



Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar

Er beteckning: M2021/01219

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig härmed över Artskyddsutredningens betänkande *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar*, SOU 2021:51.

Sammanfattning

Nya fridlysningsbestämmelser

- Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att genomföra artskyddet i lag, med fridlysningsbestämmelser som så långt det är möjligt efterliknar EU:s naturvårdsdirektiv till form och utförande. Det här synes möta kraven i direktiven och ger förutsättningar att genom förarbeten tydliggöra hur reglerna ska tillämpas. På sikt bör det kunna bidra till ett effektivt, förutsägbart och rättssäkert skydd av arter.
- Länsstyrelsen har dock synpunkter på hur bestämmelserna i fågeldirektivet bör tolkas. I synnerhet gäller det differentieringen av förbudet mot att störa fåglar, och under vilka situationer och förutsättningar som skyddet aktualiseras. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att artens känslighet för störning och habitatförstörelse är vägledande, och inte endast artens hotstatus i rödlistan. Utredningens tolkningsförslag leder enligt oss till att skyddet kan ”slå fel”. Länsstyrelsen önskar också att det förtydligas vilket handlingsutrymme en prövningsmyndighet har när den bedömer om villkoren för dispens enligt art- och habitatdirektivet är uppfyllda.

Ersättningsrätten

- Länsstyrelsen tycker att det är bra att utredningen tagit ställning till frågan om huruvida en särskild ersättningsrätt behövs som hänvisar direkt till bestämmelser om artskydd. Länsstyrelsen bedömer också att utredningen hittat en rimlig balans i sitt förslag. Det är positivt om skyddade arters behov tillgodoses genom inrättande av områdesskydd, vilket ger markägare en rimlig rätt till ersättning. Det är dock svårt att i nuläget bedöma hur det här arbetssättet kommer att falla ut i praktiken.

Kunskaps- och utredningskrav

- Länsstyrelsen ser positivt på att det förtydligas vems ansvaret är att visa att miljöbalkens hänsynsregler tillgodoses, och är också positiv till merparten av de uppdrag som syftar till att förtydliga statens ansvar.

- Länsstyrelsen avstyrker förslagen om livsmiljöunderlag, fastän tanken är god och det finns starka motiv till att sträva efter ett livsmiljö- och landskapsgrepp om artskyddsfrågor. Förslagen är i sin nuvarande form inte realistiska att genomföra och det är inte tydligt att insatsen står i proportion till nyttan. Länsstyrelsen bedömer också att *minst* 2 årsarbetskrafter per länsstyrelse och år skulle krävas för arbetet, vilket är mer än vad utredningen föreslagit.

Konsekvenser för mänsklig verksamhet

- Konsekvenserna för mänsklig verksamhet lär variera. Skogsbruket bör kunna uppleva en mer påtaglig negativ förändring än till exempel kommuner, Trafikverket och vindkraftsbolag, som i större utsträckning redan idag betraktar artskyddet som en naturlig del av planeringsprocessen. Samtidigt utgörs de föreslagna ändringarna till stor del av kodifiering av gällande praxis och närmande till redan nu gällande EU-bestämmelser.

Förstärkt resursbehov till länsstyrelserna för artskyddstillsyn

- Länsstyrelserna bör få förstärkta resurser för artskyddstillsyn med totalt minst 18 MSEK. Det här baseras på en bedömning att resursbehovet uppgår till *i genomsnitt* 1 årsarbetskraft/län, med reservation för att förutsättningarna skiljer sig åt mellan länen. Även resurserna för länsstyrelsernas prövning av artskyddsärenden kan behöva öka.

Detaljerade synpunkter

Här lämnas detaljerade synpunkter på de enskilda förslag och avsnitt Länsstyrelsen finner mest angelägna att lyfta fram.

1 – Författningsförslag

Länsstyrelsen ser det som ett överordnat intresse att artskyddet genomförs i lag, att direktiven genomförs i separata bestämmelser och att fridlysningsbestämmelser så långt det är möjligt efterliknar sina motsvarigheter i direktiven.

Länsstyrelsen vill föreslå att vissa centrala begrepp läggs fast i förordning. Det gäller till exempel ”kontinuerlig ekologisk funktion”, vilket föreslås få en betydande innebörd också i förbudet mot att störa fåglar.

