

Yttrande över remiss från Miljödepartementet avseende SOU 2021:51 Skydd av arter - vårt gemensamma ansvar

Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) anser att utredaren har presenterat en gedigen genomlysning av de krav som ställs i internationella och EU-regelverk och väl underbyggda förslag till hur den nationella lagstiftningen bör utvecklas. SLU ser dock ett antal möjligheter till bättre tydlighet och förutsägbarhet. SLU konstaterar också att det återstår en del utmaningar inom vissa områden.

Specifika synpunkter

Kap 10 Förslag kunskapskrav och utredningsansvar

SLU ser övervägande positivt på de förslag kring kunskapskrav och utredningsansvar som presenteras, men bedömer att förslaget om information om fridlysta arter innehåller detaljer som möjligen kan hanteras på annat sätt för ökad effektivitet.

SLU välkomnar alla förslag som syftar till en tydligare ansvarsfördelning och en långsiktighet i finansieringen och ser därför fram emot Statskontorets utredning av SLU Artdatabanken så att vi kan förbättra verksamheten ytterligare. SLU påpekar även att universitetet har stått för en långsiktig finansiering av SLU Artdatabankens verksamhet utöver anvisade medel enligt regleringsbrevet. SLU ser också fram emot att bidra till genomförandet av övriga förslag kring kunskap; våra webbtjänster torde kunna ha en viktig roll i den avsedda kunskapsspridningen. SLU vill dock påpeka att Artportalen inte drivs på uppdrag av Naturvårdsverket, även om Naturvårdsverket bidrar till dess finansiering och utveckling.

Utredningens förslag om bristanalys av vilka data om biologisk mångfald som saknas är bra. SLU kan dock direkt påpeka att kunskapen om många hotade och

fridlysta arters förekomst, utbredning och trender är fragmentarisk. I kapitel 11.8.4 anges att generell information om arters trender finns i Sveriges rapportering till EU:s naturvårdsdirektiv, i miljömålsuppföljningen och i miljöövervakningen. Det är dock bara för arterna listade i direktiven som riktad kunskapsinhämtning pågår. För att följa upp att utredningens syfte nås, det vill säga att regelverket effektivt skyddar de hotade arterna, menar SLU att det också behövs en regelbunden uppföljning, övervakning eller inventering av de mest hotade arterna.

Utredningen påtalar markägarnas kunskapskrav. SLU håller med om att information om arter från markägare, konsulter m.fl. är viktig men den behöver tillgängliggöras digitalt så att den också kan göra nytta på landskapsnivå som kunskapsunderlag i kommande ärenden och som basnivå vid framtida uppföljning av verksamheten.

SLU bedömer att förslag 10.5 om information om fridlysta arter är onödigt detaljerat med hänvisningar till utpekade myndigheters webbplatser. Förmodligen finns det större samordningsvinster att inhämta genom att samordna denna typ av information med annan artinformation i redan befintliga system, exempelvis sådana som tillhandahålls av SLU Artdatabanken. Det är också lättare att hålla informationen uppdaterad på så sätt.

Kap 11 Förslag på nytt 8 kap. miljöbalken

Utredningen föreslår att det ska införas regler och bestämmelser som tydliggör verksamhetsutövarens ansvar (samråd, kunskapssammanställning, konsekvenser mm). SLU ser detta som positivt då det kommer att stärka skyddet för arterna och relaterar till de föreslagna livsmiljöunderlagen. Detta underlättar även myndigheternas tillsyn då de får ett bättre beslutsunderlag. SLU föreslår dock att undantaget i 8 kap 19 § även gäller för dokumentering av arten i inventerings- eller miljöövervakningsändamål, i tillägg till forskning och undervisning. För rapporteringen enligt EU:s livsmiljödirektiv är det viktigt att kunna övervaka dessa arter effektivt.

