut om hänsyn som fattas med stöd av föreskrifterna inte får leda till att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras ska myndigheten iaktta den s.k. intrångsbegränsningen.

Av 38 a § p 4 SvL följer att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet inte rättar sig efter ett föreläggande eller bryter mot ett förbud som har meddelats för att en föreskrift enligt 30 § ska följas, döms till böter. Notera alltså att en påföljd beträffande en överträdelse av 30 § SvL endast kan bli aktuell om markägaren bryter mot ett av myndigheten meddelat beslut.

4.1.2.1 Avgränsning

Denna redovisning ska enligt uppdraget vara begränsad till att avse beslut enligt 30 § SvL. Upplysningsvis kan myndigheten dock nämna att vid prövningen av ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog gäller 18 § SvL varvid frågan om hänsyn till miljön också aktualiseras. Tillstånd till avverkning får inte meddelas om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården. När tillstånd till avverkning ges ska Skogsstyrelsen enligt 18 b § besluta om bland annat vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

Vad gäller avverkning i ädellövskog, som likt avverkning i fjällnära också är tillståndspliktigt, finns ingen motsvarande specifik bestämmelse om hänsyn till miljön. I sådana ärenden är myndigheten hänvisad till att ta beslut med stöd av 30 § SvL.

4.1.3 Myndighetens tillämpning och praxis

4.1.3.1 Handläggning

Av SvL följer att vissa skogsbruksåtgärder är anmälningspliktiga, medan andra är tillståndspliktiga. Övriga åtgärder är varken anmälningspliktiga eller tillståndspliktiga enligt SvL.

Reglerna om hänsyn enligt 30 § SvL aktualiseras när markägaren planerar att vidta en skogsbruksåtgärd av viss typ. Skogsstyrelsen uppmärksammas på åtgärden när markägaren anmäler åtgärden eller ansöker om att få utföra den.

De skogsbruksåtgärder som är anmälningspliktiga är bland annat föryngringsavverkningar på minst 0,5 hektar. I en anmälan om föryngringsavverkning ska markägaren ange vilken hänsyn enligt 30 § SvL som har planerats att tas till bl.a. naturvården. I praktiken kan kvaliteten och omfattningen av redovisningen variera stort.

Vid flertalet anmälningar, med undantag för användning av främmande träarter, gäller den så kallade sexveckors-regeln. Regeln innebär att det står markägaren fritt att utföra den anmälda åtgärden när sex veckor löpt efter att en komplett anmälan inkommit till myndigheten, om inte myndigheten meddelar annat. För uppgift om antal anmälningar, se nästa delfråga.

Vid handläggning av avverkningsanmälningar ska Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket tillämpas³⁰. Dessa riktlinjer för handläggning av skogsbruksärenden berör fridlysta arter skyddade genom 4 och 7 §§ i artskyddsförordningen (2007:845). Riktlinjerna ska säkerställa att handläggningen av ärenden som kan beröra artskyddet i skogen handläggs på ett tillämbart, effektivt och rättssäkert sätt i alla delar av landet. De 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. Handläggningsordningen enligt riktlinjerna innebär att Skogsstyrelsen och

³⁰ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket, 21 juni 2016.

länsstyrelserna ska samråda när artskyddet aktualiseras i samband med en avverkningsanmälan. Handläggningen ska också alltid leda till ett överklagningsbart beslut från myndigheternas sida.

I de flesta fall föranleder en anmälan ingen åtgärd från myndighetens sida, mer än en bekräftelse att anmälan kommit in. Anmälningarna kontrolleras mot en checklista och sedan väljs, utifrån en riskbedömning, en del av anmälningarna ut och handläggs vidare. Av dessa väljs sedan vissa ut för kontroll av lagefterlevnad när det gäller till exempel hänsyn till naturvårdens intressen.

I de fall myndigheten väljer att agera sker något av följande.

- Myndigheten fattar beslut om hänsyn enligt 30 § SvL (35 § SvL)
- Myndigheten skriver en vägledning om miljöhänsyn
- Myndigheten inleder ett ärende om formellt skydd
- Myndigheten fattar beslut enligt MB, *mer om detta på nästa delfråga*

Ofta är det nödvändigt att det anmälda området fältbesöks för att kunna bedöma vilken hänsyn som krävs för att uppfylla lagstiftningens krav, men i vissa fall räcker det med underlag i form av flygfoton och annat geografiskt informationsmaterial. Oavsett hur ärendet avslutas, finns en möjlighet att med stöd av MB begära in kunskapsunderlag från markägaren under ärendets utredning. I vilken utsträckning detta redskap används av Skogsstyrelsen framgår av svaret på nästa delfråga. Skogsstyrelsen använder vanligtvis möjligheten att rent allmänt begära in kompletteringar för att tillse att ärendet blir så pass utrett som dess beskaffenhet kräver enligt förvaltningslagen.

4.1.3.2 *Beslut om hänsyn enligt 30 § SvL*

Det ansvar som kan utkrävas av markägare med stöd av 30 § SvL för att bevara biologisk mångfald begränsas av intrångsbegränsningen. I fråga om det frivilliga ansvaret som sektorn har tagit på sig (sektorsansvaret) och som går utöver den lagstadgade ansvarsnivån, hänvisas till kapitel 5.

Skogsstyrelsen håller sig inom intrångsbegränsningen genom att beräkna en så kallad toleransnivå. Toleransnivån beräknas på olika sätt beroende på om nettovärdet är mindre än 250 000 kronor, mellan 250 000 kronor och 2 miljoner kronor eller över 2 miljoner kronor. Principen för hur Skogsstyrelsen beräknar toleransnivån bygger på ett betänkande från Bostadsutskottet 1986/87:1. Där anges att en toleransnivå på 10 procent inom berörd del får anses som det högsta intrång som ska behöva accepteras. Men det gäller bara om den berörda delen motsvarar ett litet penningbelopp. Motsvarar den ett högt värde är det en i relativa tal väsentligt mindre nedsättning av värdet som skogsägaren ska behöva tåla. Ovanstående gäller då det finns ett virkesvärde att relatera intrånget till. Ett föreläggande eller ett förbud som avser förebyggande åtgärder för att undvika skador belastar enligt Skogsstyrelsens praxis inte intrånget. Detta kan t.ex. röra sig om förbud mot att orsaka körskador vid avverkning eller att ett beslut om att skogsbruksåtgärderna inte får utföras under en viss begränsad tid på året.

Kammarrätten i Göteborg har i en dom (KamR 5238–07) angett att "Ett värde som överstiger 300 000 kronor kan enligt kammarrättens mening inte anses vara ett sådant litet belopp som Bostadsutskottet ansett att en fastighetsägare ska behöva acceptera". I en annan dom (KamR 2928–10) har Kammarrätten i Jönköping godtagit ett intrång som värderades till 199 000 kronor, vilket utgjorde drygt 3 procent av värdet av hela det område som anmälts för avverkning. Det som kan utläsas av dessa domar är att värdet av det högsta intrång som ska behöva tolereras vid tillämpningen av 30 § SvL ligger någonstans i intervallet 199 000 kronor - 300 000 kronor.