Länsstyrelsen gör följande notering av redaktionell betydelse: det saknas troligen ett ”av” i lagtexten i 78 § (sidan 163).

Det behövs en följdändring i 3 § punkt 6 förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer så att punkten hänvisar till relevanta nya dispensbestämmelser.

Länsstyrelsen ställer sig undrande till varför järv och myskoxe omnämns i författningskommentaren till 14 b § tillsammans med kräldjur (sidan 1616).

Länsstyrelsens inställning till olika författningsförslag i övrigt framgår av detaljerade synpunkter nedan.

11.8 – Livsmiljöunderlag för länet

Tanken är god och det finns starka motiv till att sträva efter ett livsmiljö- och landskapsgrepp om artskyddsfrågor. Förslaget är dock i sin nuvarande form inte realistiskt att genomföra; det behöver omarbetas innan det kan tillstyrkas. Utifrån erfarenheter från andra, liknande nationella uppdrag är det nödvändigt att en samordnad ansträngning görs innan 21 län påbörjar ett arbete som annars riskerar skilja sig åt i utförande och form, med otydlighet och osäkerhet för den enskilde som följd. Samtliga förslag i avsnitt 11.8 avstyrks. Nedan ges specifika synpunkter på *några* av de olika förslagen.

11.8.1 – Förslag: Varje länsstyrelse ska ta fram och besluta om livsmiljöunderlag för länet

Länsstyrelsen avstyrker förslaget. Skälen till detta anges nedan.

Istället för att utgöra ett nytt uppdrag bör arbetet utgöra en integrerad del av arbetet med grön infrastruktur (GI-arbetet), och fokus bör ligga på att ta del av de lärdomar och erfarenheter som finns där, liksom andra befintliga lösningar i form av publiceringsverktyg med mera.

Länsstyrelsen är tveksam till om det är lämpligt att besluta om ständigt föränderliga kunskapsunderlag. Erfarenheterna från GI-arbetet ger vid handen att beslutsprocessen kan skapa problem och långa ledtider.

Länsstyrelsen ser ett stort behov av att riktlinjer för vad livsmiljöunderlagen ska innehålla är genomtänkta och *helt färdigställda* innan arbetet påbörjas. I GI-arbetet skrevs nya riktlinjer för handlingsplanerna allteftersom, vilket försvårade arbetet. I delar där riktlinjerna är ofärdiga finns uppenbara risker att arbetet i länen sker på olika sätt. Eftersom det här slutligen kan falla tillbaka på den enskilde – till exempel genom att denne förväntas ta sitt ansvar enligt kunskapskravet och fylla kunskapsluckor – kan det bli en rättvisefråga. Ett län med god kunskap om skyddade arter kan genom sin serviceskyldighet förmedla kunskapen till verksamhetsutövare, vilket ett län med sämre kunskapsunderlag inte kan.

I sammanhanget undrar Länsstyrelsen också om det kommer finnas någon ”kontrollerande” funktion som tittar på om de krav som ställs upp på vad livsmiljöunderlaget ska innehålla verkligen följs.

11.8.4 – Förslag: Livsmiljöunderlagens beståndsdelar, 11.8.6 – Förslag: Information som ska framgå av livsmiljöunderlagen

Länsstyrelsen avstyrker förslagen. Skälen för detta anges nedan.

Förslagen är väldigt omfattande och mycket svåra att genomföra på den korta tid som föreslås. Det här gäller i synnerhet – men inte uteslutande – för de större länen. Utredningen har eventuellt överskattat hur långt GI-arbetet har nått. Detta varierar stort mellan olika län.

För väldokumenterade arter, vilka är väldigt få, kan det vara möjligt att presentera ett användbart underlag. För den stora merparten av arterna saknas däremot egentlig kunskap om var de finns och vilka miljöer i länet arterna nyttjar. Frågan är då vilken nytta som kommer av livsmiljöunderlagen, och om den nyttan kan motivera att länsstyrelserna lägger de tämligen stora resurser som krävs på uppdraget.

Utredningen poängterar att livsmiljöunderlaget ska innehålla en sammanfattande redogörelse för de av länsstyrelsen *kända* förhållandena med avseende på artskyddet och de fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arternas behov i länet. Också kunskapsluckorna ska redovisas. Tanken med detta synes vara att undvika att områden där kunskap saknas misstas för områden som saknar betydelse för skyddade arter. Sådana erfarenheter finns från GI-arbetet. Det torde vara svårt att helt undvika att underlaget missförstås.

