



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2020-10-09

Ärendenr:

NV-00099-20

# Redovisning av regeringsuppdrag om att ta fram vägledning för hantering av granbarkborrar i och kring naturreservat och nationalparker

Redovisning av regeringsuppdrag

# Innehåll

<b>1.</b>	<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>UPPDRAG OCH GENOMFÖRANDE</b>	<b>4</b>
2.1	Uppdraget	4
2.2	Bakgrund	4
2.3	Avgränsningar	5
2.4	Genomförande	6
<b>3.</b>	<b>LEVERANSER OCH AKTIVITETER INOM UPPDRAGET</b>	<b>7</b>
3.1	Vägledning om genomförande av åtgärder för att minska spridning	7
3.2	Förebyggande arbete	9
3.3	Kapacitetshöjande insatser	10

# 1. Sammanfattning

I regleringsbrev för 2020 fick Naturvårdsverket i uppdrag att vägleda länsstyrelserna om hantering av granbarkborre. Granbarkborren är en insekt som är ett naturligt inslag i våra skogar och som vanligtvis inte utgör ett problem. På senare år har torrt väder lett till stora utbrott av granbarkborre i delar av södra Sverige med stora konsekvenser för skogsbruket. Ur ett landskapsperspektiv är bidraget av granbarkborrar från skyddade områden av ringa betydelse, men påverkan kan vara stor för enskilda ägare till närliggande fastigheter. Att hantera granbarkborre i skyddade områden är viktigt för att minska spridningen av den och för att minimera negativ påverkan på naturvärden. Åtgärder för att hantera granbarkborre skiljer sig åt beroende på om området är skyddat eller inte vilket har att göra med att produktionsskog och skyddad skog har olika syften och målsättningar samt att de juridiska ramverken skiljer sig åt. För att hantera granbarkborre i skyddade områden måste man utgå från områdets bevarandevärden. Därav har vägledningen lagt stor vikt på att klargöra handlingsutrymmet för åtgärder genom att vägleda om hur områdets bevarandevärden säkerställs i hanteringen.

Vägledningen av insatser är av övergripande karaktär. Tillämpningen av denna behöver därför göras av respektive länsstyrelse utifrån varje områdes förutsättningar. Vidare ersätter inte vägledningen andra vägledningar om skydd och förvaltning av naturreservat utan utgör istället ett komplement.

Regeringsuppdraget har genomförts bl.a. genom uppdatering av tidigare vägledningsinsatser. Arbetet har utförts i samverkan och kommunikation med berörda myndigheter som Skogsstyrelsen och länsstyrelserna.

Sammanfattningsvis har följande genomförts/tagits fram:

- Nytt vägledningsdokument har beslutats under maj för att sedan uppdateras i oktober.
- Vägledning genom kommunikation vid olika arbetsmöten, utbildningar och kalibreringar som har genomförts under våren.
- Förslag till förebyggande arbete har tagits fram. Förslag bygger på olika analyser vilka möjliggör prioritering av insatser utifrån vilken risk som finns.
- Kapacitetshöjande insatser har genomförts som handlar om förbättrat kunskapsunderlag om hur granbarkborren påverkar naturvärden samt finansiering av berörda länsstyrelser inventeringar av granbarkborreskador.

Slutligen kommer Naturvårdsverket att ta hänsyn till länsstyrelsernas redovisning av sina regleringsuppdrag samt den fortsatta utvecklingen av granbarkborreläget för att bedöma fortsatt behov av vägledning.

## 2. Uppdrag och genomförande

### 2.1 Uppdraget

Naturvårdsverket fick i sitt regleringsbrev för 2020 i uppdrag att vägleda länsstyrelserna om hantering av granbarkborre. Uppdraget lyder i sin helhet som följer:

*Naturvårdsverket ska ta fram en vägledning för länsstyrelsernas insatser beträffande att minska spridningen av granbarkborrar från skyddade områden (nationalparker och naturreservat). Vägledningen bör bl.a. innehålla förebyggande arbete och kapacitetsuppbyggnad för att stoppa spridningen av granbarkborrar. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 15 oktober 2020.*

