

Biologiska institutionen

Yttrande om Artskyddsutredningens betänkande SOU 2021:51 Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar (dnr M2021/01219)

Sammanfattning och övergripande ställningstagande

Inledningsvis kan vi konstatera att detta är en väldigt omfattande och mycket väl genomarbetad utredning trots att den utförts på förhållandevis kort tid. Det är ett imponerande arbete som gjorts.

Inte minst internationellt men även nationellt fortsätter den biologiska mångfalden att ha problem (IPBES 2019, Svenska Rödlistan 2020) trots idag existerande miljölagstiftning och nationella så väl som europeiska och internationella mål om att häva den negativa utvecklingen. Att det fortsatt går utför beror till största delen på förlust och försämring av arternas livsmiljöer, en utveckling som riskerar förlöpa om inte naturens rättigheter stärks genom bland annat förstärkt lagstiftning. Vi välkomnar därför utredningens förslag eftersom de förtydligar och i våra ögon förstärker det lagstadgade skyddet för de organismer som inte kan föra sin egen talan, och som samhället i förlängningen är beroende av bland annat genom de ekosystemtjänster de producerar.

Vi är i stort mycket positiva till utredningens slutsatser och förslag, som vi sammantaget uppfattar skulle innebära en tydlig förstärkning av det befintliga artskyddet i Sverige. En förstärkning som ligger väl i linje med sentida avgöranden i EU-domstolen, exempelvis i fallet Skydda skogen (C-473/19 och C-474/19) och i Mark- och Miljööverdomstol. Skulle allt, eller

huvuddelen, av det som föreslås bli verklighet förbättras förutsättningarna för en bibehållen eller rentav förstärkt biologisk mångfald i Sverige.

Vi är positiva till förslaget om att lyfta fridlysningsbestämmelserna från förordning till lag in i 8. Kap. Miljöbalken. Vi ser det också som ett bra förslag att införa mål med artskyddet i samma kapitel, liksom att arternas skyddsbehov föreslås kopplas till ”Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden såväl som Sveriges nationella miljömål”.

Vi tycker även att det är bra att det förtydligas att i vardagslandskapet bör artskydd och mänsklig verksamhet kunna samexistera genom att ”den mänskliga aktiviteten anpassas till arternas behov genom att allmän hänsyn visas”. Vi tolkar detta som att det föreslås att brukande så långt det är rimligt ska genomföras utan att skada förekommande arter.

Vi bedömer att utredningsförslagen ger ett mera stabilt och rättssäkert ramverk när det gäller markägares och verksamhetsutövarers situation i förhållande till artskydd. Tydligheten i vad som gäller när en markägare kan få ersättning förbättras. Därmed förbättras rättssäkerheten i stort. Det är bra att det förtydligas att det inte ska utgå ersättning för att följa lagen. Vi kan samtidigt känna en viss oro för eventuell påverkan på de ekonomiska möjligheterna för formellt skydd av större naturområden om stora summor ska läggas på mer småskaligt biotopskydd för arter. Samtidigt kan självklart ett mer finmaskigt nätverk av skyddade livsmiljöer i vardagslandskapet också till viss del minska behovet av stora skyddade områden, i alla fall för vissa arter och i vissa miljöer.

Vi finner det mycket lovande att det föreslås att artskyddets tillämpning i jordbruket och havs- och vattenmiljöer ska utredas. Vi ser det som självklart att artskyddet bör gälla fullt ut i alla miljöer och för alla former av näringar.

Vi konstaterar även att utredningen till viss del har varit något begränsad då det har varit uttalat från början att den inte direkt kan gå in på frågor i skogsvårdslag och jaktvårdslag trots de

uppenbara beröringspunkterna. Ett samlat grepp kring artskydd, skogsvård och jakt vore önskvärt.

Mer specifika synpunkter på några saker i utredningsförslagen

Uppdelning av bestämmelser i EU-direktiven

Vi är något tveksamma till att dela upp bestämmelserna utifrån fågel- och livsmiljödirektiven så att dessa regleras separat. Detta skulle kunna innebära en försvagning för fåglarnas del när det gäller skyddet för deras livsmiljöer, vilket i så fall vore negativt för fågelskyddet. Samtidigt behöver en sådan uppdelning inte innebära någon egentlig skillnad mot dagsläget, vilket utredningen också nämner. Men om det ändå inte ger någon skillnad undrar vi varför en uppdelning föreslås? Vi menar att det rimligen blir enklare och tydligare om samma regler gäller genomgående, oavsett viken organismgrupp det handlar om. En sammanhållen tolkning bör ge bästa möjliga nytta för den biologiska mångfalden i stort, och samtidigt göra hantering av olika ärenden enklare.

