



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Miljödepartementet
Naturmiljöenheten

2021-10-19

Yttrande över Artskyddsutredningens betänkande SOU 2021:51 "Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar" (Dnr M2021/01219)

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens (KSLA nedan) uppgift är att med stöd av vetenskap och praktisk erfarenhet till samhällets gagn främja jordbruk och skogsbruk samt därtill knuten verksamhet. KSLA har fått tillfälle att lämna synpunkter på det remitterade betänkandet.

Sammanfattning

- KSLA anser att Artskyddsutredningen givits anmärkningsvärt snäva och begränsande direktiv. Frågor som rimligen borde ingå har utelämnats och i några fall uttalat utgått. Direktiven försvårar helhetssyn bland annat genom att artskyddets tillämpning i jordbrukslandskapet och i havs- och vattenmiljöer inte ingick i utredningsdirektivet. För att artskyddslagstiftningen ska bli heltäckande stödjer KSLA utredarens förslag att detta utreds vidare.
- KSLA anser att det är en allvarlig brist att effekterna av pågående klimatförändringar inte har beaktats i utredningen.
- KSLA stödjer utredningens förslag om ökad kunskapsförsörjning hos beslutande myndigheter.
- KSLA anser att det är viktigt att lyfta blicken från skydd och bevarande av enskilda arter till att också omfatta förutsättningarna för den biologiska mångfalden. Akademien stödjer därför förslaget om livsmiljöunderlag, vilka rätt utformade kommer att kunna ge verksamhetsutövare och myndigheter tillgång till samlad kunskap om fastighetens och landskapets biologiska mångfald.
- KSLA stödjer förslaget om att öka myndigheternas anslag för tillsyn av artskydd.
- En hållbar avvägning mellan enskilda och allmänna intressen är en grundförutsättning för en hållbar politik om artskydd och biologisk mångfald. Det är en brist att utredaren inte kunde ta sig an denna frågeställning.
- KSLA stödjer förslagen om att införa en ny grund för inrättande av biotopskydd för att bevara fridlysta arter.
- KSLA stödjer utredningens förslag rörande förebyggande av artskyddsbrottslighet.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Allmänna synpunkter

Konflikterna rörande artskyddet har ökat. KSLA tycker att detta är olyckligt eftersom det spiller över på andra frågor rörande nyttjande av naturresurser, äganderätt och rättssäkerhet. Därför är det viktigt att regelverket rörande artskyddet reformeras så att det fungerar effektivt, är tydligt och rättssäkert. Helhetsperspektivet måste också alltid finnas med.

KSLA anser att utredaren utifrån utredningsdirektiven i allt väsentligt har gjort ett gediget jobb med att lägga förslag som syftar till att skapa en överskådlig struktur och därmed öka förståelse för det regelverk som styr artskyddet.

Utredaren föreslår ett nytt kapitel 8 i miljöbalken, bland annat med hänvisning till EU-harmonisering och till skydd för äganderätten. Av denna förändring följer ett antal direkta och indirekta konsekvenser, som till exempel klagorätt för vissa miljöorganisationer. KSLA stödjer förslaget om ett nytt kapitel 8 och därmed de direkta och indirekta konsekvenserna av förslaget.

Direktiven försvårar helhetssyn

KSLA anser dock att utredningsdirektiven har begränsat utredningen i olika frågor. Eftersom artskyddets tillämpning i jordbrukslandskap och i havs- och vattenmiljöer inte ingick i utredningsdirektivet gick möjligheten till helhetsperspektiv förlorad. För att artskyddslagstiftningen ska bli heltäckande stödjer KSLA utredarens förslag att detta utreds vidare.

Involvera markägaren

Avsättning av skyddade områden har stor betydelse för att bevara sällsynta arter. Men även skötsel av brukade landskap är viktig för bevarandet av såväl hotade arter som den mångfald som bidrar med viktiga ekosystemfunktioner och utgör ett biologiskt kulturarv. Traditionellt brukade habitat utgör refugier för många arter och ett hänsynstagande skogs- och jordbruk bidrar till en generell biologisk mångfald. Här är inte områdesskydd tillräckligt som instrument. Det måste skapas incitament för markägare att bidra till mångfalden, inte minst genom en dialog mellan myndigheter och markägare inför olika typer av åtgärder. Markägarens engagemang, intresse och medvetenhet måste tas tillvara, samtidigt som markägares medvetenhet om sitt ansvar ökar.