Kap 11.8 Livsmiljöunderlag

SLU ser delvis positivt på förslaget om livsmiljöunderlag, men anser att det föreligger en risk att det blir en stor börda för länsstyrelserna. Den kunskap och information som beskrivs i förslaget om livsmiljöer är omfattande och viktig i arbetet med artskyddet, men torde gå att sammanställa på ett mer kostnadseffektivt och förutsägbart sätt om man hanterar en större del av underlaget på nationell nivå. Under senare tid har länsstyrelserna arbetat med regionala landskapsstrategier och därefter med planer för grön infrastruktur. Det finns en risk att arbetet med ytterligare liknande underlag ställer sig i vägen för nödvändigt åtgärdsarbete på länsstyrelsernas naturvårdsavdelningar. Därutöver är det stor risk att underlaget snabbt blir inaktuellt om det ska uppdateras enbart vart femte år. Materialet som

ger de ekologiska förutsättningarna bör därför löpande uppdateras, genom bl. a. miljöövervakningsdata, och finnas tillgängligt digitalt.

Om livsmiljöunderlaget tas fram utifrån administrativa gränser finns också stor risk att information om artförekomster eller livsmiljöförutsättningar på ”andra” sidan länsgränsen förbises, och landskapsperspektivet riskerar att gå förlorat. Flera sådana exempel förekommer. Ett nationellt tillhandahållet livsmiljöunderlag ger förutsättningar för en hantering av artskydd utifrån ekologiska behov snarare än administrativa gränser. En nationell hantering underlättar också prioritering av ansvarsarter och bevarandet av prioriterade kärnområden.

Länsstyrelsernas roll i livsmiljöunderlaget kan vara att tillhandahålla och regelbundet uppdatera den delen av informationen som handlar om rekreativvärden och andra ekosystemtjänster, kulturella värden och exploateringsintressen. Utredningen betonar att kunskapsunderlag såväl som analys av underlaget ska vara vetenskapligt grundad. SLU föreslår därför att även analysen samordnas på nationell nivå för att harmonisera metodik och kvalitet över länsgränserna. Till exempel var i landskapet det finns goda förutsättningar att finna fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter samt var det finns brister i livsmiljön och behov av restaurering.

SLU håller med om utredningens förslag att livsmiljöunderlagen ska omfatta alla arter som är fridlysta enligt 8 kap. miljöbalken, hotade enligt rödlistan eller regionalt prioriterade, samt deras livsmiljöer. Information om arternas livsmiljöbehov och förekomst finns i viss mån redan på plats digitalt via webbtjänsterna www.artportalen och www.artfakta vilket kan utvecklas ytterligare.

SLU vill påpeka att livsmiljöunderlaget enligt förslaget i utredningen, även om det tillämpas fullt ut, inte utgör en målstyrd plan. Hotade eller fridlysta arter inom samma geografiska område har olika och ibland motstående behov och artskyddet eller åtgärderna behöver prioriteras. Riktlinjer för regional prioritering och ansvar behövs och där har länsstyrelserna en viktig roll.

Bra kunskapsunderlag är nödvändigt men det är viktigt att inte arbetet med att ta fram livsmiljöunderlagen ställer sig i vägen för pågående arbete med artskydd eller att det drar ut på tiden. Konsekvensanalysen förutsätter att livsmiljöunderlagen finns på plats för att de nya bestämmelserna ska kunna träda i kraft, vilket kan innebära en oönskad fördröjning av nödvändiga åtgärder.

SLU saknar en tydlig förklaring vilken rättslig verkan livsmiljöunderlaget har för hotade arter som ej är fridlysta. Det påpekas i konsekvensanalysen att artskyddet är viktigt för att uppnå miljömålen och bevarandet av hotade arter. I så fall bör livsmiljöunderlaget ha en tydlig rättsverkan och omfatta flertalet hotade arter.

Utredningen föreslår att myndigheterna måste ges ökade och riktade anslag för tillsyn av artskyddet (11.13), då den idag är nästan obefintlig. Tillsyn av hotade

arter i vardagslandskapet är dock inte möjlig utan ytterligare kännedom om var arterna finns, se ovan under kunskapsunderlag.

Kap 12 Förslag om nya fridlysningsregler

SLU instämmer med tolkningen att artskyddet ska tillämpas oberoende av arternas bevarandestatus (sid 1065 kap 12.7.5 samt sid 1615 kap 15 författningskommentarer). Detta är en av huvudpunkterna i målet ”Skydda skogen” som EU-domstolen förklarade och utvecklade i domslutet. Flera domslut i Sverige har under åren haft annan tolkning.