Dispens från fridlysningsreglerna och kompensationsåtgärder

Det är bra att det tydligt framkommer att kompensationsåtgärder inte får påverka möjligheten att få dispens från fridlysningsreglerna. Samtidigt föreslås att om dispens är möjlig så ska kompensationsåtgärder övervägas. Här vill vi lyfta att det finns stora kunskapsluckor kring hur väl ekologisk kompensation hindrar förlusten av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Det är därför ännu inte möjligt att ta fram evidensbaserade riktlinjer för hur ekologisk kompensation bör utformas. Innan kunskap finns bör inte ekologisk kompensation användas storskaligt som medel för att hindra förlusten av biologisk mångfald. Detta avhandlas i "NATURVÅRDSVERKET RAPPORT 6996 När kan ekologisk kompensation bidra till att bevara biologisk mångfald och ekosystemtjänster?". När man utformar kompensationsåtgärder är det viktigt att använda

ekologisk kunskap. Även om antalet utvärderingar av ekologisk kompensation är litet kan man få god vägledning från andra typer av ekologiska undersökningar. För att kunna utvärdera vilka kompensationsåtgärder som förhindrar nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster behöver myndigheter som begär ekologisk kompensation samtidigt kräva en systematisk och långsiktig uppföljning av utfallet av kompensationen. Det är med andra ord inte självklart vilken areal, skötsel av densamma, samt långsiktighet i skötselåtagande som kan anses utgöra en tillfredställande kompensation för en förlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Praxis kommer att behöva utformas men är idag långt ifrån etablerad eller tillfredställande kunskapsunderbyggd.

Kunskap

Vi konstaterar att det är väldigt mycket kunskap som behövs och efterfrågas för att kunna bedriva ett effektivt artskydd. Därmed är det ytterst viktigt att det finns system för hur kunskap ska insamlas och beslut om vilka nivåer av kunskap som krävs i olika sammanhang.

Vi ser det som positivt med ett förtydligande av att det är effekten (på arter) av åtgärden som ska bedömas, oavsett vem som är utövaren, och att skaffa sig den kunskap som behövs för att bedöma de möjliga konsekvenserna vilar på just denna verksamhetsutövare eller fastighetsägare i de fall då fastighetsägaren överlåter rätten åt tredje part att utföra åtgärderna. Detta är även i linje med skogsutredningens tidigare slutsatser. Det är enligt vår rimligt mening att det övergripande ansvaret att ta fram och samordna kunskap vilar på staten och myndigheterna, men om kunskap inte finns vid önskan om en åtgärd ska verksamhetsutövaren ansvara för att kunskap tas fram.

Myndigheternas tillgängliggörande av befintlig information

Vi stödjer i stort utredningens förslag under punkten “Myndigheternas tillgängliggörande av befintlig information”. Ett samlat och mer tillgängligt kunskapsunderlag är av stor vikt

för att nå utredningens syfte. Vi tycker att förslaget om en nationell bristanalys av kunskap om biologisk mångfald är bra.

Uppdraget till Statskontoret att utreda det långsiktiga huvudmannskapet för tillhandahållandet av svenska biodiversitetsdata, och finansiering av den samma, bör dock breddas och göras mer förutsättningslös än att enbart riktas mot SLU Artdatabanken. Samtidigt är det rimligt att just SLU Artdatabanken kan tänkas ha en huvudroll att spela i sammanhanget, inte minst då Artdatabanken idag ansvarar både för informationssammanställningarna i Artfakta och för observationsdata i Artportalen. Det går dock att ifrågasätta om den starka kopplingen mellan näringsintressen (jord- och skogsbruk) och SLU är den bästa grunden för huvudmannskap för biodiversitetsdata. Borde egentligen inte ett mera fristående huvudmannskap vara att föredra? En mer fristående Artdatabank kanske?

Stort fokus läggs i utredningen på Artportalen som huvudsaklig informationskälla. Oaktat Artportalens många förtjänster uppfyller den inte alla de krav som ställs, för att förse landets aktörer med nödvändig kunskap. Å ena sidan läggs inte alla de observationer som görs av landets naturintresserade in på Artportalen och många undviker till och med aktivt att rapportera sina data dit. Å andra sidan finns en övertro hos många användare, även myndigheter, att "finns inget rapporterat på Artportalen för ett område, så finns inget viktigt där att ta hänsyn till". Noteras bör här också, vilket även påpekas i utredningen, att svenska artdata återfinns även i andra källor än i Artportalen, inte minst inom nationell och regional miljöövervakning. Vi bedömer därmed att det viktiga inte är att alla data finns på en plats, utan att alla data går att få tillgång till på ett enkelt sätt för alla intresserade. Här ser vi att de av Naturvårdsverket startade datavärdsskapen har en viktig roll att spela även inom artskyddet, och detta är något som behöver tas med i utredning av huvudmannskap för biodiversitetsdata.

Även om just artfynd kommer att spela en väldigt stor och viktig roll inom artskyddet, inte minst för den helt nödvändiga

kunskapen om var enskilda arter finns, så måste även nämnas att det krävs mer kunskaper än så för ett framgångsrikt artskyddsarbete. Utöver kunskap om förekomst på en viss plats behövs mer kunskap om ekologin på både art och livsmiljönivå. Sådan viktig kunskap tas fram av forskare vid många olika svenska institutioner och denna forskning är därför ytterst viktig att beakta.