### 2.2 Bakgrund

Den åttatandade granbarkborren (*Ips typographus*), härefter kallad granbarkborren, är den insekt som gör mest skada på produktionsskog av gran. Efter den torra och varma sommaren 2018 har granbarkborren nått höga populationer i södra delen av Sverige. Åtgärdsarbetet i skogsbruket är mycket omfattande för att minska skadorna på produktionsskogen. Fokus har också riktats mot hanteringen av skyddade naturområden, som till exempel naturreservat och nationalparker. En viktig skillnad mellan produktionsskogar och skogsmark i skyddade områden är att de har olika syften. I produktionsskogen är det primära syftet att långsiktigt producera virke av god kvalitet. I de skyddade områdena är syftet istället att långsiktigt bevara och utveckla naturvärden och biologisk mångfald. Att syftena är olika innebär också att områdena behöver förvaltas på olika sätt. Detta gäller även hantering av angrepp av olika organismer, som till exempel granbarkborre. Där syftet är att långsiktigt producera virke behöver åtgärderna anpassas för att virkesvärdet inte ska gå förlorat genom angrepp av granbarkborrar. I de skyddade områdena ligger istället värdet i områdenas variationsrikedom av arter och strukturer. Angrepp av granbarkborre är en naturlig del i skogsekosystemet för naturskogar. För att uppnå dessa skilda målsättningar skiljer sig de juridiska förutsättningarna åt mellan produktionsskog och naturskyddade områden.

Med detta som bakgrund behöver vägledning om insatser för att minska spridningen av granbarkborre från skyddade områden först och främst omfatta hur de skyddade områdenas värden påverkas av granbarkborre och vilka åtgärder som behövs för att säkerställa dessa värden, men även vilka andra åtgärder som kan genomföras utan att skada området värden. Genom detta klargörs möjligheterna att genomföra åtgärder som minskar spridningen till omgivande skogar.

Det är stora ekonomiska värden som påverkas av granbarkborren. Det är dock inte bara skogsbrukets värden som står på spel, utan de värden som investerats för skydda biologisk mångfald kan påverkas negativt om åtgärder som är skadliga för dem tillåts. Angrepp av granbarkborre i skyddade områden påverkar inte utbrotten i stort, eftersom arealen skyddad granskog är mycket mindre än arealen brukad granskog<sup>1</sup>. Ägare till skogsfastigheter med granskog i nära anslutning till skyddade områden med angrepp av granbarkborre kan dock påverkas, särskilt om det handlar om stora angrepp. För dessa skogsägare har hanteringen av det närliggande skyddade området betydelse. I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att de största arealerna skyddad granskog finns i norra delarna av Sverige, där problemen med granbarkborre i dagsläget är små.

## 2.3 Avgränsningar

Detta uppdrag omfattar vägledning och andra insatser för hantering av länsstyrelsernas arbete med naturreservat och nationalparker. Vägledningen är dock även tillämplig för kommuners arbete med naturreservat och för de organisationer som utöver länsstyrelse och kommun är förvaltare av naturreservat och nationalparker.

Vägledning och förslag på insatser är av övergripande karaktär, tillämpningen av dessa behöver därefter göras av respektive länsstyrelse.

Vägledning inom ramen för detta regeringsuppdrag ersätter inte annan vägledning om skydd och förvaltning av naturreservat utan utgör istället ett komplement till befintliga vägledningar så som:

- Vägledningen *Process att bilda naturreservat*. Processen består av flera vägledningar som alla finns på Naturvårdsverkets webbplats<sup>2</sup>.
- Vägledning för förvaltning av skyddad natur (Naturvårdsverket 2018, rapport nr 6838)<sup>3</sup>.

I uppdraget ingår inte att redovisa vilka praktiska åtgärder som har genomförts för att minska spridningen av granbarkborre från naturreservat och nationalparker. Dessa uppgifter ska länsstyrelserna redovisa i sina respektive regeringsuppdrag<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> [https://www.slu.se/globalassets/ew/ew-centrala/forsk/popvet-dok/faktaskog/faktaskog20/faktaskog\\_03\\_2020.pdf](https://www.slu.se/globalassets/ew/ew-centrala/forsk/popvet-dok/faktaskog/faktaskog20/faktaskog_03_2020.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Vagledning/Skyddad-natur/Naturreservat/Process-att-bilda-naturreservat/>

<sup>3</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Skyddad-natur/Forvaltning-av-skyddad-natur/>