4.1.3.3 Vägledning om miljöhänsyn

När det gäller vägledningar om miljöhänsyn kom det 2018 en dom (KamR 3074–17) från Kammarrätten i Göteborg som gör bedömningen att vägledningen är att se som ett överklagbart beslut. Myndighetens uppfattning är däremot att vägledningen är ett råd, inte ett beslut. Skogsstyrelsen har därför överklagat domen och inväntar utslag från Högsta förvaltningsdomstolen som meddelat prövningstillstånd. Till dags dato har inte dom meddelats i målet.

4.1.3.4 Slutsats

För att sammanfatta svaret på delfråga 1 är myndighetens syn att markägarens ansvar för att bevara biologisk mångfald enligt SvL begränsas av intrångsbegränsningen. Samtidigt ser myndigheten detta som en del av ett större system där tanken är att ansvaret går utöver lagstiftningens krav på frivillig väg, vilket utvecklas i kapitel 5.

4.2 Vilken är myndigheternas syn på markägarens ansvar för att bevara biologisk mångfald enligt miljöbalken och hur tillämpas detta i praktiken?

4.2.1 Fråga från utredningen:

Vilken är myndigheternas syn på markägarens ansvar för att bevara biologisk mångfald enligt miljöbalken och hur tillämpas detta i praktiken?

Frågan är kopplad till de allmänna kunskaps- och hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken som även preciseras bl.a. i artskyddsförordningen. Utredningen efterfrågar en redogörelse för myndigheternas syn på hur dessa bestämmelser tillämpas vid sidan av skogsvårdslagens bestämmelser.

I redogörelsen bör myndigheterna även ge sin syn på vilka krav som, utifrån dagens regler, kan ställas på markägarens kunskap om naturvärden i den egna skogen och om - och i så fall hur - detta kunskapskrav har betydelse i praktiken (se även kapitel 1–3 angående relevant kunskapsunderlag m.m.).

I båda frågorna ligger ett antagande om att markägaren har ett visst ansvar för att bevara biologisk mångfald även utan ersättning från staten. Denna gräns är tydligare i skogsvårdslagens bestämmelser än i övrig miljölagstiftning. Myndigheternas syn på denna fråga är därför relevant. (Se även kapitel 5 som avser Skogsstyrelsens uttolkning av sektorsansvaret.)

4.2.2 Reglering

Skogsvårdslagen reglerar ett antal typer av skogsbruksåtgärder. Dessa åtgärder påverkar alla i någon mån miljön, vilket gör att miljöbalken är tillämplig inom skogsvårdslagens tillämpningsområde (prop 1997/98:90, s. 238 samt SOU 2017:81 s 146.). Miljöbalken gäller parallellt med SvL för skogsbruksåtgärder. Enligt 4 § SvL följer emellertid företräde för miljöbalken i fråga om vissa regler.

Av 2 kap 2 § MB följer att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Markägaren har som verksamhetsutövare bevisbördan för att hen kan uppfylla de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken vid avverkningen (2 kap. 1 § miljöbalken Att kunskap saknas bör inte accepteras som skäl till att ingen hänsyn behövs. I de fall kunskap saknas om naturvärden är det istället rimligt att försiktighetsprincipen ska gälla. Detta är viktigt för att undvika skada på miljön. Det är också rimligt för att motivera alla markägare att redovisa tillräckligt underlag avseende naturvärden, för att anmälan ska kunna behandlas korrekt av myndigheterna. Hittills har det inte ställts krav på att en markägare bör ha något slags grundkunskap om vilka naturvärden som finns på dennes markinnehav, men det kan finnas goda skäl att diskutera detta. Syftet bör vara att markägaren ska uppfylla kunskapskravet i 2 kap 3 § miljöbalken.

4.2.2.1 Avgränsning

Huvudsyftet med art- och habitatdirektivet är att bevara den biologiska mångfalden (Framgår av preamblen till Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Mot bakgrund av detta är det svårt att redogöra för myndighetens tillämpning av ansvar för att bevara biologisk mångfald utan att nämna något om myndighetens tillämpning av den svenska artskyddsförordningen och EU:s naturvårdsdirektiv. Myndigheterna väljer därför att inte helt begränsa sitt svar i det avseendet.

4.2.3 Myndigheternas tillämpning och praxis

I de fall nödvändig hänsyn ryms inom den så kallade intrångsbegränsningen fattar Skogsstyrelsen som huvudregel sitt beslut med stöd av SvL. I de fall som nödvändig hänsyn inte ryms inom intrångsbegränsningen kan myndigheten istället komma att fatta beslut med stöd av miljöbalken.

Som nämnts i svaret på delfrågan ovan får Skogsstyrelsen kännedom om att en markägare planerar att utföra en skogsbruksåtgärd genom en inkommen anmälan eller ansökan. Skogsstyrelsen kan emellertid även få kännedom om detsamma genom en anmälan för samråd enligt 12 kap 6 § MB.

Vid handläggning av avverkningsanmälningar ska Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket tillämpas³¹. Dessa riktlinjer för handläggning av skogsbruksärenden berör fridlysta arter skyddade genom 4 och 7 §§ i artskyddsförordningen

³¹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket, 21 juni 2016.

(2007:845). Riktlinjerna ska säkerställa att handläggningen av ärenden som kan beröra artskyddet i skogen handläggs på ett tillämpligt, effektivt och rättssäkert sätt i alla delar av landet. De 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.

Handläggningsordningen enligt riktlinjerna innebär att Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ska samråda när artskyddet aktualiseras i samband med en avverkningsanmälan. Handläggningen ska också alltid leda till ett överklagningsbart beslut från myndigheternas sida.

Länsstyrelserna ska lämna synpunkter gällande artskyddet i de ärenden Skogsstyrelsen handlägger enligt skogsvårdslagen. Om det blir aktuellt för markägare att ansöka om dispens från fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen ska denna ansökan handläggas av länsstyrelserna. Likaså handlägger länsstyrelserna frågor gällande bildande av områdesskydd enligt 7 kap miljöbalken, med undantag för de biotopskyddsområden som Skogsstyrelsen kan inrätta med stöd av miljöbalken.

Under 2019 fattade Skogsstyrelsen 25 stycken beslut med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken samt sex stycken beslut med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken. Skogsstyrelsen skrev därutöver 2 052 samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta kan ställas i relation till att det under 2019 inkom 63 888 stycken anmälningar om föryngringsavverkning, 224 stycken ansökningar om föryngringsavverkning i fjällnära skog samt 339 stycken ansökningar om föryngringsavverkning i ädellövskog.

Angående bevisbördan och kunskapskravet i 2 kap, har Skogsstyrelsen hittills endast i ett fåtal ärenden fattat beslut med stöd av MB om att förelägga en markägare att inkomma med inventering eller annat underlag. Detta har främst skett i ärenden kopplade till artskyddsförordningen och har då avsett fågelinventeringar.

