

Regeringskansliet  
Miljödepartementet  
Naturmiljöenheten, Landmiljö  
[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)  
[m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se)

Diarienummer  
M2021/01219

Datum  
2021-10-25

---

## Remissvar *Skydd av arter - vårt gemensamma ansvar* (SOU 2021:51)

---

BirdLife Sverige har tagit del av Artskyddsutredningens betänkande *Skydd av arter - vårt gemensamma ansvar* (SOU 2021:51). Föreningen lämnar nedan ett remissvar med fokus på för oss särskilt viktiga frågor.

BirdLife Sverige är en ideell naturvårdsorganisation med stort intresse för artskydd. Vår expertis rör i första hand fåglar, men kan inte sägas vara begränsad enbart till denna organismgrupp. Vi ser fåglar som representanter för de ekosystem som både de och vi människor ingår i. Eftersom fåglar är förhållandevis lätta att studera jämfört med många andra djur finns en relativt stor kunskap om deras förekomst och behov för att överleva i sina respektive livsmiljöer, vilket gör att de ofta fungerar som goda miljöindikatorer. Livskraftiga fågelpopulationer kopplar till god miljöstatus.

### Sammanfattning

BirdLife Sverige anser att Artskyddsutredningens betänkande är väl genomarbetat och vi ställer oss bakom många av utredningens slutsatser och förslag. Sammantaget innebär utredningens förslag ett framsteg för svensk naturvårdslagstiftning. De flesta av de presenterade förslagen till lagändringar och nya instruktioner bör genomföras, men samtidigt finns det viktiga områden där fortsatt utredning och beredning krävs för att Sverige ska nå det effektiva artskydd som måste eftersträvas. Ett effektivt artskydd är nödvändigt för att närma oss de av riksdagen beslutade miljömålen.

Ett effektivt artskydd krävs också genom vårt medlemskap i EU. Mycket viktigt att påpeka är att påfallande många av utredningens slutsatser och förslag är självklara att genomföra för att Sverige ska kunna undvika repressalier från EU. Risken att vi råkar ut för detta inom områden som rör demokrati och rättsväsende må vara liten, men när det gäller artskydd är risken bevisligen oerhört trängande. Att utredningens förslag i många avseenden är nödvändiga att följa visas ytterligare av den rykande färskva vägledningen från EU-kommissionen: *Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet* (2021-10-12).

Utredningen har haft en svår uppgift, dels för att de angivna regeringsdirektiven inte gav möjlighet till ändringar i lagstiftningen gällande bl.a. jakt, fiske och skogsvård – något som krävs för att uppfylla utredningsdirektivets huvudsyfte om ett effektivt artskydd. Utredningen har emellertid gjort sitt yttersta för att navigera mellan i vissa fall fundamentalt motstående intressen. Ingen lär vara nöjd med alla förslag, men från naturvårdens sida finns en tydlig acceptans även för förslag som vi inte uppskattar, eftersom vi uppfattar att utredningen som helhet är ett steg i rätt riktning mot ett framtida samhälle där Sverige tar det ansvar för natur och miljö som vårt EU-medlemskap faktiskt innebär.

## Kapitel 10 – kunskapskrav och utredningsansvar

BirdLife Sverige ser en betydande svaghet med att markägaren själv ska bedöma om åtgärden omfattas av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller inte (10.2). Det innebär en stor risk att, i händelse av att det inte finns en väl fungerande myndighetskontroll, många markägare "chansar" med bedömningen att samråd inte behövs. Påföljden blir sannolikt att åtgärder som väsentligt kommer ändra naturmiljön inte anmäls för samråd, vilket riskerar att leda till allvarliga konsekvenser för såväl arter som värdefulla livsmiljöer.

Däremot tillstyrker vi utredningens förslag 10.3 – 10.8, som i huvudsak inte förändrar gällande lagstiftning utan snarare tydliggör statens respektive verksamhetsutövarens ansvar för kunskap och utredning.

Artdatabanken är i dagsläget den institution som står för en betydande del av de kunskapsunderlag som krävs för att miljöbalkens kunskapskrav ska kunna uppfyllas. Myndigheten måste få rättmätig och säkerställd finansiering för att kunna upprätthålla och utveckla sitt uppdrag. Även Naturvårdsverket måste få tillräckliga resurser för att bl.a. genomföra en analys över vilken kunskap som i dagsläget saknas för att uppnå de nationella miljömålen, så att Sverige ska kunna ha möjlighet att uppfylla internationella åtaganden gällande biologisk mångfald. Det måste anses vara en självklarhet. I sammanhanget behövs tydlig information och riktlinjer för vad som kan skada arter/livsmiljöer som är fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade samt vilken skötsel eller vilka åtgärder som kan behövas för att gynna dessa.

