

## Yttrande

Datum 2021-10-14

Dnr RAÄ-2021-1582

Ert dnr M2021/01219

Avdelning Kulturarvsutveckling

Enhet Kulturvårdsstöd

## Artskyddsutredningens betänkande Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar (SOU 2021:51)

### Ärendet

Miljödepartementet har begärt att Riksantikvarieämbetet yttrar sig över ovan nämnda betänkande..

### Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet anser att utredningen ger en felaktig bild av människans negativa påverkan på arter. Det är nödvändigt med kunskap om samspelet mellan fridlysta arter och historisk markanvändning för bevarandearbetet av dessa arter. Ska livskraftiga populationer av arterna upprätthållas så förutsätts i många fall återkommande skötselåtgärder som bör utgå från den historiska markanvändningen på platsen. Ett framgångsrikt artskydd förutsätter således kunskap om historia och ett aktivt kulturmiljöarbete.

### Synpunkter

#### Arters krav på livsmiljö och människans påverkan

Riksantikvarieämbetet delar inte utredningens syn på människan som hot mot fridlysta arter. Många av Sveriges fridlysta arter är tvärtom helt beroende av mänsklig verksamhet. Ett framgångsrikt artskyddsarbete behöver göra skillnad mellan den historiska och nuvarande markanvändningen. Arbetet bör i större utsträckning fokusera på att bättre anpassa mänsklig verksamhet till arternas behov istället för att helt avbryta verksamheten.

#### Riksantikvarieämbetet

Box 1114

621 22 Visby

Tel 08-5191 8000

E-post [registrator@raa.se](mailto:registrator@raa.se)

Hemsida [www.raa.se](http://www.raa.se)

Org.nr 202100-1090

Bankgiro 5052-3620

Utredningen för ett resonemang som delvis tycks bygga på idén att ju mindre mänsklig påverkan, desto bättre för känsliga arter. Det kan stämma för en del arter, men för väldigt många arter är det snarare så att de har funnit sina livsrum i svensk natur i ett samspel med mänsklig påverkan. Det vill säga att de snarare missgynnas av helt utebliven mänsklig påverkan. Ska livskraftiga populationer av dessa arter upprätthållas i landet så ska dessa arter istället ses som skötselkrävande. Sedan länge är detta känd kunskap inom kulturmiljövården.

Utredningen återkommer ändå på ett antal punkter till resonemanget att områden bör lämnas helt utan skötsel eller brukande, t.ex. i följande konstaterande: "För områden med behov av säkerställande, som omfattar naturtyper och innehåller arter som är så känsliga att de inte tål annat än en ringa grad av mänsklig påverkan, krävs ett mer eller mindre fullständigt skydd." (sid. 46, punkt 1 samt sid. 1149, 1151, 1182 f. och 1445). Utredningen framställer det som att mänsklig påverkan generellt är ett problem, vilket Riksantikvarieämbetet inte håller med om. En granskning av förteckningen över fridlysta arter enligt artskyddsförordningens bilagor 1 och 2 visar att ett stort antal av arterna är beroende av mänsklig påverkan och återkommande skötselåtgärder, däribland välkända arter som ekoxe och merparten av Sveriges orkidéarter.

Samtidigt väljer utredningen att i det så kallade vardagslandskapet tona ned motsättningen mellan människans nutida brukande och arters behov. Man utelämnar att göra tydlig skillnad på traditionellt, förindustriellt brukande och det brukande som har bedrivits sedan mitten av 1900-talet och fram till idag. Mycket av problematiken handlar om att alltför många arter inte kan samexistera med vår nuvarande mänskliga verksamhet. Lösningen är inte att helt avbryta mänsklig verksamhet, utan att anpassa den. En formulering som: "Aktivitet i vardagslandskapet bör alltså präglas av samexistens mellan arter och mänsklig verksamhet. En sådan samexistens är såväl möjlig som önskvärd och bör följa av att miljömålet och produktionsmålet ska betraktas som likställda." (sid. 46–47, punkt 3, motsvarande formuleringar finns på sid. 1148 f., 1152 och 1445) bygger på principen om frihet under ansvar, som utredningen också nämner. Erfarenheterna sedan denna princip formulerades visar dock att den mänskliga verksamheten behöver anpassas mycket mer än idag, för att hantera målkonflikterna och behovet av att uppnå de likställda målen. De uppgifter om miljötillståndet vi har idag, bl.a. avseende rödlistade arter och bevarandestatus för naturtyper, uppvisar i många fall fortsatt negativa trender och tydliggör att samexistensen i vardagslandskapet och principen om frihet under ansvar hittills inte fungerat. Riksantikvarieämbetet anser att utredningen inte uppmärksammar detta faktum i tillräckligt stor utsträckning. Utredningen kan uppfattas som att samexistens mellan arter och mänsklig verksamhet i vardagslandskapet kan uppnås genom ett stort mått av kunskap, vilket visserligen är en nödvändig förutsättning, men långt ifrån tillräckligt för att uppnå likställda mål.