Myndigheten har istället vanligtvis hanterat behovet av underlag inom ramen för det förvaltningsrättsliga utredningsansvaret. I praktiken har detta inneburit att Skogsstyrelsen mer generellt begärt in kompletterande uppgifter från markägaren. Om markägaren inte inkommit med komplettering har myndigheten prövat ärendet på befintligt underlag eller genom egen aktivitet tagit in ytterligare underlag. I praktiken har detta tillämpats på så sätt att myndigheten själv utfört kompletterande undersökningar eller tagit kontakt med länsstyrelse eller andra myndigheter för att komplettera ett bristfälligt underlag. Hittills har ett bristfälligt underlag från markägaren i ett ärende inte fått till följd att myndigheten förbjudit åtgärden med hänvisning till skydd för den biologiska mångfalden och försiktighetsprincipen.

Myndigheten fattar endast i mycket begränsad omfattning bindande beslut i form av förelägganden eller förbud med stöd av MB. Myndighetens praxis vad gäller MB:s tillämpning beträffande biologisk mångfald är i princip begränsad till att gälla beslut om artskydd. Skilt från detta är naturligtvis besluten om formellt skydd av områden eller de förbud som fattas i avvaktan på ett beslut om formellt skydd, varom myndigheten har en omfattande tillämpning. I flertalet av de

ärenden som varit föremål för domstolsprövning beträffande artskyddsförordningen har domstolarna funnit att myndigheten har haft fog för sitt beslut. Frågan om ersättning till markägaren för intrånget är dock ännu inte slutligt avgjord.

4.2.3.1 Samråd enligt miljöbalken

I flertalet av de ärenden som tas upp som ett samråd enligt 12 kap. 6 § MB skrivs endast ett samrådsprotokoll över vad som skett vid samrådet. I samrådsprotokollet kan dokumenteras om myndigheten och markägaren är överens om hur den planerade åtgärden kan behöva anpassas för att ta hänsyn till naturmiljön. I de fall myndigheten och markägaren inte kommer överens om nödvändig anpassning dokumenteras detta i samrådsprotokollet tillsammans med de åtgärder som myndigheten anser bör vidtas. I flertalet av de ärenden som tas upp som ett samråd fattas härutöver inte något formellt beslut som avslutar ärendet. Frågan huruvida myndighetens samrådsprotokoll är att anse som ett beslut är dock föremål för domstolsprövning. Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt har i en dom (mål M 8051–19) fastslagit att det ställningstagande som Skogsstyrelsen gjort i ett samrådsprotokoll utgjorde ett överklagbart beslut. Skogsstyrelsen har överklagat domen till Mark- och miljööverdomstolen. Till dags dato har inte beslut beträffande prövningstillstånd meddelats i målet (mål M 13871–19).

4.2.3.2 Råd enligt miljöbalken

I vissa fall har Skogsstyrelsen utfärdat så kallade råd enligt miljöbalken i ärenden som rör ett Natura 2000-område. Ett sådant råd kan gå utöver den intrångsbegränsning som tillämpas i fråga om SvL. Rådet ses dock inte av myndigheten som bindande för markägaren. Frågan huruvida ett sådant så kallat råd enligt miljöbalken är att anse som ett beslut har dock varit föremål för domstolsprövning, varvid mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt (mål M 616–19) kommit fram till att det saknas laglig möjlighet att lämna råd enligt miljöbalken och att Skogsstyrelsens råd var att anse som ett överklagbart beslut.

4.2.3.3 Slutsats

Som framgår av ovan har Skogsstyrelsen inte, frånsatt i enstaka fall, tillämpat 2 kap 2 § MB på det sätt att ett bristfälligt underlag och en bristfällig kunskap om den planerade åtgärdens påverkan på den biologiska mångfalden fallit tillbaka på markägaren själv. Myndighetens handläggning i praktiken har därmed inneburit att ingen domstolspraxis har utvecklats som tydligt utvisar hur långt verksamhetsutövarens ansvar för att bevara biologisk mångfald egentligen sträcker sig.

5 Skogsstyrelsens uttolkning av sektorsansvaret

5.1 Fråga från utredningen

Skogsstyrelsens uttolkning av sektorsansvaret och hur det tillämpas i praktiken

5.2 Inledning

Denna redovisning inleds med en genomgång av bakgrunden till sektorsansvaret och de beslut som fattats i frågan. En beskrivning görs av vilka värden som omfattas av sektorsansvaret och hur ansvaret fördelas principiellt mellan staten och skogsnäringen. Därefter beskrivs uttolkning och den praktiska tillämpningen vilket också exemplifieras.

En avgränsning av frågeställningen är att det här inte görs någon utvärdering av i vilken mån de åtgärder och anpassningar som kan förväntas i linje med sektorsansvaret uppfylls. När det gäller utveckling av miljön i skogen hänvisas i första hand till den senaste fördjupade utvärderingen av Levande skogar³². I denna redovisning används begreppet uttolkning för mer principiella frågor medan tillämpning används för att beskriva det mer praktiska arbetet.

Principen om ett sektorsansvar för miljön omfattar såväl myndigheter som näringar, inom samhällets olika sektorer. Sektorsansvaret för miljöfrågorna lades fast i 1988 års miljöpolitiska beslut³³. De generella principerna om sektorsansvar utvecklades senare i 1991 års miljöpolitiska beslut³⁴ där man beskrev innebörden i sektorsansvaret för miljön som ett ansvar för såväl myndigheter som näringsidkare som driver verksamheter att anpassa sig till samhällets fastlagda miljömål.

I och med att miljö kvalitetsmålen med delmål och strategier beslutades år 2000 förtydligades ambitionerna i miljöpolitiken³⁵. I förhållande till miljö kvalitetsmålen ansåg regeringen att sektorsansvaret var den princip efter vilken ansvaret för att uppnå miljö kvalitetsmålen bör fördelas i samhället. Miljö kvalitetsmålen anger inriktningen för arbetet inom respektive sektor. I samma proposition poängterades att det är viktigt att se sektorsansvaret som en process som successivt utvecklas.

Genom det skogspolitiska beslutet 1993 förtydligades hur sektorsansvaret och dess generella principer om kunskapsuppbyggnad och kostnader för att värna miljö värden kommer till uttryck för skogssektorn³⁶. Sektorsansvarsprincipen

³² Andersson, C. m fl. 2019. Fördjupad utvärdering av Levande skogar 2019. Skogsstyrelsen. Rapport 2019/2

³³ Prop. 1987/88:85 om miljöpolitiken inför 1990-talet

³⁴ Prop. 1990/91:90 En god livsmiljö

³⁵ Prop. 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier

³⁶ Prop. 1992/93:226 om en ny skogspolitik

innebär att kostnaderna för att uppnå de skogs- och miljöpolitiska målen, till stor del har internaliserats i skogssektorn.

Enligt 2008 års skogspolitiska beslut³⁷ ligger grunderna från 1993 fast, men framtida klimatförändringar bör beaktas i högre grad. Skogens roll som förnybar resurs och dess möjligheter att bidra till en hållbar samhällsutveckling lyfts fram, och regeringen betonar det gemensamma ansvar som vilar på myndigheter och skogsnäringen att främja ökad tillväxt av skogen.