Vad gäller de av Artdatabanken för Skogsstyrelsen framtagna artvisa vägledningarna för fåglar behöver en del ses över och uppdateras för att verkligen kunna uppfylla kraven som naturvårdsdirektiven ställer. BirdLife Sverige deltar gärna i det arbetet tillsammans med Artdatabanken och Skogsstyrelsen!

Myndigheterna bör definitivt ges i uppdrag att tydligt informera vad som gäller för fridlysning och CITES-regler, så att enskilda medborgare ska få det lättare att inte bryta mot gällande lagar (t.ex. vid friluftaktiviteter eller handel via säljsajter).

## Kapitel 11 – nytt 8 kap. miljöbalken

BirdLife Sverige tillstyrker förslaget om att artskyddslagstiftningen flyttas från förordning till miljöbalken, vilket bl.a. möjliggör tydligare förarbeten och bättre vägledning om hur lagstiftningen ska tillämpas. Behovet av planering och förebyggande lagstiftning framkommer tydligt i kapitel 11.7. Planering i form av väl underbyggda kunskapsunderlag skulle skapa förutsebarhet och därmed trygghet för markägare, samtidigt som det ger bättre förutsättningar för långsiktigt hållbart markutnyttjande och artbevarande. Utredningens tankar kring artförvaltningsprogram (15.15.4) skulle ytterligare förstärka detta. Faktum är att sådan planering egentligen krävs för att verkligen kunna genomföra direktiven och ge en rimligare chans att uppnå miljömålen. Utredningen konstaterar: *"Ett betydligt större helhetsgrepp måste alltså till, ett grepp som omfattar plan- och bygglag, skogsvårdslagstiftning, jaktlagstiftning, fiskelagstiftning, skattelagstiftning och möjligen också fastighetslagstiftning. Det är ett helhetsgrepp som vi inte förmår ta, givet våra utredningsdirektiv och den tid vi har till vårt förfogande."*

Utredningens förslag om angiven målsättning i 8 kap. 1 § miljöbalken sammanfattar att utredningen konstaterat vad svensk lagstiftning, bl.a. med vägledning från naturvårdsdirektiven, måste syfta till att uppfylla. Artskyddet skulle bli mer effektivt, mer förutsebart och mer rättssäkert om vi – istället för att ofta "fastna" i enskilda bedömningar om hur en art ska hanteras på en specifik plats – gemensamt kunde sträva efter och bestämma vilken generell hänsyn som måste tas för att upprätthålla ekologisk funktionalitet. Det handlar inte främst om att "begränsa" varken enskilda individer, industri eller näringsliv från att göra ekonomisk vinning på naturresurser, utan om huruvida det även på lång sikt ska kunna gå att "nyttja"

naturen på liknande sätt som idag. Gör vi inte detta nyttjande hållbart inom kort, så går vi allt snabbare mot ett landskap som är alltför intensivt inställt på *främst* produktion. Därmed minskar flexibiliteten och resiliensen hos de organismer som ingår (inklusive oss själva), med ökade risker att produktionssystemen så småningom inte längre fungerar. Det är uppenbart att bevarande av biologisk mångfald, utöver sitt egenvärde och positiva effekter på exempelvis människors hälsa, har ett oerhört samhällsekonomiskt värde genom upprätthållande av de ekosystem vi är så beroende av. Därför måste artskyddslagstiftningen göras mer effektiv.

Ett område som orsakat stor diskussion på senare tid är vilka krav som olika aktörer ska uppfylla när det gäller kunskapsunderlag. Det framkommer tydligt av såväl artskyddsförordningen som gällande rättspraxis att fullgoda kunskapsunderlag måste föreligga i samband med beslut som sannolikt påverkar naturvärden. Däremot har delar av myndighetstillämpningen gått åt motsatt håll, exempelvis när det gäller Skogsstyrelsens beslut att upphöra med nyckelbiotopsinventering i samband med avverkningsanmälningar. Det har t.o.m. gått så långt att man undanhåller/raderar sådan information med hänvisning till annan lagstiftning, med påföljd att beslut fattas med bristande kunskapsunderlag. Nyckelbiotopsinventeringen är alltså i stora delar avslutad, men utan att något nytt system har ersatt denna. Frågan är hur vi på sikt ska kunna uppnå en trovärdig kunskapsnivå som leder till korrekta beslut om vilka områden som ska skyddas samt när, var och hur olika åtgärder/verksamheter kan utföras? Här bidrar utredningen med kloka och genomtänkta förslag.