Den i utredningen kort beskrivna nya infrastrukturen för biodiversitetsdata (Svensk Biodiversitetsdatainfrastruktur, SBDI, 6.6.4) är nu sjösatt. Där exponeras inte bara de många av allmänheten osystematiskt insamlade artobservationerna från Artportalen, utan även de för vetenskapen och kunskapsbyggandet mest värdefulla dataseten, till exempel systematiskt insamlade biodiversitetsdata (jmf. 6.6.1.). SBDI är en kritisk infrastruktur för att stärka svensk forskning om biologisk mångfald, vilket i sin tur är en förutsättning för att tillhandahålla den kunskap som på kort och lång sikt behövs för att uppfylla ett av utredningens uttalade mål (sid 55: "Ett effektivt artskydd fordrar kunskap"). SBDI går naturligtvis också att vidareutveckla och anpassas ännu bättre för de behov som myndigheter och andra aktörer inom artskyddsfrågor har.

Livsmiljöunderlag

Förslaget om att Länsstyrelserna ska sammanställa Livsmiljöunderlag för alla arter som är "fridlysta enligt 8 kap MB, alla EU-listade, nationellt fridlysta och regionalt prioriterade samt deras livsmiljöer" är i grunden mycket bra, men samtidigt en extremt stor uppgift om den ska genomföras fullt ut. Det får oss att undra i vilken omfattning detta är rimligt? Vem ska insamla all den kunskap som behövs? När och hur ska den insamlas? Eller ska ambitionsnivån vara ganska låg och det hela i stort bygga på redan existerande kunskaper och det som insamlats både professionellt och ideellt? Här finns många frågor och det är viktigt att det tas fram ett genomtänkt förslag på hur detta ska göras i praktiken. Ett sådant förslag måste givetvis också innehålla tydliga och väl formulerade mål för vad

ett Livsmiljöunderlag ska vara. Förslagen i utredningen behöver specificeras när det gäller detta. Förslag om en nationell bristanalys av vilken kunskap om biologisk mångfald som behöver kompletteras är en bra början på en sådan process, men frågan är ändå på vilken nivå som ambitionen ska läggas? Uppföljning och översyn av livsmiljöunderlagen ska ske löpande och minst vart femte år. Revidering vid behov. Om detta blir verklighet kommer rimligen mycket av miljöövervakningen av arter att inriktas på just detta vilket inte är något negativt i sig. Snarare en naturlig del av att miljöövervakningen allt mer kommer att inriktas på sådant som kopplar till EU-direktiven.

Skydd för vissa arter och artgrupper men inte för andra?

Vi är i högsta grad medvetna om att både den existerande artskyddsförordningen och den i utredningen föreslagna uppgraderade varianten till stora delar bygger på EU:s Fågeldirektiv och Livsmiljödirektivet. Därmed omfattas de arter och artgrupper som upptas i dessa, medan andra arter/artgrupper hamnar helt utanför artskyddsdiskussionen. Detta leder till väldigt olika skyddskriterier mellan artgrupper där enda undantaget är ifall andra arter eller artgrupper istället är nationellt fridlysta eller regionalt prioriterade. Exempelvis omfattas alla fåglar och alla grod- och kräddjur av nationella fridlysningsregler, men bara ett fåtal insekter och av andra organismgrupper inga alls. Arter som i princip är nära utrotning kan vara fullständigt legala att insamla och döda. Vi är medvetna om att detta är en större fråga än vad som avhandlats i den nu färdiga utredningen men vill ändå bara flagga för att det fortsatt finns omfattande luckor i artskyddet när det gäller vissa organismgrupper.

För att ge ett konkret exempel: brun gräsfjäril, *Coenonympha hero*, är fridlyst i Sverige och inom övriga länder i EU då den ingår i livsmiljödirektivets Bilaga 4. Vad vi förstår finns det redan idag möjligheter att ge dispens som tillåter insamling och andra liknande studier när så krävs. Trots detta skrivs det explicit in i lagtexten (19 §, sidan 90) att denna art såväl som 18 andra

arter i livsmiljödirektivets Bilaga 4 undantas från fridlysning när så anses motiverat. Detta ter sig som ett slentrianmässigt undantag, i synnerhet då möjligheten till dispens redan finns. Insamling av djur och växter är viktigt för såväl forskning, kunskapsuppbyggnad för bevarandeåtgärder, och folkbildning. Samtidigt är det viktigt att balansera behovet av insamling mot andra avväganden. I det sammanhanget ter sig undantaget för de ovan nämnda 19 arterna omotiverat. Generellt välkomnar vi en diskussion där såväl insamling som strikta skyddsåtgärder ryms i verktygslådan för naturvård och artskydd, inte minst för insekter, växter och andra icke-vertebrater.

Detta yttrande har lämnats av Biologiska institutionen och ställts samman av en grupp bestående av Dr. Martin Green, Dr. Maria von Post, Prof. Pål-Axel Olsson, Doc. Lars Pettersson, Prof. Åke Lindström och Doc. Ola Olsson.