Även i propositionen om en svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster³⁸, framhåller regeringen sektorsansvarets betydelse i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen. Konkret syns det bland annat genom att man föreslår ökat statligt skydd av skogar med höga naturvärden och samtidigt förväntar sig ökade frivilliga insatser från skogsägarna.

Regeringen skriver också i propositionen att det skogliga sektorsansvaret medför att åtgärder för att nå skogspolitiska och miljöpolitiska mål i skogslandskapet vilar gemensamt på myndigheterna och skogsbruket. I praktiken innebär det att för att uppfylla de skogspolitiska målen förutsätts att skogsägarna, i genomsnitt, har ambitioner på en högre nivå än vad som uppnås genom att enbart följa skogsvårdslagstiftningens krav.

Användningen av begreppet skogligt sektorsansvar har över tid förskjutits något. Sektorsansvarsprincipen har en bred innebörd om att alla samhällssektorer ska genomsyras av en ansvarsfull hushållning med, och omsorg om, miljö- och naturresurserna. Därigenom skulle miljöarbetet integreras i alla politikområden, och föras ut till aktörerna i de berörda sektorerna. Bland annat medförde det att Skogsstyrelsen fick ett tydligare ansvar för miljöfrågorna i skogen. Samtidigt fick skogsnäringen ett tydligare ansvar att bidra till att uppfyllelsen av miljömålen.

Sedan sektorsansvarsprincipen infördes har en rad förändringar skett inom politiken som kan påverka tillämpningen. Bland annat har miljöbalken och miljömålssystemet har införts.

För att förenkla i miljömålssystemet beslutades till följd av miljömålpropositionen 2010³⁹ att samla de olika myndigheternas ansvar inom miljömålssystemet till ett samlat ansvar. De tre olika ansvar som de nationella myndigheterna inom miljömålssystemet hittills har haft, dvs. ansvar för miljö kvalitetsmål, ansvar för övergripande miljömålsfrågor samt särskilt sektorsansvar för miljömålsarbete, samlades till ett ansvar. Denna grupp med myndigheter benämns ”myndigheter med ansvar i miljömålssystemet”.

³⁷ Prop. 2007/08:108 En skogspolitik i takt med tiden

³⁸ Prop. 2013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

³⁹ Prop. 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete

Ansvarer innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska verka för att målen inom miljömålssystemet nås. Här beskrivs kortfattat Skogsstyrelsens, Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas uppdrag.

Skogsstyrelsens uppgift beskrivs i myndighetens instruktion⁴⁰. Där framgår att Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.

Enligt instruktionen ska Skogsstyrelsen bland annat verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Myndigheten ska också samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Levande skogar och medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser. Skogsstyrelsen ska även samordna genomförande, utveckling, uppföljning och rapportering av det mål för friluftslivspolitik som riksdagen har fastställt, vad gäller tillgång till natur för friluftsliv på skogsmark.

Enligt instruktionen⁴¹ är Naturvårdsverket förvaltningsmyndighet på miljöområdet för verksamhet som rör klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning och miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Naturvårdsverket ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. Det generationsmål och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt ska vara vägledande i arbetet.

Naturvårdsverket ska inom ramen för miljömålssystemet samordna miljömålsuppföljningen och miljöinformationsförsörjningen samt vägleda de myndigheter som har ett ansvar i miljömålssystemet. Naturvårdsverket ska samordna uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv.

Enligt instruktionen⁴² ska Länsstyrelsen verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Länsstyrelsen ska särskilt:

- samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet,
- utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen,
- stödja kommunerna med underlag i deras arbete med generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, och

⁴⁰ Förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen

⁴¹ Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

⁴² Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

- verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen och i det regionala tillväxtarbetet.

Kommunerna ansvarar för samhällsplanering på lokal nivå. Som markägare har kommunerna en viktig roll när det gäller förvaltning av kommunägda skogar⁴³. Förutom att säkerställa mark har också kommunerna ansvar för att förbättra tillgänglighet till naturområden och kan ta initiativ till dialog och samarbete med andra aktörer som äger tätortsnära skogar.

Det skogliga sektorsansvaret medför som nämnts ovan att åtgärder för att nå skogspolitiska och miljöpolitiska mål i skogslandskapet vilar gemensamt på myndigheterna och skogsbruket. Begreppet skogligt sektorsansvar används nu ofta för att beskriva just den delen av ansvaret där skogsägarna *i genomsnitt* förväntas ha högre ambitioner än vad som uppnås genom att enbart följa skogsvårdslagstiftningen.

Denna redovisning inriktas främst på den senare användningen av begreppet och utvecklar främst ansvarsfördelning och tillämpningen inom skogsnäringen för att uppfylla de skogspolitiska målen.

5.3 Värden som omfattas av sektorsansvaret

Principen om sektorsansvar har som beskrivits ovan sin bakgrund inom miljöpolitiken. I proposition 2000/01:130 har regeringen konstaterat att sektorsansvaret var den princip efter vilken ansvaret för att uppnå miljö kvalitetsmålen skulle fördelas i samhället. I några sammanhang har regeringen särskilt tydliggjort att sektorsansvaret omfattar kulturmiljö värden⁴⁴ och sociala värden⁴⁵.

Inom miljöpolitiken har man, alltsedan 1988 års miljöpolitiska beslut, framhållit vikten av en hållbar biologisk produktion av förnybara råvaror som en väsentlig del av att bidra till samhällets miljömål. I proposition 1992/93:226⁴⁶ skriver regeringen att skogsbrukets ansvar för resurshushållning och miljö är markerat sedan länge. Som exempel för det nämns kraven på långsiktig hushållning med skogarna och återväxtåtgärder efter avverkning. I proposition 1997/98:145 förtydligas skogsproduktionens betydelse för en hållbar samhällsutveckling i miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

Av proposition från 2008⁴⁷ framgår att skogsvårdslagstiftningen utgör den miniminivå som skogsägaren har att uppfylla i sitt skogsbrukande. För att uppfylla de skogspolitiska målen förutsätts dock att skogsägarna, i genomsnitt, har ambitioner på en högre nivå än vad som uppnås genom att enbart följa skogsvårdslagstiftningens krav. Det gäller till exempel för antal plantor som ska finnas för god förnygring, röjning och för generell hänsyn vid skötsel av skog. Den rådgivning som Skogsstyrelsen bedriver syftar till att motivera skogsägarna

⁴³ Prop. 2013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

⁴⁴ Prop. 1990/91:90 En god livsmiljö

⁴⁵ Prop. 2013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

⁴⁶ Prop. 1992/93:226 om en ny skogspolitik.

⁴⁷ Prop. 2007/08:108 En skogspolitik i takt med tiden

att bruka sin skog på ett sådant sätt att de skogspolitiska målen uppfylls, det vill säga att göra mer långtgående åtaganden inom vissa områden än vad lagen kräver.