Bristande konsekvensanalys

Utredningen har gjort ekonomiska konsekvensanalyser för en del av sina förslag men föreslår inte hur dessa skulle kunna finansieras, vilket är en svaghet. Det saknas också en beskrivning av hur kostnadseffektiva förslagen är när det gäller deras bidrag till artskyddet.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Klimatförändringar

KSLA menar att det är en allvarlig brist att utredningen inte har beaktat effekterna av klimatförändringar som en faktor när det gäller artskyddet. Klimatförändringar leder redan i dag till förändrad artsammansättning i svenska landskap. Förstärkt artskydd kan krävas för arter som förväntas påverkas negativt, särskilt arter med en nordlig utbredning. Ett bredare fokus på både traditionell naturvård genom skyddade områden och naturvård i de brukade vardagslandskapen kan också krävas för att möjliggöra för arter, inte minst habitatspecialister, att ändra sina utbredningsområden i takt med klimatförändringen. Ett förstärkt skydd av biologisk mångfald kan bidra till ekosystemens resiliens mot klimatförändringar.

Fridlysningsregler

KSLA är positiv till att utredningen föreslår en översyn över vilka arter som ska vara nationellt fridlysta och att livsmiljön då tas med i beaktande. KSLA stödjer också förslaget att länsstyrelserna ska kunna upphäva inaktuella regionala fridlysningsbeslut, eftersom det är bättre att samla dessa beslut på nationell nivå.

Markägarens ansvar för att inhämta kunskap

KSLA stödjer den analys som både Artskyddsutredningen och Skogsutredningen gjort, och som säger att markägaren är verksamhetsutövare, oaktat om markägaren anlitar någon annan för att utföra själva arbetet i skogen. Det är i detta sammanhang av största vikt att det avtal som markägaren sluter med en utförare är utformat så markägarens ansvar förs över till utföraren.

Utredningen påpekar att det enligt miljöbalken är ägarens/verksamhetsutövarens ansvar att inhämta kunskap om hur verksamheten påverkar arter. Det vilar också på markägaren att vidta de förpliktelser som krävs för artskyddet. Även om kraven inte är nya kan de uppfattas som mycket högt ställda och svåra att hantera för en enskild markägare. För att en markägare ska kunna klara att uppfylla kraven måste samhället tillhandahålla relevant kunskap på ett lättillgängligt sätt.

Även i Skogsutredningen poängteras markägarens ansvar att känna till naturförhållandena på sina marker. Ett förslag i Skogsutredningen är att staten ska betala för begränsade naturmiljöbeskrivningar på de privata skogsägarnas marker. I Artskyddsutredningen sägs "*I den mån det allmänna inte tillgängliggör kunskap om landskapet och om markerna, kommer enskilda verksamhetsutövare eller den som vill vidta en åtgärd att själva behöva inhämta det underlag som behövs för att de ska kunna följa fridlysningsreglerna*".

Det är viktigt att förslagen i skogsutredningen harmoniseras med förslagen i Artskyddsutredningen beträffande ansvaret för naturmiljö/livsmiljöbeskrivningar.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Ökade kunskaper är alltid positivt, men att skaffa kunskap kräver samtidigt resurser för markägare. Önskvärt är att man genom rådgivning verkligen tar till vara markägarnas egna kunskaper och erfarenheter. Vidare behövs utveckling av nya lösningar när det gäller ”artbevarande” markanvändning och att det finns statlig finansiering som möjliggör sådant innovationsarbete. Detta fångas inte upp av utredningen.

Myndigheternas ansvar att tillgängliggöra information

De höga kraven på markägaren måste mötas av höga krav på att myndigheterna ska samla information och göra den mer lättillgänglig. Utredningen lägger flera konkreta förslag på hur kunskap och information om biologisk mångfald ska kunna förbättras. KSLA betonar att det är viktigt att havs- och vattenmiljöerna också omfattas av förslagen, och stödjer dessa förslag från utredningen:

- Naturvårdsverket får i uppdrag att i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten samt SLU Artdatabanken ta fram tydlig och samlad information om samtliga fridlysta arter;
- Naturvårdsverket får i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter ta fram råd och riktlinjer för hänsynskrävande livsmiljöer på land, inklusive vad som kan skada arter som är beroende av livsmiljöerna, samt vilken skötsel eller vilka åtgärder som kan behövas för att gynna sådana livsmiljöer och arter som är fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade.

KSLA stödjer dessa förslag, eftersom tydliga myndighetsuppdrag är grundläggande. Vi vill samtidigt framhålla att det är viktigt att resurser avsätts för arbetet.