SLU föreslår att möjligheten skapas att Regeringen får meddela föreskrifter enligt det som föreslås i Miljöbalken 8 kap 20 § ad 5 även för arter som inte omfattas av EU:s naturvårdsdirektiv om det finns skyddsbehov som föranleder ett starkare skydd. Detta torde stärka skyddet där så behövs bäst.

I övrigt stödjer SLU inriktningen i utredningens förslag om nya fridlysningsregler.

Kapitel 14 Förslag som syftar till att förebygga artskyddsbrott

Det har länge funnits ett behov av att skärpa bestämmelserna rörande det som utredningen benämner artskyddsbrott. SLU ser positivt på utredningens förslag och tillstyrker i alla delar. De föreslagna ändringarna bidrar inte bara till uppfyllandet av krav enligt EU-rätten och internationella överenskommelser utan skapar dessutom förutsättningar för en effektiv myndighetsutövning.

Förslagen om förbud för handel, transport etc. för nationellt fridlysta djur- och växtarter (14.7 resp. 14.12) är ett viktigt steg när det gäller skyddet av fridlysta arter, inte minst stänger det flera kryphål när det gäller hantering och innehav av arter med förekomst i flera EU-länder.

Utsättning av individer av främmande fågelarter för jakt är otillräckligt reglerad idag vilket redan har lett till etablering av frilevande bestånd av rödhöna i nordöstra Skåne. Fågelrapporteringen i Artportalen visar dessutom tydligt att ett antal främmande fågelarter numera noteras allt oftare i det vilda. Effekterna av att främmande arter etablerar sig i Sverige är i många fall svåröverskådliga, och riskerna måste minimeras utifrån försiktighetsprincipen. Effekterna av utsättning av inhemska och sedan länge etablerade främmande arter är svårare att överblicka, men risken för genetiska effekter har visat sig vara stor i många fall. SLU stödjer utredningens resonemang kring, och ser positivt på, att det även i fortsättningen ska vara förbjudet att transportera för försäljning, förvara för försäljning samt bjuda ut levande exemplar av klipphöna, dalripa, ringduva och rödhöna.

SLU välkomnar förslaget om ett totalförbud för innehav av äggsamlingar, och tillstyrker den restriktiva tolkningen av begreppet samling (fler än ett (1) ägg utgör en samling).

Fredningen enligt jakt- och fiskelagstiftningen lever inte upp till de krav som kan ställas på ett effektivt artskydd. En översyn av dessa bestämmelser låg utanför utredningens mandat, men en sådan översyn krävs för att harmonisera de föreslagna ändringarna när det gäller arterna i nuvarande artskyddsförordningen (och eventuella tillkommande arter i den föreslagna översynen av nationellt fridlysta arter) med bestämmelserna i jakt- och fiskelagstiftningen.

Det är inte enkelt att sätta ett pris på biologisk mångfald. SLU bedömer att förslagen rörande artvärde och artvärdesförverkande är ett betydelsefullt steg i arbetet med att motverka artskyddsbrott och tillstyrker utredningens förslag.

Det råder för tillfället stor osäkerhet kring det nationella arbetet och ansvarsfördelningen rörande CITES-frågor. Den föreslagna resursförstärkningen är nödvändig som ett första steg. Mera allvarligt är att den ansvariga CITES-myndigheten verkar ha ned- eller bortprioriterat stora delar av arbetet, alternativt inte förmår genomföra det på erforderligt sätt, något som till och med har påpekats från åklagarhåll i dagspressen. Ett välfungerande arbete hos den ansvariga myndigheten är en grundförutsättning för ett bra CITES-skydd. Därutöver är det nödvändigt att även Havs- och vattenmyndigheten får en roll som vetenskaplig CITES-myndighet.

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av dekan Torleif Härd efter föredragning av koordinator Linda Ferngren. Innehållet har utarbetats av chef Mark Marissink, miljöanalysspecialist Jonas Sandström, miljöanalytiker Mikael Svensson och programchef Lena Tranvik vid SLU Artdatabanken.

Torleif Härd

Linda Ferngren