Av proposition från 2014⁴⁸ framgår att det skogligen sektorsansvaret medför att åtgärder för att nå de skogspolitiska och miljöpolitiska målen i skogslandskapet vilar gemensamt på myndigheterna och skogsbruket. I praktiken innebär det att för att uppfylla de skogspolitiska målen förutsätts att skogsägarna, i genomsnitt, har ambitioner på en högre nivå än vad som uppnås genom att enbart följa skogsvårdslagstiftningens krav. Detta exemplifieras på samma sätt som nämnts ovan.

Skogsstyrelsens tolkning är att sektorsansvaret inom skogspolitiken gäller såväl det skogspolitiska miljö- som produktionsmålet.

5.4 Fördelning av ansvar mellan staten och näringen

I strategin för biologisk mångfald från 1994⁴⁹ lades det fast att kärnan i sektorsansvaret är skogsnäringens ansvar för att medverka till en ekologisk anpassning av sin verksamhet i syfte att uppfylla miljömålen.

Myndigheter med ansvar i miljömålssystemet ska inom sitt verksamhetsområde verka för att målen inom miljömålssystemet nås, vilket beskrivits i föregående avsnitt.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan stat och näring görs i den skogspolitiska propositionen 1993 en indelning av skogslandskapet i tre delar. De är (1) vardagslandskapet, (2) skog av särskild betydelse för biologisk mångfald, rekreation och friluftsliv m.m. och (3) de mest bevarandevärda objekten som hyser arter som tål ringa grad av mänsklig påverkan.

Inom vardagslandskapet (1) bör ansvar och kostnader i huvudsak ligga på näringsutövaren, i detta fall skogsägaren. För de mest bevarandevärda objekten (3) bör ansvar och kostnader ligga på staten. För mellannivån (2) skulle ansvaret och kostnader vara delat mellan stat och skogsägare.

Den fördelning av ansvar för de olika nivåerna av naturvärden skogslandskapet som angavs i 1993 års proposition kan kännas igen i skrivningarna i etappmålet från 2014⁵⁰. När det gäller statens ansvar, det vill säga det formella skyddet, skrivs i etappmålet att det avser ”*Skogar med höga naturvärden som ska skyddas från avverkning...*”. I den delen av etappmålet som avser frivilliga avsättningar

⁴⁸ Prop. 2013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

⁴⁹ Prop. 1993/94:30 En strategi för biologisk mångfald

⁵⁰ Regeringsbeslut M2014/593/Nm Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Utdrag sidan 10:

– Skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning. Detta ska ske genom att det formella skyddet av skogsmark har ökat med cirka 150 000 hektar skogsmark med höga naturvärden och i behov av formellt skydd nedan gränsen för fjällnära skog.

– Skogsbrukets frivilliga avsättningar bör ha ökat i omfattning med cirka 200 000 hektar skogsmark i områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden till totalt 1 450 000 hektar.

används uttrycket ”...skogsmark i områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden.” Detta får tolkas som att huvudansvaret för bevarande av de högsta naturvärdena ligger på staten.

I den senaste skogspolitiska propositionen⁵¹ understryker regeringen att skogspolitikens två jämställda mål och det delade ansvaret mellan samhället och skogsägarna förutsätter en tydligt definierad och långsiktig äganderätt.

Skogsstyrelsens tolkning är att skogsnäringens del av sektorsansvaret bör ses som en form av ett kollektivt ansvar. Det handlar om näringens samlade ansvar för att medverka till att nå skogspolitiska och miljöpolitiska målen i skogen. Detta framgår bland annat i etappmålet för frivilliga avsättningar vilket är uttryckt som ett gemensamt arealmål för hela skogsnäringen. Regeringen skriver också i senaste skogspolitiska propositionen att för att uppfylla de skogspolitiska målen förutsätts att skogsägarna *i genomsnitt* (redaktionell kursivering) har ambitioner på en högre nivå vad gäller exempelvis miljöhänsyn och återväxtåtgärder än vad som uppnås genom att enbart följa skogsvårdslagstiftningen.

I det enskilda fallet kan endast krävas anpassningar av brukandet och miljöhänsyn som har stöd i lagstiftningen. Det innebär att skogsnäringens del av sektorsansvaret inte kan åberopas i enskilda fall gentemot en viss skogsägare. Detta gäller exempelvis långtgående anpassning av skötselformer eller miljöhänsyn som går utöver de krav som kan ställas med stöd av lagstiftningen eller att en viss skogsägare ska göra en frivillig avsättning.

Det är viktigt att tydliggöra skillnaden mellan lagens krav och vad som i genomsnitt kan förväntas i linje sektorsansvaret.

5.5 Uttolkning och tillämpning av sektorsansvaret

Det skogligena sektorsansvaret medför att åtgärder för att nå skogspolitiska och miljöpolitiska mål i skogslandskapet vilar gemensamt på myndigheterna och skogsbruket. Skogsstyrelsens tolkning är att det skogligena sektorsansvaret gäller såväl miljö- som produktionsfrågor. Skogsnäringens del av sektorsansvaret bör ses som en form av kollektivt ansvar, vilket medför att det inte kan tillämpas eller åberopas gentemot en viss skogsägare i enskilda fall.

Frågan om hur långt skogsnäringens del av sektorsansvaret sträcker sig är ytterst en politisk fråga. Det som står klart är att det avser ambitionsnivåer och åtgärder som i genomsnitt går längre än vad som uppnås genom att enbart följa lagkraven. Vad gäller ansvarsfördelning mellan staten och näringen bör huvudansvaret för bevarande av de högsta naturvärdena ligga på staten. Det finns behov av förtydligande av sektorsansvaret från politisk nivå.

Skogsstyrelsen har inte bedömt det vara varken möjligt eller lämpligt att myndigheten en gång för alla närmare uttolkar innebörden av det skogligena sektorsansvaret. Det bör snarast ses som en process med syfte att uppnå de skogs- och miljöpolitiska målen, där bland annat omvärldsförändringar kan beaktas. De

⁵¹ Prop. 2007/08:108 En skogspolitik i takt med tiden

insatser som görs för att uppfylla det skogliga sektorsansvaret ligger nära begreppet hållbar utveckling i skogen.

Med dessa utgångspunkter kan frågan om den praktiska tillämpningen av det skogliga sektorsansvaret ses från ytterligare olika perspektiv. De kan bland annat även avse arbetssätt och åtgärder för praktiskt genomförande.

Sektorsansvaret stöttas genom en betoning av de kunskapsbyggande styrmedlen. Skogsstyrelsen ska föra dialog med skogssektorn om vilka åtgärder som behöver vidtas för att målen ska kunna nås, och för att få veta vilket stöd som behövs från staten för att mäta med åtagandena.

Utbildning, rådgivning och information till skogsägare har alltid varit väsentliga inslag i skogspolitiken. Inriktningen i 1993 års skogspolitik med ökad frihet och ökat ansvar förutsatte bättre kunskap hos skogsägaren. Detta medför också behov av att skogsbruket som helhet säkerställer att de som är verksamma i skogsbruket har tillräcklig kompetens för att det ansvaret. Den rådgivning som Skogsstyrelsen bedriver syftar till att motivera skogsägarna att bruka sin skog på ett sådant sätt att de skogspolitiska målen uppfylls, det vill säga att göra mer långtgående åtaganden inom vissa områden än vad lagen kräver.

