

Artskyddsförordningen bör utredas för att säkerställa att den är tillämpbar, effektiv och rättssäker

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att det finns behov av att utreda artskyddsförordningen för att säkerställa att den är tillämpbar, effektiv och rättssäker. Artskyddsförordningen har funnits sedan 2008 och är en del av Sveriges införande av EU:s naturvårdsdirektiv. Vi kan självkritiskt konstatera att tillämpningen av artskyddsförordningen har dröjt såvitt avser skogsbruket. Nu tar vi tillsammans ett första steg för att underlätta tillämpningen – genom gemensamma riktlinjer för tillämpning och tolkning av artskyddsreglerna i skogsbruket. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har beslutat om gemensamma riktlinjer som vägledning för hur artskyddsärenden i skogsbruket ska hanteras. I arbetet med att ta fram riktlinjer har vi identifierat brister i befintlig lagstiftning som försvårar tillämpningen i skogsbruket. Vi anser att dessa brister behöver utredas för att myndighetsutövningen ska kunna bli förutsebar, rättssäker och effektiv för både verksamhetsutövare och myndigheter.

Riktlinjerna har tagits fram i samverkan mellan Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna och ska vara ett stöd till både Skogsstyrelsen och länsstyrelsen i deras handläggning av ärenden där skogsbruksåtgärder berör fridlysta arter. Det är, ur ett rättssäkerhetsperspektiv, viktigt att myndigheterna hanterar ärenden på samma sätt över hela landet. Samverkan och dialog, både mellan myndigheter och med skogsbruket, är av avgörande betydelse för riktlinjernas genomförande och för att på ett bra sätt kunna skydda skogens fridlysta arter. En viktig del i den fortsatta hanteringen av artskyddsärenden är att länsstyrelserna och Skogsstyrelsen ska dokumentera de bedömningar som görs och fatta beslut. Detta eftersom beslut kan överklagas och därmed ges markägare och verksamhetsutövare rättssäkerhet. Överklaganden kan bidra till att praxis för hur ärenden ska hanteras kan växa fram. Vi ska löpande ta vara på erfarenheter från enskilda ärenden och utifrån dessa vid behov komplettera riktlinjerna.

Just nu pågår en rättslig prövning av skogsbruksåtgärd som påverkar en art (bombmurkla) fridlyst enligt 8 § artskyddsförordningen. Traditionellt har den svenska fridlysningen som finns i 6, 8-9 §§ artskyddsförordningen (fridlysta arter i bilaga 2) inte omfattat pågående markanvändning, eller som det uttrycks i artskyddsförordningen från 1998; ”ändamålsenlig markanvändning”. På grund av osäkerheten har vi i riktlinjerna valt att inte hantera dessa arter utan enbart arter fridlysta enligt 4 och 7 §§ artskyddsförordningen.

Miljöbalken gäller parallellt med skogsvårdslagen och alla anmälningar om avverkning enligt skogsvårdslagen är samtidigt en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt miljö-

balken för skogsbruksåtgärder och länsstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken för artskyddsförordningen. Det innebär att en skogsbruksåtgärd som riskerar beröra fridlysta arter har två tillsynsmyndigheter. I många fall har det troligen bidragit till att fördröja tillämpningen av artskyddsförordningen i skogsbruket, trots de regler som finns om att hjälpa varandra och samverka. I riktlinjerna betonas därför dialogen, generellt och specifikt. Artskyddet är ett gemensamt ansvar för länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. Myndigheterna ska enligt riktlinjerna vara överens om när artskyddsförordningens förbud blir aktuella och hur det kan förebyggas.

Skogsbruksåtgärder som väsentligt ändrar naturmiljön är samrådsärenden enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Till denna regel finns kopplat rätt till ersättning för avsevärt försvårande av pågående markanvändning på berörd del av fastigheten. Inskränkningar i markanvändningen p.g.a. hänsyn till fridlysta arter är enligt praxis en del av den allmänna hänsynen enligt 2 kap. miljöbalken och sådan hänsyn kan enligt förarbetena inte vara berättigade till ersättning. Flera utredningar har lyft problemet tidigare men ingen lösning har föreslagits. Det ska dock understrykas i sammanhanget att fridlysningen i artskyddsförordningen är förbudsregler som inte kan avvägas bort. I riktlinjerna anger vi att förarbetena talar för att ersättning inte utgår men att det inte är rättsligt prövat. Troligen kommer verksamhetsutövare och markägare driva sådana processer framöver.

Det vi också sett i arbetet och som också lyfts i den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2015¹ är att verksamhetsutövarens och markägarens ansvar för egenkontroll vid åtgärder som kan påverka fridlysta arter är oklart. Riktlinjerna anger därför att underlag till att börja med ska kompletteras med befintlig kunskap av myndigheterna i deras dialog, men att Skogsstyrelsen vid behovs ska begära ytterligare underlag av verksamhetsutövaren/markägaren.

De framtagna riktlinjerna är den vägledning för tillämpning av artskyddsförordningen i skogsbruket som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer är möjlig att ge idag. Vägledningen i riktlinjerna svarar därför inte på alla av handläggarnas frågor då stöd saknas i lagstiftning, förarbeten eller praxis. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen vill understryka slutsatsen i den fördjupade utvärderingen av miljömålen att artskyddslagstiftningen bör utredas. Arbetet med riktlinjerna har ytterligare stärkt denna slutsats.



Björn Risinger
Generaldirektör Naturvårdsverket



Herman Sundqvist
Generaldirektör Skogsstyrelsen

Bilaga: Riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket

¹ Naturvårdsverket (2015) Rapport 6666: Styr med sikte på miljömålen – Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015.