Att genomföra förslaget om livsmiljöunderlag (11.8 – 11.9) förefaller i dagsläget fullständigt nödvändigt för att staten ska kunna uppfylla sin del av det kunskapsunderlag som krävs enligt lag. Av EU-domstolens dom i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen* framgår dock att det krävs *mer* av förebyggande planering, vägledning och riktlinjer, varför skogsnäringen bör åläggas att leverera skogsbruksplaner med naturvärdesbedömningar som kan inkluderas i livsmiljöunderlagen. Vidare kritiserade EU-domstolen tydligt Sverige för att den vägledning som Skogsstyrelsen använder för att ange vilka försiktighetsmått som ska vidtas för att skydda arter inte är bindande för skogsägaren och inte är kopplade till något straffrättsligt ansvar.

Med förslag 11.10 säkerställs att åtgärder som per definition inte kräver tillstånd eller dispens, men som ändå kan antas påverka fridlysta arter eller deras livsmiljöer i strid med fridlysningsbestämmelserna, inte genomförs utan att skadan har kunnat förhindras. Detta är givetvis också ett nödvändigt förfarande. På samma sätt säkerställer förslaget 11.12 att Sverige kan leva upp till Århuskonventionens bestämmelser, vilket också är en självklarhet (och bör införas i 16 kap. 13 § miljöbalken; se även 15.17.2).

Förslag 11.13 är något som såväl myndigheterna själva som den ideella naturvården länge har eftersträvat. I dagsläget är det nämligen till stor del den ideella naturvården som tvingas genomföra uppsökande tillsyn i fråga om efterlevnaden av artskyddet i exempelvis skogs- och jordbrukslandskap. Detta är givetvis ett myndighetsansvar, varför sådana resurser måste tillföras.

## Kapitel 12 – nya fridlysningsregler

### Uppdelning av direktiven

De nya fridlysningsreglerna måste säkerställa att förbudet i livsmiljödirektivet (artikel 12) och fågeldirektivet (artikel 5) genomförs och också omfatta arter som Sverige har åtagit sig att skydda enligt andra internationella överenskommelser. Det finns starka förespråkare för att dela upp direktivens lydelse i en ny version av svensk artskyddslagstiftning (12.2 – 12.3). Dessa önskar att skydd för fåglars fortplantningsområden och viloplatser stryks från lagtexten. BirdLife Sverige anser att ett sådant förfarande faktiskt strider mot fågeldirektivets syften, även om fågeldirektivets förbudsregler förvisso inte ordagrant

kräver ett förbud mot förstörande av fortplantningsområden och viloplats. Det är en närmast absurd tanke att skyddet skulle gälla mot att avsiktligt skrämna/störa fåglar (vilket kan anses utgöra en tillfällig påverkan), men inte mot att förstöra deras för fortplantning avgörande livsmiljöer (som innebär en permanent påverkan). Åtgärder som innebär att fåglars fortplantningsområden förstörs i sådan utsträckning att en lokal population kan påverkas, *måste* vara förbjudna – oavsett vilket av naturvårdsdirektiven som åberopas. Detta har EU-domstolen klargjort i såväl de förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen* som C-441/17 *Białowieżaskogen*. Artikel 1 punkt 2 fågeldirektivet: "*It shall apply to birds, their eggs, nests and habitats*" (vår understrykning).