I linje med sektorsansvaret förväntas skogsbruket planera, följa upp sina verksamheter och vidta åtgärder för att nå skogs- och miljöpolitiska mål. Anpassningen av verksamheten bör omfatta såväl planering av markanvändning som anpassning av bruksmetoder.

Sektorsansvaret kan även tydliggöras i dialog mellan staten och näringen genom olika policyutvecklande arbeten. Exempel på det är dialog om miljöhänsyn, samverkansprocesser för nyckelbiotoper eller skogsproduktion samt den fortlöpande sektorsdialogen.

5.6 Exempel på preciseringar av sektorsansvaret

Sektorsmål har formulerats i tre omgångar, 1994/95, 1998 och 2005. De mål som sattes upp år 2005 gällde fram till och med 2010 och utgjorde en uttolkning av den då gällande skogs- och miljöpolitiken. Målen var hierarkiskt strukturerade i tre nivåer. På den översta nivån fanns de övergripande målen som fastställdes av regering och riksdag. På den mellersta nivån fanns en långsiktig målbild som innehåller förtydliganden och tolkningar av de övergripande målen. På den tredje och lägsta nivån fanns de kortsiktiga målen som i regel var kvantifierade. Sektorsmålen från 2005⁵² omfattande såväl tillgång till värdefull skogsråvara och rik skogsmiljö som sociala och kulturella värden.

Inom miljöområdet är frivilliga avsättningar, miljöhänsyn och anpassat brukande av skogen centrala delar av sektorsansvaret. I och med konkretiseringen av miljö kvalitetsmålen i form av delmål och regeringens beslut om de nu gällande etappmålen för formellt skydd och frivilliga avsättningar, har samhället uttryckt en preciserad förväntan på skogsnäringens ansvarstagande, vad gäller genomförande och kostnader för avsättningar. För att möjliggöra frivilliga

⁵² Nationella skogliga sektorsmål. Skogsstyrelsen 2005.

avsättningar krävs även att näringen genomför inventeringar av naturvärden och/eller nyttjar de kunskapsunderlag som bland annat myndigheterna tar fram.

Inom miljöhänsynen har det gjorts preciseringar av sektorsansvaret genom dialogen om miljöhänsyn⁵³. Bakgrunden var att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket på regeringens uppdrag utarbetade en kunskapsplattform⁵⁴ om hur man kunde uppnå en större måluppfyllelse när det gäller miljörelaterade mål för hållbart skogsbruk. Analysen inriktades bland annat på miljöhänsyn i skogsbruket.

I redovisningen konstaterades att det fanns skillnader i hur man värderar olika miljöfunktioner och mål. Avsaknaden av gemensam målbild ledde till skilda uppfattningar om hur bra man uppfyller målen om miljöhänsyn i skogen och om behov av åtgärder. Många i skogsbruket fann att målen var otydliga, för många och undermåligt kommunicerade. Vidare saknades tillräcklig kunskap om skogspolitikens målnivå, lagnivå och rådgivningsnivå, vilket bidrog till brister i miljöhänsyn på avverkningarna. Det saknades även kunskap om miljöhänsyn och det rådde olika uppfattningar om vem som ansvarar för en god miljöhänsyn i skogen.

Förslag till åtgärder var bland annat att ta initiativ till en utvecklad dialog med skogsbruket om mål, lagkrav och metoder för uppföljning av miljöhänsyn. Det föreslogs även att Skogsstyrelsen skulle omprioritera insatserna för tillsynen för att få till stånd en tydligare praxis för uttolkning av 30 § skogsvårdslagen. Dialogen om miljöhänsyn påbörjades 2011.

En av utgångspunkterna för dialogen om miljöhänsyn har varit att målbilderna ska spegla en hänsynsnivå som kan förväntas utifrån sektorsansvarsprincipen. Målbilderna kan därmed bidra till en ökad samsyn om den miljöhänsyn som bör tas inom ramen för sektorsansvaret. Detta förstärks av att de större aktörerna inom skogsbruket har uttalat sitt stöd för målbilderna.

Arbetet med målbilderna har begränsats till att omfatta miljöhänsyn vid skogliga åtgärder. Avsikten med målbilderna är alltså att de ska belysa det bidrag som kan förväntas utifrån sektorsansvarsprincipen och från miljöhänsyn vid skogliga åtgärder till att uppfylla miljö kvalitetsmålen av näringen. Det finns naturligtvis andra behov av åtgärder för att miljö kvalitetsmålen skall uppnås i skogen, men de behandlas inte i det sammanhanget.

Inom skogsproduktionens område är bland annat föryngring, ungskogsrojning och förebyggande av skador på skogen viktiga delar av sektorsansvaret. Under åren 2017–19 genomfördes en samverkansprocess om skogsproduktion⁵⁵, med uppgift att *”...ta fram ett tydligt gemensamt ställningstagande kring skogsproduktion från skogssektor och stat”*. Ställningstagandet har uttryckts i form av mål för skogsproduktion och åtgärdsprogram i form av en lista på åtgärder som olika bör vidta för att förbättra skogsproduktionen i landet. Även om det inte uttrycks direkt

⁵³ Andersson E m.fl. 2013. Målbilder för god miljöhänsyn. Skogsstyrelsen Rapport 2013/5

⁵⁴ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket 2011. Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder. Meddelande 2011/2.

⁵⁵ Normark E & Fries C. 2019. Skogsskötsel med nya möjligheter. Rapport från Samverkansprocess skogsproduktion. Skogsstyrelsen Rapport 2019/24

så kan detta ses som ett exempel på att sektorns och myndigheternas ansvar för de skogliga produktionsfrågorna har förtydligats.

I det skogliga produktionsmålet framhålls att skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. En ansvarsfull hushållning med skogsresurserna är också en viktig del av sektorsansvaret. Riksskogstaxeringen och skogliga konsekvensanalyser bidrar till kartläggning och analyser av skogsresurserna och hur de kan tas tillvara

Skogsstyrelsens definierar begreppet hållbar avverkningsvolym på följande sätt:

Med hållbar avverkningsvolym menas en avverkningsvolym som inte överstiger den högsta volym som kan avverkas utifrån den uttolkning av de tre dimensionerna i hållbarhetsbegreppet – den ekonomiska, den miljömässiga respektive den sociala dimensionen – som är gjord i politiska ställningstaganden.

Detta bidrar till en mjuk styrning av hur skogsresurserna sammantaget nyttjas inom ramen för de skogs- och miljöpolitiska målen.

För att fortsätta och utveckla dialogen inom skogssektorn om frågeställningar relaterade till sektorsansvaret initierades även arbete med sektorsdialog. Sedan 2014 arbetar Skogsstyrelsen med sektorsdialog och genomför dialoger med skogliga företag och organisationer på ledningsnivå. Parallellt med dessa genomförs som tidigare på lokal nivå dialog med en mer lösningsorienterad ansats som är friare till form och ämnesval. Ämnena för dialogerna tas fram utifrån ett antal kriterier såsom aktualitet, förbättringspotential/ nuläge samt skogsbrukets möjlighet till påverkan.