<sup>4</sup> <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=20889>

## 2.4 Genomförande

Genomförandet av regeringsuppdraget har utgått från det vägledande och stöttande arbetet om hantering av granbarkborrar i naturreservat och nationalparker som redan genomförts av Naturvårdsverket. Tidigare vägledning och insatser har uppdaterats och kompletterats för att ge länsstyrelserna vägledning om åtgärder för att minska spridningen av granbarkborrar från skyddade områden. De viktigaste insatserna i arbetet har varit att:

- Klargöra handlingsutrymmet att genomföra åtgärder för att minska spridningen, genom att vägleda om hur skyddade områdens bevarandevärden säkerställs.
- Vägleda om förebyggande arbete.
- Bidra med underlag till länsstyrelserna för att kunna bedriva ett riskbaserat arbetssätt.
- Finansiera berörda länsstyrelserns inventeringar av granbarkborreskador.

Vägledningen bygger på gällande lagstiftning.

En stor del i genomförandet av regeringsuppdraget har bestått av samverkan och kommunikation med berörda parter. Även länsstyrelserna och Skogsstyrelsen har fått regeringsuppdrag kopplade till hantering av granbarkborren. För att säkerställa att myndigheterna hanterar frågan på likartat sätt och utbyta erfarenheter har arbetet gjorts i nära samverkan med dessa. Vidare har samverkan också skett inom samverkansprojektet *Stoppa borrharna*<sup>5</sup>, som leds av Skogsstyrelsen och där samverkan sker mellan myndigheter, företag och organisationer i södra och mellersta Sverige. Naturvårdsverket har i detta sammanhang varit ordförande och drivande i samverkansgruppen för skyddade områden samt ingår i styrgruppen för Stoppa borrharna. Utöver ovanstående har Naturvårdsverket även haft en nära dialog och samverkan med länsstyrelserna för samsyn, kunskapsutveckling och kapacitetsuppbyggnad kring hantering av granbarkborreangrepp.

Naturvårdsverket kommer att genomföra en avstämning med berörda länsstyrelser efter att länsstyrelserna har redovisat sitt regeringsuppdrag den 1 december. Syftet med avstämningen är att bl.a. att fånga upp behovet av vidareutveckling av vägledningen och behovet av eventuella ytterligare åtgärder under 2021.

---

<sup>5</sup> <https://www.skogsstyrelsen.se/om-oss/var-verksamhet/projekt/granbarkborreprojektet---stoppa-borrharna/>

## 3. Leveranser och aktiviteter inom uppdraget

Inom ramen för uppdraget har Naturvårdsverket genomfört flera aktiviteter för att ta fram vägledning för länsstyrelsernas insatser beträffande att minska spridningen av granbarkborrar från nationalparker och naturreservat. Leveranser och insatser summeras nedan.

### 3.1 3.1 Vägledning om genomförande av åtgärder för att minska spridning

#### 3.1.1 Inledning

Naturvårdsverket har genomfört uppdraget i samverkan med länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. I arbetet med granbarkborrar i skyddade områden har myndigheterna olika roller som kompletterar varandra. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen är de myndigheter som vägleder om hantering av granbarkborre i skyddade områden. Naturvårdsverket vägleder främst länsstyrelserna om hantering av granbarkborrar i och kring naturreservat och nationalparker. Skogsstyrelsen har fokus på hantering av granbarkborrar i biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. Skogsstyrelsen har även uppdrag från regeringen att samordna berörda myndigheters arbete med att bekämpa granbarkborre, även i skyddade områden. Nedan redogörs för hur respektive vägledningsinsats genomförts i detta sammanhang. Flera av de framtagna vägledningsdokumenten och underlag finns samlade på Naturvårdsverkets hemsida<sup>6</sup>. Där finns också beskrivning av regeringsuppdraget samt länkar till relevant statistik, nyheter samt till Skogsstyrelsens hemsida där ytterligare information finns.

#### 3.1.2 Vägledningsdokument

Naturvårdsverket beslutade den 29 maj 2020 om en vägledning till länsstyrelserna om hantering av granbarkborrar i och kring naturreservat och nationalparker. Vägledningens huvudfokus är att klargöra det handlingsutrymme länsstyrelserna har att genomföra åtgärder för att minska spridningen av granbarkborren. Detta handlingsutrymme klargörs med utgångspunkt att säkerställa de värden som de skyddade områdena syftar till att bevara. Ett riskbaserat arbetssätt beskrivs också i vägledningen.