Att fåglarnas fortplantningsområden – som i normalfallet utgör den viktigaste delen av deras livsmiljö eftersom fortplantningen oftast sker i deras "hemområde" – ska ingå i det skydd som fågeldirektivet stipulerar, framgår bl.a. av direktivets artikel 4. I nämnda artikels första punkt anges bl.a. att arter i bilaga 1 ska vara "*subject of special conservation measures concerning their habitat in order to ensure their survival and reproduction in their area of distribution*". I artikelns fjärde och sista punkt anges att medlemsstaterna ska sträva efter att undvika försämring av habitat (vår understrykning). Den huvudsakliga anledningen till att fåglar inte inkluderades i dåvarande art- och habitatdirektivet var ju att det redan fanns ett fågeldirektiv. Det finns ingenting i livsmiljödirektivets ansats och syften som berättigar till tro att hänsynen till fåglar ska vara mindre än för andra organismer. EU-domstolen har vid upprepade tillfällen gjort gällande att naturvårdsdirektiven ska tolkas liktydigt.

Bernkonventionen utgör grund för båda naturvårdsdirektiven. EU-kommissionen gör, såväl i sitt yttrande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen* som i sin handledning för livsmiljödirektivet samt i sin strategi för biologisk mångfald, tydliga ställningstaganden i likhet med EU-domstolens markeringar om en liktydig tillämpning. I EU-kommissionens vägledning för livsmiljödirektivet finns tydliga kopplingar till fågeldirektivet: "*De bestämmelser om skydd för arter som ges i art- och habitatdirektivet måste ses i sammanhang med internationella konventioner och andra juridiska instrument inom EU. De närmast aktuella av dessa är Bernkonventionen och fågeldirektivet... Det juridiska instrument som närmast sammanhänger med art- och habitatdirektivet är fågeldirektivet, som inte bara har samma mål (i det fallet för fåglar) och liknande upplägg, utan också har likartade bestämmelser i relation till nätverket av skyddade områden (Natura 2000).*"

Det är orimligt att fåglar (generellt) inte skulle ha samma skydd som de organismer som omfattas av livsmiljödirektivet. Om vi exkluderar allmänna och talrika fågelarter från de generella hänsynsreglerna så kommer de (åtminstone en del av dem) att minska i takt med att olika former av exploatering påverkar deras livsmiljöer. Eller för att vända på det, om livsmiljödirektivet verkligen genomsyrade lagstiftningen så vore det antagligen inte särskilt avgörande ifall (allmänna och talrika) fåglar exkluderades från särskild hänsyn enligt fågeldirektivet. Vi vidhåller att den "sammanslagning" som gjorts i nu gällande version av artskyddsförordningen har stöd i naturvårdsdirektivets syften, vägledning och tillämpning.

#### Gynnsam bevarandestatus

Vi har svårt att förstå hur utredningen landar i bedömningen att begreppet *gynnsam bevarandestatus* framöver inte skulle vara ett användbart begrepp vad gäller fåglar, vilket påstås i kap. 12.3. Begreppet finns förvisso inte formellt definierat i fågeldirektivet, men det framgår tydligt i EU-kommissionens vägledning om fåglar och jakt enligt fågeldirektivet<sup>1</sup> att även om *gynnsam bevarandestatus* (som infördes 1992 med

---

<sup>1</sup> Vägledning för jakt enligt rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar, [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting\\_guide\\_sv.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_sv.pdf).

livsmiljödirektivet) inte nämns uttryckligen så är det underförstått i kraven i artikel 2 fågeldirektivet<sup>2</sup>. De principer som gäller för tillämpningen av begreppet bevarandestatus enligt artikel 1(i) livsmiljödirektivet gäller även för fågeldirektivet<sup>3</sup>, och åtaganden enligt artikel 2 fågeldirektivet ska likställas med ett åtagande om att bibehålla eller återupprätta en gynnsam bevarandestatus enligt samma principer som gäller för livsmiljödirektivet.

En arts bevarandestatus är av betydelse bl.a. vid bedömning av om undantag mot annars förbjudna åtgärder kan göras för att ge dispens. Oftast görs detta på lokal/regional nivå, men utifrån ett lagstiftningsperspektiv bör det övervägas ifall vissa åtgärder kan leda till förändrad status för hela landets bestånd, d.v.s. att en exploatering kan medföra en så stor populationsminskning att den nationella statusen förändras för arten. Detta uppnås i princip aldrig i de bedömningar som görs idag, men skulle med enkelhet göra det ifall man exempelvis bedömde "det svenska skogsbruket" som en åtgärd/verksamhet (känt att skogsbruk är orsak till att väldigt många arter hamnat på rödlistan).