### **Områdesskydd**

Riksantikvarieämbetet föreslår att det fortsatta arbetet med biotopskyddsområden på ett tydligare sätt bör uppmärksamma och öppna upp för skötselåtgärder i biotoper där naturvärdena är knutna till tidigare hävd.

Utredningen utgår från gällande regelverk för biotopskyddsområden, där det idag finns möjligheter att besluta om skötselåtgärder, men utan krav på skötselplan, så som gäller för naturreservat. Se 7 och 7 a §§ förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Det kan vara bakgrunden till en formulering som: "Naturvårdsavtal kan förenas med skötselplaner, medan biotopskyddsområden inte ska omfattas av sådana. Det innebär att områden som behöver skyddas, och dessutom kräver viss skötsel, inte lämpar sig som biotopskyddsområden." (sid. 62). Detta är olyckligt, eftersom det i många fall är just skötselberoende värden som har gjort att de omfattas av biotopskydd. I sådana områden är det viktigt att uppmuntra till skötsel. Det behöver inte ske genom att ändra bestämmelserna så att skötselplan införs. Det räcker med att besluta om skötsel, i de former och med de verktyg som kan vara lämpliga. Riksantikvarieämbetet menar därför att det fortsatta arbetet med biotopskyddsområden på ett tydligare sätt bör uppmärksamma och öppna upp för skötselåtgärder i biotoper där naturvärdena är knutna till tidigare hävd.

### **Kunskapskrav och information**

Utredningens resonemang kring behovet av kunskap och information (sid. 55 ff. och avsnitt 10.2 samt 10.4 – 10.6 ) för att kunna skydda arter är bra. Samtidigt krävs även här ett förstärkt fokus på markanvändningshistoria, och vilken skötsel eller störningsregim som behövs. Det är oftast lättare att veta vilka typer av åtgärder som kan hota en art, till exempel föryngringsavverkning eller exploatering, än att veta vad en art behöver för att finnas kvar. Arten kan hotas av åtgärder men också hotas av uteblivna åtgärder. I det senare fallet rör det sig i de flesta fall om biologiskt kulturarv, det vill säga arter och biotoper som har uppstått och gynnats av en historisk verksamhet. För dessa arter är det mer avgörande hur åtgärden genomförs än att den inte utförs alls. En fridlyst art kan till exempel gynnas av en avverkning där en viss del av trädskiktet lämnas kvar, men kan missgynnas både av en vanlig föryngringsavverkning och av att ingen åtgärd genomförs alls. Det handlar därför ofta om att hitta rätt typ av åtgärd i stället för att pröva om en specifik åtgärd, till exempel en vanlig föryngringsavverkning, hotar en art.

I de flesta fall måste förklaringen till en arts förekomst på en viss plats således sökas i en kombination av ekologiska och historiska faktorer. Forskning har visat att enbart det ekologiska perspektivet sällan är tillräckligt för att kunna förklara en arts förekomst och kan till och med leda till fel antaganden och slutsatser om artens behov och hot mot den. Kunskapen om biologiskt kulturarv, det vill säga kunskap om samspelet mellan människa (främst historiskt brukande) och ekologi är fortfarande ofta bristfällig.