KSLA stödjer vidare förslaget om att utreda SLU Artdatabankens huvudmannaskap, formella myndighetsroll och funktion som kunskapscentrum för arter och biologisk mångfald men att det behöver göras i ett betydligt bredare perspektiv. I dag samlas den fritt tillgängliga informationen om biologisk mångfald inom Svensk Biodiversitetsdatainfrastruktur (SBDI), som stöds av elva universitet och myndigheter i samverkan, under ledning av Naturhistoriska riksmuseet och SLU. I ett kommande utredningsuppdrag behöver man analysera hur kunskapsstödet om artskydd och biologisk mångfald på bästa sätt organiseras, finansieras och tillgängliggörs för svenska myndigheter och markägare.

Livsmiljöunderlag samlar myndigheternas och markägarens kunskap

Utredningen lägger ett stort antal förslag, varav några är mer systempåverkande. Dit hör enligt KSLA:s uppfattning förslaget att länsstyrelserna ska utarbeta livsmiljöunderlag som kopplas till de gröna infrastrukturplanerna i vilka biologisk

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

mångfald ingår. Rätt utformade kommer dessa underlag att vara viktiga för att få ett landskapsperspektiv för brukandet. Det är viktigt att lyfta blicken från skydd och bevarande av enskilda arter till att också ta ett helhetsgrepp när det gäller skydd och bevarande av biologisk mångfald mer generellt. KSLA stödjer därför denna ansats. På sikt bör dock livsmiljöunderlagen och de gröna infrastrukturplanerna föras samman i en plan.

Vi anser också att länsstyrelserna, som har tillsynsansvaret för biologisk mångfald enligt miljöbalken, är den mest relevanta myndigheten att ansvara för livsmiljöunderlagen. KSLA ser inte att länsstyrelsen nödvändigtvis är utförare av själva arbetet, men att länsstyrelserna måste tillföras tillräckliga resurser för att säkerställa att livsmiljöunderlagen tas fram med tillräcklig kvalitet.

KSLA vill dock påpeka att förslaget om livsmiljöunderlag bör modifieras och omfatta ett mindre och mer välmotiverat urval av arter. Mer än 2 000 arter är klassade som hotade i Sverige, varav en del har mycket breda livsmiljöer och är spridda över större delen av landet (exempelvis lo, varg, knärot, grönfink och tornseglare). Det är varken relevant eller realistiskt att utarbeta livsmiljöunderlag för alla dessa arter.

KSLA understryker vikten av samråd innan åtgärdsförslag baserade på livsmiljöunderlagen fastställs. Vi ser att det finns likheter med hur EU:s ramdirektiv för vatten har implementerats och hur åtgärdsplaner kopplat till detta fastställs genom regionalt sammansatta nämnder. KSLA vill framhålla vikten av övervakning av livsmiljön för att kunna revidera underlagen, vilket bör ske genom länsstyrelsens tillsynsansvar.

Rätt till ersättning vid intrång i förfoganderätten

KSLA anser att markägaren ska ha rätt till ersättning, i enlighet med vad som framgår av regeringsformen, vid intrång i förfoganderätten. Samtidigt har markägaren ett ansvar att acceptera vissa restriktioner och inskränkningar i sitt brukande inom ramen för sektorsansvaret. En hållbar avvägning mellan enskilda och allmänna intressen är en grundförutsättning för en hållbar politik om artskydd och biologisk mångfald. Det är en brist att utredaren inte kunde ta sig an denna frågeställning.

Utredningen presenterar emellertid nya förslag som förbättrar markägarens möjlighet att erhålla ersättning vid inskränkningar i förfoganderätten på grund av artskydd. KSLA stödjer de förslag som innebär att:

- biotopskyddsområde ska kunna antas med syfte att skydda arter;
- då biotopskydd inte är lämpligt, exempelvis om området behöver skötsel, bör naturvårdsavtal som båda parter är nöjda med eftersträvas.

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Utredaren har övervägt att etablera en branschfinansierad fond som kan betala ut ersättning vid artskydd, men anger att företrädare för markägarintressen i utredningen motsatte sig detta. Akademien konstaterar dock att en etablering av en motsvarande fond löste de problem som fanns vid införande av EU:s ramdirektiv för vatten.

I utredningen finns förslag på att regeringen ska få utfärda föreskrifter som kan bryta ett erhållet miljötillstånd om någon art hittas vars livsmiljö kan hotas. Om det ska vara möjligt att stoppa en redan godkänd verksamhet, måste det finnas ett mycket effektivt system för att snabbt utreda frågan om dispens för eller ersättning till markägaren.

Artskyddsbrottslighet

KSLA stödjer utredningens förslag rörande artskyddsbrottslighet.

Stockholm, dag som ovan

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Jan Fryk
Akademiens preses

Eva Pettersson
Akademiens sekreterare och VD