De ämnen som Skogsstyrelsen föreslår ska också ha tydlig koppling till myndighetens övergripande mål och fokusområden. Utifrån genomförda dialoger dras sedan gemensamma slutsatser, som stöd vid prioritering av insatser under kommande år. Syftet med slutsatserna är att de ska hantera åtgärder som kan behöva genomföras utifrån synpunkter som framförts om myndigheten, eller baserat på uppfattningar om hur långt skogsbruket kommit i att hantera olika frågor.

Bilagor

Bilaga 1 Tabell med översikt över lägesbunden information

I tabellen redovisas lägesbunden information om naturvärden eller annan data med koppling till naturvärden som myndigheterna såväl som allmänhet, markägare och andra intressenter har tillgång till. För mer information om de olika portalerna och datatjänsterna se Kapitel 1.7 där underlag för myndigheterna redovisas samt Kapitel 2.5 där de publika tjänsterna redovisas.

Datamängd	Ansvarig myndighet	NV publikt	VIC Natur	Navet	Checklista	Silvergranen	Skogskarta	Mina Sidor	Skogsdata portalen
Särskilt värdefulla vatten - natur	Havsmyndigheten			x	x	x			
Särskilt värdefulla vatten - natur stora älvar	Havsmyndigheten			x	x	x			
Särskilt värdefulla vatten - kultur	Havsmyndigheten			x	x	x			
Värdefulla vatten - fiske	Havsmyndigheten			x	x	x			
Värdefulla vatten - natur	Havsmyndigheten			x	x	x			
Tuva (Ängs och betesmark)	Jordbruksverket			x	x	x			
DOS-objekt (förslag till skyddat område)	Länsstyrelsen		x						
Funktionsindelning för DOS-objekt	Länsstyrelsen		x						
Föreskriftsgeometrier	Länsstyrelsen	x	x						
Ängs- och hagmarksinventeringen	Länsstyrelsen		x	x		x			
Planerade reservat	Länsstyrelsen		x	x	x	x			
Riksintresse kultur	Länsstyrelsen		x	x		x			
Riksintresse natur	Länsstyrelsen		x	x		x			
Vitrygg	Länsstyrelsen			x	x	x			
Fördelningsplan (DOS-objekt)	Naturvårdsverket		x						
NV:s fastighetsinformation (FIDOS)	Naturvårdsverket		x						

KUNSKAPSUNDERLAG OCH ANSVARSFÖRDELNING – UNDERLAG TILL SKOGSUTREDNINGEN 2019

Datamängd	Ansvarig myndighet	NV publikt	VIC Natur	Navet	Checklista	Silvergranen	Skogskarta	Mina Sidor	Skogsdata portalen
Kulturresevat	Naturvårdsverket	x	x	x		x			
Myrskyddsplan	Naturvårdsverket	x	x	x	x	x			
Nationalparker	Naturvårdsverket	x	x	x		x	x	x	
Natura 2000	Naturvårdsverket	x	x	x	x	x	x	x	
Natura 2000	Naturvårdsverket	x	x	x	x	x	x	x	
Naturgeografiska områden	Naturvårdsverket	x	x	x		x			
Naturresevat	Naturvårdsverket	x	x	x	x	x	x	x	
Naturvårdsområden	Naturvårdsverket	x	x	x	x	x			
Interimistiska förbud	Naturvårdsverket	x	x	x	x	x	x	x	
Ramsar	Naturvårdsverket	x	x	x		x			
Vattenskyddsområden	Naturvårdsverket	x	x	x	x	x	x	x	
Våtmarksinventering	Naturvårdsverket	x	x	x	x	x			
Värdetrakter	Naturvårdsverket		x	x		x			
Djur- och Växtskyddsområden	Naturvårdsverket	x	x	x		x			
Naturminnen, yta	Naturvårdsverket	x	x	x		x			
Naturminnen, punkt	Naturvårdsverket	x	x	x		x			
LST Naturvårdsavtal	Naturvårdsverket	x	x	x	x	x			
Källor	SGU								
Storskogsbrukets Nyckelbiotoper	Skogsföretag		x	x	x	x	x	x	
Avverkningsanmälan	Skogsstyrelsen			x		x	x	x	x
Biotopskydd	Skogsstyrelsen		x	x	x	x	x	x	x
Contortagräns	Skogsstyrelsen			x		x			x
Flora och Fauna	Skogsstyrelsen			x	x	x			

KUNSKAPSUNDERLAG OCH ANSVARSFÖRDELNING – UNDERLAG TILL SKOGSUTREDNINGEN 2019

Datamängd	Ansvarig myndighet	NV publikt	VIC Natur	Navet	Checklista	Silvergranen	Skogskarta	Mina Sidor	Skogsdata portalen
Fjällnära gräns	Skogsstyrelsen		x	x		x			
Höga naturvärden	Skogsstyrelsen		x	x	x	x	x	x	x
Höga sociala värden (HSV)	Skogsstyrelsen			x		x			
Naturvårdsavtal	Skogsstyrelsen		x	x	x	x	x	x	x
Nyckelbiotoper	Skogsstyrelsen		x	x	x	x	x	x	x
Skog och Historia	Skogsstyrelsen			x	x	x	x	x	x
Sumpskog	Skogsstyrelsen		x	x	x	x	x	x	x
Tips Naturvärden	Skogsstyrelsen			x		x			
Trakthyggesgräns	Skogsstyrelsen			x		x			x
ÖSI	Skogsstyrelsen			x	x	x			x
Artdata	SLU			x		x			
Delavrinningsområden	SMHI		x	x		x			
Huvudavrinningsområden	SMHI		x	x		x			
Rasterdata	Ansvarig myndighet	Publikt NV	VIC Natur	Navet	Checklista	Silverganen	Skogskartan	Mina sidor	Skogsdataportalen
Ortofoto	Lantmäteriet		x	x		x	x	x	
Satellitbilder	Lantmäteriet		x	x		x	x	x	
Lutning	Lantmäteriet		x	x		x	x	x	x
Terrängskuggning	Lantmäteriet		x	x		x	x	x	
Nationella marktäckesdata	Naturvårdsverket	x	x						
Kontinuitetsskogar	Naturvårdsverket		x			x			
Markfuktighet	Skogsstyrelsen			x		x	x	x	
Skogliga grunddata	Skogsstyrelsen					x	x	x	x
ÖSI	Skogsstyrelsen			x		x			x

Bilaga 2 Koncept för markägారిorienterat kunskapsunderlag

För att öka möjligheterna att bedriva ett hållbart skogsbruk skulle kunskapsunderlagen behöva anpassas bättre till behoven hos enskilda markägare. Det behöver vara mer tillgängligt, begripligt och passa bättre för planeringen på den enskilda fastigheten. Såväl kartunderlag, kompetensstöd och tekniskt stöd skulle i så fall behöva anpassas vilket kräver ett större grepp på frågan med utredning och utveckling. Tack vare den tekniska utvecklingen har dock tröskeln för detta sänkts betydligt.