Vägledningen uppdaterades den 9 oktober 2020 (bifogat till skrivelsen). Uppdateringen innefattade:

<sup>6</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Skyddad-natur/Granbarkborre/>

- vägledning om utformning av föreskrifter i naturreservat inklusive exempel;
- vägledning om beslut om dispenser och undantag i flera områden samtidigt, samt;
- ytterligare förtydligande av handlingsutrymmet att genomföra åtgärder som är förenliga med syftet för att minska spridningen från granbarkborre i naturreservat och nationalparker.

### 3.1.3 Vägledning genom kommunikation

#### UTBILDNINGAR OCH ARBETSMÖTEN

Under våren har en rad olika arbetsmöten och utbildningar genomförts. Nedan redogörs för de väsentligaste.

4 mars – Fälträff med länsstyrelserna

22 deltagare kom för att under en heldag diskutera granbarkborrar och riskerna för både skyddade områden och närliggande områden. Vid mötet samlade Naturvårdsverket in synpunkter från länsstyrelserna angående behov av vägledning och kapacitetshöjande insatser.

26 mars – Seminarium i Linköping, anordnat av Skogsstyrelsen

Naturvårdsverket deltog med presentation för ca 300 personer från skogsnäringen och myndigheterna. Naturvårdsverket presenterade sitt regeringsuppdrag och hur vi avsåg att arbeta med detta samt tog emot synpunkter på detta.

2 april – Samverkan kring framtagande av vägledning

150 personer från både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna deltog under dagen, vilken arrangerades gemensamt av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Samtliga län från bekämpningsområdena deltog. Ett vägledande och kunskapsspridande möte med syfte att främja ett samordnat arbetssätt mellan myndigheterna som arbetar med formellt skyddade områden.

16–17 april och 28–29 april – Kalibreringsmöten

I syfte att kalibrera vilka aspekter som ska beaktas vid bedömning om det är lämpligt att genomföra naturvårdande skötselåtgärder för att begränsa granbarkborreangrepp i och kring skyddade områden anordnades dessa träffar av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket för handläggare på länsstyrelserna och Skogsstyrelsen. Alla län inom bekämpningsområdet deltog, 105 personer deltog totalt. Ett viktigt skäl till att genomföra träffarna var en strävan efter likartade bedömningar från olika myndigheter och handläggare, i frågan om granbarkborrens påverkan på biologiska bevarandevärden och möjligheter att genomföra åtgärder utan att skada dessa. P.g.a. rådande Corona-pandemi genomfördes dessa möten digitalt, utifrån kartor och bildmaterial från faktiska objekt i fält (biotopskydd, naturvårdsavtal och naturreservat).



## 3.2 Förebyggande arbete

För att vägleda och stötta länsstyrelsernas arbete med att hantera områden med hög risk för angrepp av granbarkborre i eller omkring naturreservat och nationalparker har Naturvårdsverket tagit fram förslag till ett förebyggande arbetssätt. Detta arbetssätt bygger på olika analyser som möjliggör prioritering av insatser utifrån vilken risk som finns. Efter att ha kartlagt vilka områden som har störst sannolikhet för angrepp av granbarkborren bör länsstyrelserna bedöma vilka konsekvenser ett angrepp potentiellt kan ha på ett skyddat område, för att därefter tydliggöra vilka åtgärder som är lämpliga samt tillåtna att genomföra i det aktuella området.

Analyserna utgör i sin helhet ett förberedande arbete där ny kunskap förbättrar helhetsbilden i och kring skyddade områden samt hjälper länsstyrelserna med prioritering. Respektive steg i arbetet beskrivs närmare nedan.

Arbetssättet beskrivs i bilaga till vägledningen. Alla data om riskskogar finns i geodataportalen.

### 3.2.1 Analys av riskskogar

För att öka kunskapen om vilka skogar i skyddade områden som löper större risk för angrepp av granbarkborren har Naturvårdsverket låtit göra en analys av förekomsten av granskog i skyddade områden inom bekämpningsområdet för granbarkborrar. Analysen bygger på Skogsstyrelsens kartor över skogar med hög eller mycket hög risk för angrepp av granbarkborre i skyddade skogar, så kallade riskskogar. Dessa kartor visar var angrepp av granbarkborre bedöms som möjliga, baserat på förekomst av gran, tidigare skador av granbarkborre samt ståndortsförhållanden och uttorkningsgrad i marker med mera. För att ge en bild av hur riskskogar fördelar sig runt varje naturreservat eller nationalpark inkluderar analysen även området utanför i olika zoner (1–1 000 meter från begärliga granskogar i skyddade områden). Det samlade underlaget ger möjlighet till prioritering av insatser genom att det hjälper länsstyrelserna att identifiera granskogar som löper förhållandevis hög risk att angripas av granbarkborre och därmed negativt påverka naturreservatens värden och/eller fastigheter i anslutning till skyddade områden.