Delar av det som föreslås ingå i livsmiljöunderlagen genomförs redan – om än ibland bara just påbörjat – inom andra projekt och uppdrag. Att analysera hot mot arter, och åtgärder för att avhjälpa hot, har ingått i ArtDatabankens tjänst Artfakta under en längre tid. På senare tid har sådana analyser börjat göras inom delar av GI-arbetet, samt inom vissa av åtgärdsprogrammen för hotade arter. Innan ett uppdrag om att ta fram livsmiljöunderlag inleds bör en grundlig inventering göras av vilka arbeten som redan pågår. Insatser behöver tas tillvara och samordnas på ett effektivt sätt.

Att ge varje län i uppdrag att göra egna analyser riskerar bli ineffektivt och dyrt. Det vore lämpligare om någon med kunskap om den här typen av metodutveckling får i uppdrag att först ta fram bra metoder för analyser. Detta skulle behöva ske i nära samarbete med länsstyrelserna eftersom förhållandena ser olika ut i olika delar av landet. När det sedan finns färdiga metoder bör analyserna göras på ett enhetligt sätt. Då är det möjligt att få ett underlag som är jämförbart över landet och eventuellt uppföljningsbart över tid. Först därefter kan länsstyrelserna börja arbetet med att utifrån analyserna lyfta fram var i landskapet det finns brister för olika livsmiljöer och därmed även de arter som är knutna till dessa.

11.10 – Förslag: Viss påverkan på fridlysta arter ändrar naturmiljön väsentligt

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Länsstyrelsen instämmer med utredningen i att påverkan på skyddade arter bör anses vara en väsentlig förändring av naturmiljön. Förslaget är därmed rimligt sett till att det i princip redan följer av lag, om än något otydligt. Förslaget formaliserar också en process (så kallat ”artskyddssamråd”) som mer eller mindre blivit allmänt vedertagen med tiden (se bland annat MÖD M 2114–15).

11.13 – Förslag: Öka myndigheternas anslag för tillsyn av artskydd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget, såtillvida att utredningens bedömning att anslagen behöver öka delas. Länsstyrelsen bedömer dock att utredningens förslag på resursförstärkning är otillräckligt. Skälen för detta anges nedan.

Utifrån rapporterna till Naturvårdsverket om länsstyrelsernas samlade miljöbalkstillsyn drar utredningen slutsatser om hur mycket tid som läggs på artskyddstillsyn. Mot den här bakgrunden uppfattar Länsstyrelsen att artskyddstillsynen ifråga är det som redovisas som artskyddstillsyn på länsstyrelsen. På den här tidkoden kan redovisas såväl ärendehandläggning och myndighetssamverkan som extern kommunikation och vägledning.

Det är naturligt att nya regler – även när de inte innebär stora förändringar i sak – föder ett behov av utbildning, vägledning och rådgivning (förebyggande artskyddstillsyn). Artskyddet har för övrigt alltid engagerat allmänheten och det finns också en i sammanhanget beaktansvärd förväntan på effekten av utredningens

betänkande. Allt sammantaget tyder det mesta på att intresset för artskydd och behovet av artskyddstillsyn kommer att öka.

Det är inte otänkbart att Länsstyrelsen, som är den myndighet som har mest erfarenhet av operativt artskyddsarbete, av många ses som den naturliga bäraren av ansvaret att förmedla kunskapen om det nya regelverket. Det här får rimligen som följd att Länsstyrelsen – i kanske särskilt hög utsträckning – kommer lägga mycket tid på förebyggande artskyddstillsyn. Det här inskränker sig inte bara till att utbilda allmänheten och olika verksamhetsutövare, utan även andra myndigheter som Skogsstyrelsen, Trafikverket och länets kommuner. Det här behovet är på sätt och vis övergående, men det är rimligt att i det här fallet utgå från att det kommer ta *många år* från det att de nya reglerna börjat gälla till dess att behovet av artskyddstillsyn återgått till ”normala” nivåer.