Gynnsam bevarandestatus bestäms på populationsnivå, och påverkas i de flesta fall inte av enstaka individer. Avgränsningen för vad som är en population är avgörande. Enligt artskyddsförordningen ska hänsyn tas till både nationell nivå och för den lokala populationen. När det gäller påverkan från enskilda åtgärder ska bedömningen göras inom det område som en population av en art behöver för att den lokala bevarandestatusen inte ska påverkas negativt. För nationell bedömning tillkommer hela utbredningsområdet. I bedömning av kriterier för populationsutveckling ingår att bedöma om det kan ske förändringar i populationsstorlek, åldersstruktur, könsfördelning eller överlevnadsgrad. Vad som är lämplig metod beror på typen av påverkan och vilken art det handlar om.

När det gäller vilka nivåer som populationer ska svara mot eller återupprättas till för att bedömas svara mot "ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov" har vi svårt att se något bättre alternativ än att dessa behov bör likställas med *gynnsam bevarandestatus*, bl.a. därför att undvika svårigheten med att hantera skilda begrepp för fåglar och andra organismer. Att arbeta med gynnsam bevarandestatus är vedertaget inom svenskt naturvårdsarbete för att beskriva populationers nuvarande tillstånd och "hälsa", vilket knappast är fallet med *en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov*. BirdLife Sverige instämmer i övrigt med utredningens konsekvensanalys när det gäller fridlysningsregler för fåglar (15.6.2).

#### Avsiktlig fångst och dödande

När det gäller förbud att avsiktligt fånga eller döda fåglar (12.6.1) samt förstöra eller skada fåglars ägg och bon (12.6.2) bör det framhållas att detta måste vara den juridiska utgångspunkten, eftersom det blir orimligt att annars specificera vilka arter och hur många exemplar av varje fågelart som får fångas/dödas/förstöras. Svårigheten ligger i att implementera fridlysningsreglerna (som följer av fågeldirektivet) på en lagom nivå när det gäller exempelvis areella näringar, så att dessa innebär ett hållbart nyttjande som inte leder till långsiktig minskning av biologisk mångfald. För detta kan krävas att man i förarbeten till lagstiftningen hänvisar till direktivens syften samt en vederbörlig en proportionalitetsavvägning.

Det är orimligt att driva juridiska processer i varje enskilt fall där en fågel dödas av jord- eller skogsbruk, utan i dessa fall måste mer generell lagstiftning och vägledning tillämpas. Därför bör utredningens förslag om bemyndigande att anta generella föreskrifter (12.9.2) genomföras. Ett exempel vore att införa ett generellt förbud mot skogsavverkning under fåglarnas huvudsakliga häckningstid. Oundvikligen landar vi i resonemanget att det enklaste och mest effektiva sättet att uppnå ett effektivt och förutsebart artskydd är att

<sup>2</sup> Sid. 19, fotnot 28 i den ovan angivna vägledningen.

<sup>3</sup> Sid. 22, fotnoterna 36-37 i den ovan angivna vägledningen.

definiera *hur* exempelvis jord- och skogsbruk får bedrivas, istället för att i varje enskilt fall och på varje enskild plats kräva grundliga kunskapsunderlag och bedömningar av arters förekomst och bevarandestatus. I det avseendet har flera andra europeiska länder hunnit mycket längre än Sverige när det gäller implementeringen av naturvårdsdirektiven, vilket måste anses vara genant för ett land som exempelvis påstår sig driva ett hänsynsfullt och hållbart skogsbruk.

Det är tydligt från direktivtexten att artikel 3 fågeldirektivet – åtaganden om att *"medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande livsmiljöer"* – innebär att medlemsstaterna, utöver att avsätta skyddade områden<sup>4</sup>, ska implementera underhålls- och skötselåtgärder utanför skyddade områden, liksom åtaganden att återställa förstörda biotoper och att skapa nya biotoper. Direktivet ger inte öppningar för att exempelvis åtgärder och verksamheter med påverkan på livsmiljöer och biotoper till följd av pågående markanvändning kan undantas från dessa åtaganden.

#### Samla och inneha fågelägg

Förslagen om förbud mot att samla (12.6.4) och inneha fågelägg (12.6.5) torde i sammanhanget och dagsläget vara okontroversiella och självklara att införa i svensk lagstiftning. Risken för att oskyldigt innehav av enstaka ägg skulle likställas med kriminell handling undanröjs i och med att undantag medges ifall innehavet är obetydligt i förhållande till det intresse som är avsatt att skyddas. Andra undantag än angivna i 12.6.7 medför omfattande utredningskostnader och uppenbara kryphål för kriminell verksamhet, vilket tyvärr visat sig gälla i dagsläget.