Data och kartor bör anpassas till behoven på den enskilda fastigheten där naturvärden anges på ett enhetligt, begripligt och nyanserat sätt. Detta går att göra genom att bearbeta existerande fjärranalysdata och inventeringsmaterial.

Kompetensmässigt stöd för tolkning av kartunderlag och planering av naturvärden kan numera ges kostnadseffektivt i tryckt form, elektroniskt och genom att dela bild och skärm vid distansmöten.

Tillhandahållandet kan göras via Mina sidor och andra e-tjänster. Stöd för att planera och förvalta naturvärden behöver också göras tillgängliga för enskilda markägare. Gärna via appar och e-tjänster. Tekniskt har det blivit klart lättare att utveckla och tillhandahålla den typen av lösningar.

Datalagring och datautbyte behöver arrangeras så att markägare över tid och ägarskiften får större rådighet över data som lagras för eget bruk. Markägaren behöver också få tillgång till relevanta data oavsett om det tas fram av privata eller offentliga aktörer. Det bör vara enkelt och säkert för markägaren att lagra data om naturvärden och kulturminnen för eget bruk. Om markägaren vill dela data med andra parter bör det också vara enkelt och säkert.

Sammantaget kan de här åtgärderna ge flera fördelar.

- Bra underlag för skogsägarens prioritering av frivilla avsättningar och sin förvaltning av naturvärden
- Bättre prioritering av målklassningen vid upprättande av skogsbruksplaner
- Underlag för den som är intresserad av att öka naturvärden i brukad skog genom att välja kontinuitetsskogsbruk och andra anpassade skötselmetoder
- Förbättrat underlag för detaljplanering av skogliga åtgärder vilket bidrar till att det blir lättare att tillämpa skogsbrukets gemensamma målbilder
- Ökad förutsägbarhet för markägaren när det gäller områden som kan bli föremål för områdesskydd eller tillsyn
- Underlag för skogsägaren att söka ekonomiskt stöd för miljövårdande skötselåtgärder
- Bättre underlag om befintliga naturvärden i samband med fastighetsöverlåtelse

- Uppdatering av vissa underlag kan göras automatiskt och kontinuerligt.

Beskriv naturvärden i rasterform med hög upplösning i tid och rum, beskriv naturvärden enhetligt och heltäckande

Det bör prövas om det går att skapa en enhetligt, heltäckande och dynamisk beskrivning av naturvärden baserad på heltäckande rasterdata.

Dagens vanligaste metoder för beskrivning av virkesproduktion och naturvärden utvecklades under 1900-talet. Med den tidens manuella metoder för datainsamling var det naturligt att avgränsa olika områden med linjer. Varje område gavs sedan vissa egenskaper med avseende på virkesproduktion, naturvärden eller liknande. Upplösningen var i regel från 0,5 ha och uppåt. I GIS-världen kallas den här typen för "vektordata". Gröna skogsbruksplaner, nyckelbiotopsregister, register över skyddade områden, register över höga naturvärden är exempel på detta. Kartorna blev statiska eftersom datainsamlingen skedde med många års intervall.

I dag används ofta automatiserade metoder för datainsamling. Data kommer från flygbilder, satellitbilder, laserskanning etc. Dessa ger data med mycket hög upplösning, och presentationen görs ofta i små rutor, "raster". Data samlas över stora områden, ofta rikstäckande. Upplösningen varierar från 10*10 meter ner till 1*1 meter eller ännu högre. Det finns i dag rikstäckande skikt över trädhöjder, virkesvolym och markfuktighet mm. Skikten uppdateras kontinuerligt med allt bättre precision och allt tätare intervall. Förutom dessa rikstäckande skikt kan markägare och skogsentreprenörer själva samla in data automatiskt och med extremt hög upplösning, ner i centimeternivån, med hjälp av drönare. Drönartekniken håller snabbt på att bli tillgänglig även för enskilda markägare.

Beskrivningar av naturvärden är heterogen i dag. De görs på olika sätt i skogsbruksplaner, nyckelbiotopsregister och hänsynskrävande biotoper m.m. Det finns alltså inga enhetliga sätt att kombinera olika typer av naturvärden med varandra. Kantzoner, naturvårdsträd och annan lämnad hänsyn vid avverkningar är till exempel väsentliga för att knyta ihop nyckelbiotoper och andra höga naturvärden, om de datalagras så att de kan kombineras enkelt. Dessutom beskrivs sällan det värde som vanlig produktionsskog tillför. Även renodlad produktionsskog bidrar till biologisk mångfald och olika skogsskötselstrategier ger olika bidrag till biologisk mångfald.

För att den enskilda markägaren i praktiken ska få ett bra kunskapsunderlag behöver existerande data samordnas så att det kan användas rent praktiskt för den enskilda fastigheten. Det finns i dag ett stort antal heterogena datamängder med varierande kvalité spridda på många olika datavärddar. En heltäckande rasterbaserad klassning av naturvärden kan vara en framkomlig väg att ge markägare ett användbart kunskapsunderlag.

Kartläggning och registrering av naturvärden och kulturminnen

Markägare behöver verktyg för att själva kunna registrera och datalagra naturvärden, kulturminnen och annan värdefull information om fastigheten.

Många naturvärden och de flesta kulturminnen saknas i officiella register och positionerna på de som finns är ofta bristfällig. De skogsentreprenörer som främst arbetar med digitala verktyg riskerar därför att orsaka skada på naturvärden och kulturminnena på en fastighet. En markägare som vill värna natur- och kulturmiljövärden skulle kunna ges möjlighet att registrera dessa själv.

Samordnad datalagring och datautbyte behövs

Det behöver utredas hur data ska kunna lagras, koordineras och hållas tillgängliga för markägare över ägarskiften och varierande affärsrelationer. Markägarens rådighet över data och sekretessfrågor är väsentliga i utredningen.

Data som beskriver naturvärden eller hänsyn till naturvärden skapas i dag av många olika parter. Det rör sig om såväl myndigheter som privata aktörer. Datalagringen är inte koordinerad. Vare sig markägaren eller någon annan aktör har därför tillgång till alla data på ett samlat sätt. Det finns heller ingen säker lagring för data som markägaren själv samlar in och önskar lämna till kommande generationer. Det här försvårar för markägaren att planera och ta ansvar för naturvärdena på den egna fastigheten.

Markägaren behöver bättre planeringsstöd för naturvärden

De skogsbruksplaner som finns i dag saknar funktioner för att sätta samman fastighetens alla naturvärden till en naturvårdsplan. Ett utvecklat planeringsstöd för naturvärden skulle, förutom de rena naturvårdsbestånden kunna inkludera lämnad hänsyn vid avverkning, kantzoner, naturvårdsträd, kontinuitetsskog och olika grad av naturvärden i vanlig produktionsskog. Med ett bättre planeringsstöd skulle en markägare kunna optimera miljönyttan av de insatser man vill göra. I någon mån bör ett planeringsstöd kunna automatiseras.