Här är det viktigt att poängtera att artbevarande inte nödvändigtvis kräver en återgång till eller tillämpning av historiska skötselmetoder. Ofta kan man istället hitta moderna, mer rationella metoder som kan efterlikna den historiska skötseln. För att kunna utveckla, tillämpa och utvärdera dessa nya metoder är det dock avgörande att ha detaljerad kunskap om historiska förhållanden. Likaså är det viktigt att det finns ett antal referensområden där man fortsätter tillämpa historiska skötselmetoder. Flera av Sveriges kulturresevat utgör redan idag eller har åtminstone stor potential att fungera som sådana referensområden. Riksantikvarieämbetet menar därför att ett aktivt kulturmiljöarbete som inkluderar fortsatt kunskapsuppbyggnad kring biologiskt kulturarv och historiska skötselmetoder är en förutsättning och en viktig del av arbetet med artbevarande och artskydd.

Detta kopplar direkt till det föreslagna uppdraget till Naturvårdsverket, Havs- vattenmyndigheten och Artdatabanken om information om fridlysta arter och råd och riktlinjer för hänsynskrävande naturmiljöer (sid. 57, punkt 1, sjätte underpunkten, samt punkt 2, respektive avsnitt 10.5 punkt 6 sid. 901 och avsnitt 10.6 sid. 908 ff.). De underlag och förslag som presenteras i betänkandet behöver kompletteras med uppgifter om markanvändningshistoria och samband mellan ekologi och historia, t.ex. förslagen i tabell 10.1 om informationsbehov och punkten om Naturgeografisk information om specifika platser (sid. 892), i avsnitt 10.4 om bristanalys av kunskap (sid. 900 f.) och i avsnitt 10.5 om information om fridlysta arter (sid. 901 ff.). Som ett exempel kan således formuleringen på sidan 901 ändras till: *Översiktlig beskrivning av respektive arts ekologi, sambandet mellan artens förekomst, markanvändningshistoria och nuvarande markanvändning, vad arten behöver för att överleva samt vad som kan utgöra hot.* Riksantikvarieämbetet har under den senaste 10-års perioden initierat omfattande kunskapsutveckling om biologiskt kulturarv i samverkan med Centrum för biologisk mångfald vid SLU och Naturvårdsverket. Riksantikvarieämbetet bör därför inkluderas i eventuella kommande uppdrag kring kunskap om arter och livsmiljöer.



Riksantikvarieämbetet välkomnar formuleringarna under rubriken om "livsmiljöunderlag" (sid. 59–60 och avsnitt 11.8) där en bredare ansats kring landskap och arters livsmiljö görs. Likväl är detaljformuleringar bristfälliga. Liknande kompletteringar som nämnts ovan är därför nödvändiga även avseende förslag som handlar om livsmiljöunderlagen, bl.a. avsnitt 11.8.3 de om livsmiljöunderlagens övergripande innehåll och framtagande. I avsnitt 11.8.6 om information som ska framgå av livsmiljöunderlagen (sid. 997 ff.) nämns visserligen den historiska markanvändningen, men sambandet mellan ekologi och historia tydliggörs inte. Formuleringar som: "Utgångspunkten i livsmiljöunderlagen ska vara arterna. Underlagen ska fokusera på att behålla de naturliga processerna som arterna behöver i miljön." (sid. 985) är missvisande, eftersom de ger sken av att många arter enbart är beroende av naturens egna processer.

Vi vill även uppmärksamma att de flesta naturinventeringar och även den standard för naturvärdesinventeringar som utredningen hänvisar till i avsnitt 10.2.9 (s.894 f.) saknar uppgifter om biologiskt kulturarv. Dessa inventeringsunderlag utgör därför i de flesta sammanhang ett ofullständigt beslutsunderlag.

Riksantikvarieämbetet tillstyrker att man ska säkerställa att det finns tillräcklig kunskap enligt utredningens förslag med ovannämnda kompletteringar för samtliga fridlysta arter. Det kan vara relativt tidskrävande att få fram sådan kunskap, och det kan inte läggas på verksamhetsutövaren utan måste ske i samverkan mellan myndigheter och forskning.

Detta beslut har fattats av överantikvarien Knut Weibull efter föredragning av handläggaren Fabian Mebus. Även avdelningschefen Eric Fugeläng och enhetschefen Christian Runeby har varit med om den slutliga handläggningen. Detta yttrande har beslutats elektroniskt och saknar därför namnunderskrift.

**Kopia:**

Naturenheten/Miljödepartementet (m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se)