#### Avsiktligt störande av vilda fåglar

Förbudet mot att avsiktligt störa vilda fåglar (12.6.8) syftar till att implementera fågeldirektivets krav på att bibehålla europeiska fågelpopulationer *"på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå"*. Såvitt vi kan bedöma bör förbudet kunna uppfylla sitt syfte, om lokala förekomster och regional status för respektive art beaktas. Det framgår av direktiven att arterna ska finnas kvar inom hela sitt naturliga utbredningsområde. För att kunna bedöma under vilken nivå som en handling (verksamhet eller åtgärd) ska anses sakna betydelse förefaller det rimligt att utgå ifrån när en störning kan bedömas påverka den lokala populationen. Detta framgår också av utredningens författningskommentarer till 8 kap. 13 § miljöbalken (17.1, sid. 1613).

#### Kompensationsåtgärder

BirdLife Sverige tillstyrker förslaget om att kompensationsåtgärder alltid ska övervägas vid dispens från fridlysningsbestämmelserna (12.12). Arbetet med utvecklingen av allt mer effektiva kompensationsåtgärder och insikten att våra ekosystem i stor utsträckning behöver återställas och förstärkas, medför bättre möjligheter och ett tydligt behov av att kompensationsåtgärder tillämpas i större omfattning framöver. Beslutande myndigheter har ett stort ansvar att bidra till en sådan utveckling.

#### Nationell fridlysning

Listorna och riktlinjerna för vilka arter som utses som nationellt fridlysta är i vissa avseenden ottydliga och utdaterade. Förslaget om en översyn av nationellt fridlysta arter enligt nya kriterier (12.14) är välkommet och tidsenligt.

#### Oavsiktlig fångst och dödande

---

<sup>4</sup> I praktiken särskilda skyddsområden inom ramen för Natura 2000, enligt artikel 4(1) fågeldirektivet.

I kap. 12.16 föreslås övervakning och rapportering av oavsiktligt fångade och dödade av djur av sådan art som listas i bilaga IV a till livsmiljödirektivet. Vi förstår att det kommer av direktivets krav, men BirdLife Sverige vill påpeka att även övervakning och rapportering av fåglar behöver föreskrivas i juridiska termer.

Det förekommer idag en omfattande fällfångst av däggdjur och fåglar. Många av de godkända fällorna riskerar tyvärr att fånga helt andra arter än vad de är avsedda för, vilket leder till betydande fångst av fridlysta arter. Exempelvis kan arter som kungsörn, havsörn och berguv m.fl. rovfåglar fångas i kråk- eller duvhöksfällor. Denna typ av oavsiktlig fångst bör vara rapporteringskyldig, inte minst eftersom fåglarna skadas och sedermera också avlivas.

EU har vidare utfärdat krav på medlemsländerna att rapportera bifångst av fåglar i samband med fiske. Sverige uppfyller emellertid inte kraven, bl.a. eftersom det inte finns någon systematisk räkning/rapportering. Medlemsstater ska genom regionsamarbete etablera tröskelvärden (på artnivå) för mortalitet orsakad av bifångst<sup>5</sup>. EU-kommissionen har vidare kommunicerat hur medlemsländer bör agera för att undvika bifångst av fåglar<sup>6</sup>:

- Samla in data som klargör omfattning av och hot från bifångstmortalitet, särskilt mot populationer av arter med dålig bevarandestatus.
- Implementera adekvata åtgärder som minimerar bifångst av hotade sjöfåglar till nivåer som undanröjer hotet från bifångst.
- Adressera bristen på acceptans från fiskare att bifångst av fåglar är ett reellt problem, liksom bristen på incitament för fiskare att anamma metoder som minskar bifångst.

*Data Collection Regulation*<sup>7</sup> (2017) kräver data som kan fastställa unionens samlade påverkan från fiskerinäringen på marina ekosystem. Detta inkluderar data om bifångst, särskilt gällande arter som skyddas av EU:s regelverk, däribland fågeldirektivet.