### 3.2.2 Analys av angrepp

Skogsstyrelsen har på sin hemsida publicerat en karttjänst<sup>7</sup> där man bland annat kan göra förändringsanalyser av skogspartier. Dessa visar på förändringar i granens vitalitet och orsaken till det kan vara att de är angripna av granbarkborre. Med hjälp av detta samt kompletterande fältinventeringar kan länsstyrelserna göra

<sup>7</sup> <https://kartor.skogsstyrelsen.se/kartor/?startapp=skador>

analyser av förmodat angripna skogar i skyddade områden samt i deras närzoner och därmed få underlag för att identifiera var de största riskerna finns.

### **3.2.3 Genomgång av påverkan och möjliga åtgärder**

För att klargöra hur angrepp påverkar ett visst skyddat område behöver en genomgång av områdenas syften och prioriterade bevarandevärden göras. I vägledningen beskrivs att det ska klargöras om angreppen i ett specifikt område är positiva, neutrala eller negativa för att bibehålla eller uppnå syftet med skyddet. Sedan görs en bedömning av vilka åtgärder som kan vara aktuella i relation till syftesformuleringar och föreskrifter för det skyddade området.

Analysen kommer även utgöra ett viktigt kunskapsunderlag i dialogen med skogsbruket. Avslutningsvis bedöms vilka åtgärder som är lämpliga att prioritera för att minska spridningen av granbarkborrar i de skyddade områdena.

## **3.3 Kapacitetshöjande insatser**

### **3.3.1 Kunskapsunderlag**

För att få ökad kunskap om vilka naturvärden som missgynnas, gynnas eller skapas av angrepp av granbarkborrar har Naturvårdsverket beställt en sammanställning från Artdatabanken om potentiella effekter på olika organismgrupper. Sammanställningen utgör ett underlag i den vidare diskussionen kring hanteringen av naturreservat som är påverkade av granbarkborreutbrott.

### **3.3.2 Fördelning av medel**

För att minska spridningen av granbarkborren från skyddade områden fördelade Naturvårdsverket under maj 2020 4 miljoner kronor till 12 länsstyrelser för inventering av granbarkborren (tabell 1). Medlen fördelades till de länsstyrelser som omfattats av bekämpningsområdet<sup>8</sup> (exklusive Länsstyrelsen i Skåne på grund av små arealer av granbarkborrebegärlig skog i skyddade områden) för granbarkborren. Inventeringen gör det möjligt för länsstyrelsen att genomföra fältkontroller i de områden som bland annat riskskogsanalysen och skadeanalysen ringat in. Med inventeringsresultaten som grund kan länsstyrelserna påbörja arbetet med att analysera möjliga åtgärder.

<sup>8</sup> I ett bekämpningsområde finns särskilda regler för att bekämpa granbarkborre. Skogsstyrelsen beslutade om förändrat bekämpningsområde för granbarkborren från och med 1 april 2020. Bekämpningsområdet omfattar Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Värmlands, Örebro och Västmanlands län samt delar av Västra Götalands och Skånes län.

**Tabell 1. Fördelade bidrag till inventering av skador av granbarkborre per länsstyrelse.**

<b>Mottagare</b>	<b>Belopp</b>
Länsstyrelsen i Stockholms län	500 000
Länsstyrelsen i Uppsala län	500 000
Länsstyrelsen i Södermanlands län	300 000
Länsstyrelsen i Östergötlands län	400 000
Länsstyrelsen i Jönköpings län	300 000
Länsstyrelsen i Kronobergs län	300 000
Länsstyrelsen i Kalmar län	300 000
Länsstyrelsen i Blekinge län	300 000
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	300 000
Länsstyrelsen i Värmlands län	200 000
Länsstyrelsen i Örebro län	300 000
Länsstyrelsen i Västmanlands län	300 000
<b>Summa</b>	<b>4 000 000</b>