Fr.o.m. 14 augusti 2019 gäller *Technical Conservation Measures Regulation*<sup>8</sup> för att tillhandahålla strikt skydd för känsliga marina arter av bl.a. däggdjur och fåglar angivna i fågeldirektivet respektive habitatdirektivet. EU-länder måste därvid införa åtgärder som minimerar, och där så är möjligt utesluter, bifångst av sådana arter i fiskeutrustning.

#### Artskyddets tillämpning

Med stor emfas tillstyrker vi en utredning av artskyddets tillämpning i jordbruket samt i havs- och vattenmiljöer (12.17). Detta eftersom artskyddet i dessa miljöer helt uppenbart är kraftigt underimplementerat och inte lever upp till naturvårdsdirektiven.

#### Föreskrifter för att säkra kraftledningssystemet

Förslaget om att införa föreskrifter för att säkra kraftledningssystemet mot risker för fågellivet (12.18) måste definitivt genomföras! Sverige brister i stor omfattning när det gäller att uppfylla de krav som ställs enligt den för ändamålet avsedda FN-konventionen<sup>9</sup> samt Bernkonventionen i fråga om åtgärder för att förhindra

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017D0848>

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0665>

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1004>

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1241>

<sup>9</sup> *UN Convention on the Conservation of Migratory Species (CMS). Resolution 7.4 on Electrocutation of Migratory Birds* (2002). [http://www.cms.int/sites/default/files/document/RES\\_7\\_04\\_Electrocution\\_0\\_0.pdf](http://www.cms.int/sites/default/files/document/RES_7_04_Electrocution_0_0.pdf)

att fåglar dödas av kraftledningar med tillhörande konstruktioner<sup>10</sup> (direktiv 110). Sverige har undertecknat båda dessa konventioner och måste således leva upp till kraven som ställs däri. (Vidare bör Sverige också följa rekommendationerna i den uppföljande Budapest-deklarationen<sup>11</sup> samt 2011 års deklaration inom samarbetsorganisationen *Renewables Grid Initiative*<sup>12</sup>.) Åtminstone när det gäller nykonstruktion och i samband med planerade kontroller/reparationer kan det knappast vara påfallande komplicerat att genomföra en nödvändig modernisering som innebär kraftigt reducerade risker för fåglar!

#### Biotopskydd och ersättning vid nekad dispens

BirdLife Sverige välkomnar förslaget om nytt skäl för beslut om biotopskydd (12.20). Detta är ett positivt steg mot ett bättre skydd av livsmiljöer utanför Natura 2000-områden, vilket i sig är en nödvändighet. Samtidigt införs också en ny möjlighet att få ersättning vid nekad dispens från fridlysningsbestämmelserna (se konsekvensanalys 15.7) som verkar i samma riktning.

#### **Kapitel 13 – förslag om ersättningsmodell**

Utredningen är helt klart något på spåret med förslagen om naturvårdsavtal (13.10). För att den pågående utarmningen av biologisk mångfald i vårt "produktionslandskap" ska kunna hindras, så måste ekonomiska incitament instiftas på olika sätt, åtminstone så länge det i första hand är ekonomiska intressen som styr brukandet. I dagsläget, när många markägare ser en risk för (ekonomiskt) "bakslag" ifall en särskilt skyddsvärd art eller livsmiljö påvisas förekomma inom vederbörandes ägor, blir sannolikheten överhängande att sådana arter/livsmiljöer fortsätter att försvinna. Om man istället, som utredningen föreslår, "*kan identifiera och visa förekomsten av ett visst antal av angivna karakteristiska arter som anges i programmet under ett visst antal år så utgår ersättning med en, i avtalet bestämd, summa*" innebär det att även sådana markägare som annars knappast skulle gynna biologisk mångfald nu ändå väljer att göra det genom biotopförbättringar och större naturvårdshänsyn. Detta förfarande tillstyrkes!

[Utredningen valde att inte gå vidare med förslag om fondsystem för ersättning (15.16.1), för att istället förespråka naturvårdsavtal. BirdLife Sverige menar att fondsystemet skulle fungera som ett komplement och vi ser det, även fortsättningsvis, som självklart att skogsbranschen – d.v.s. de personer och företag som gör ekonomisk vinning av den allmänna resursen skog – borde avsätta en del av vinsten för att stärka den hänsyn som pågående verksamhet måste ta för att stoppa utarmningen av skogens biologiska mångfald och dess resiliens.]

#### **Kapitel 14 – förslag som syftar till att förebygga artskyddsbrott**

De flesta förslagen i detta kapitel torde vara tämligen okontroversiella och självklara, däribland förbud mot handel, transport etc. av fridlysta arter (14.7). Ändringsförslaget 14.9 behövs för att undvika "kryphål" för handlingar som lagstiftningen ska reglera (även insamling/innehav av ägg som saknar embryo kan högst sannolikt medföra sådana konsekvenser som artskyddslagstiftningen syftar till att stoppa) samt, inte minst, för att överensstämma med såväl Bernkonventionen som fågeldirektivet. Att utredningens förslag är väl

<sup>10</sup> Bern Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats. Recommendation No. 110 on minimising adverse effects of above-ground electricity transmission facilities (power lines) on birds (2004).

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=847305&Site=COE>

<sup>11</sup> Budapest Declaration on Bird Protection and Power Lines (2011).

<http://migratorysoaringbirds.undp.birdlife.org/sites/default/files/Budapest%20Declaration.pdf>

<sup>12</sup> European Grid Declaration on Electricity Network Development and Nature Conservation in Europe (2011).

[http://renewables-grid.eu/fileadmin/user\\_upload/Files\\_RGI/RGI\\_Publications/European\\_Grid\\_Declaration\\_part1.pdf](http://renewables-grid.eu/fileadmin/user_upload/Files_RGI/RGI_Publications/European_Grid_Declaration_part1.pdf)



genomtänkta och i många fall nödvändiga att genomföra framgår bl.a. av utredningens konsekvensbeskrivning i kapitel 16.

Förslag om förändring av 29 kap. 2 b § miljöbalken behövs bl.a. för att tydliggöra fridlysningsbrott (14.14) och CITES-brott (14.16). I kap. 14.17 föreslås ny bestämmelse som kriminaliserar handel med fridlysta arter som tidigare till viss del kunde ske helt öppet, trots att artskyddslagstiftningen tydligt syftar till att stoppa sådan verksamhet. För såväl myndigheters som allmänhetens bästa ska gällande regler vara tydliga och lättillgängliga, inte minst när det gäller handel med monterade djur (14.33). Dessa förslag ska därmed genomföras!

BirdLife Sverige tillstyrker å det bestämdaste förslaget om artvärdesförverkande (14.20). Det skulle innebära en avsevärd förbättring jämfört med idag, då avskräckande effekt i form av ekonomisk förlust är närmast obefintlig. Istället kan de som ägnar sig åt brott som innebär hantering av fridlysta arter i många fall göra stor ekonomisk vinning, samtidigt som risken för upptäckt och fällande åtal är mycket liten. Tydliga och kännbara straffsatser skulle säkerligen påtagligt minska risken för återfallsbrott.

Vi ser också mycket positivt på förslag om att Tullverket ges ökad befogenhet gällande CITES-arter vid Sveriges inre gräns (14.24), så att illegal verksamhet därmed kan begränsas. Detta kopplar delvis vidare till det ansvar för nationell kunskapsförsörjning om artskydd (generellt) som regeringen bör uppdra i regleringsbrev till aktuella myndigheter (14.27). Kunskapsbristerna är i dagsläget betydande och måste åtgärdas! Ansvar för artskydd bör skrivas in i Naturvårdsverkets och Jordbruksverkets instruktioner, i enlighet med utredningens förslag (14.31). Med tanke på Tullverkets betydelse för att motverka illegal handel med hotade arter så anser BirdLife Sverige det definitivt vara befogat att detta ingår även i den myndighetens instruktion.

En gemensam handlingsplan för berörda myndigheter som hanterar artskydd och artskyddsbrottlighet bör innebära drastiskt ökade möjligheter att dessa områden hanteras effektivt och framgångsrikt, varför BirdLife Sverige tillstyrker förslag 14.34. Arbetet kommer även att förstärkas genom att Sverige medverkar och aktivt bidrar i det internationella CITES-arbetet, i enlighet med förslag 14.36.

För BirdLife Sverige,



Daniel Bengtsson  
Fågelskyddsansvarig  
BirdLife Sverige  
Tel. 070 515 45 33  
E-post: [daniel.bengtsson@birdlife.se](mailto:daniel.bengtsson@birdlife.se)



Lotta Berg  
Ordförande  
BirdLife Sverige  
Tel. 070 881 28 14  
E-post: [lotta.berg@birdlife.se](mailto:lotta.berg@birdlife.se)