Artskyddstillsyn bedrivs inte sällan i samband med tillsyn enligt andra bestämmelser. I rapporterna till Naturvårdsverket om länsstyrelsernas samlade miljöbalkstillsyn finns med andra ord artskyddstillsyn ”inbakad” i andra redovisningsposter, till exempel samråd enligt 12 kapitlet 6 § miljöbalken och strandskyddstillsyn. Effekten av detta blir att all genomförd artskyddstillsyn inte syns i statistiken. Länsstyrelsens uppfattning är att den osynliga artskyddstillsynen är tämligen omfattande och *minst* motsvarar mängden ”ren” artskyddstillsyn. Siffrorna i rapporten till Naturvårdsverket är med andra ord en underskattning. Länsstyrelsen vill också särskilt framhäva uppgifterna om att artskyddstillsyn i många fall nedprioriteras till förmån för annan tillsyn. Siffrorna – som Länsstyrelsen menar är en underskattning av det som faktiskt genomförs – står alltså inte heller i proportion till *behovet* av artskyddstillsyn.

En tillämpning av regelverket enligt EU-domstolens avgörande i *Skydda skogen-målen* innebär att antalet dispensansökningar kan komma att öka. Länsstyrelsen kan dock inte hitta något i utredningens betänkande om förstärkta resurser för länsstyrelsernas prövning av artskyddsärenden, eller för länsstyrelsens medverkan i arbetet med vägledning för dispensprövning.

Med ledning av ovanstående bör länsstyrelserna få förstärkta resurser för artskyddstillsyn med totalt minst 18 MSEK, baserat på en bedömning att resursbehovet uppgår till *i genomsnitt minst* 1 årsarbetskraft/län, med reservation för att förutsättningarna skiljer sig åt mellan länen.

12.4 – Skyddet ska gälla inom arternas naturliga utbredningsområden

Länsstyrelsen har inga synpunkter på det utredningen föreslår, men konstaterar att begreppet ”arternas naturliga utbredningsområden” innebär en av flera definitions- och avgränsningsutmaningar för tillsynsmyndigheten, med risk att olika bedömningar görs i olika län eller av olika tillsynsmyndigheter. Länsstyrelsen anser att det bör övervägas om Naturvårdsverket eller ArtDatabanken behöver få som ansvar att tillhandahålla uppgifter om skyddade arters utbredningsområden.

12.6 – Implementering av fågeldirektivets artikel 5 a–c

Länsstyrelsens synpunkter i det här avsnittet syftar till att lyfta viktiga aspekter utifrån målet att skapa ett differentierat skydd för fåglar, som bygger på känsligheten hos arter och som inte går längre än vad som krävs för att tillgodose syftet med skyddet.

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag (sidan 1052) inte lyckas fullt ut med att identifiera sådana förutsättningar som inte saknar betydelse för direktivets syfte. Länsstyrelsen konstaterar att hotstatus i rödlistan inte återspeglar *känsligheten* hos arter, vilket är det som är relevant i sammanhanget. Det behövs enligt Länsstyrelsens uppfattning andra bedömningsgrunder- och kriterier – som speglar egenskaper och förutsättningar hos arterna och livsmiljöerna – för att identifiera arters behov av skydd mot störning och habitatförstörelse.

Principer som riktar in sig på arters känslighet för spolierade häckningar (punkten 1, sidan 1052) behöver bygga på kriterier som bättre speglar detta. Sådana kriterier tar hänsyn till artens reproduktionsbiologiska och populationsekologiska förutsättningar. Långsam reproduktionstakt, sen könsmognad, små/få ungpullar är exempel på förutsättningar som signalerar att en enskild spolierad häckning kan ha effekter på populationen.

På motsvarande sätt behöver principerna som riktar in sig på artens känslighet för habitatförstörelse (punkterna 2 och 3, sidan 1052) spegla just detta. Här torde artens ekologiska krav och habitatens utbredning i landskapet vara vägledande. Länsstyrelsen bedömer att den tredje punkten iakttar relevanta förutsättningar i det här avseendet. Den andra punkten – som tycks iaktta i stort sett samma förutsättningar – anser Länsstyrelsen inte når avsedd effekt, eftersom den begränsar sig till hotade och regionalt prioriterade arter. Den andra punkten bör enligt vår uppfattning strykas.

Den fjärde punkten skulle kunna gälla störning av större samlingar fåglar – till exempel större häckningskolonier och bestånd vid viktiga rastplatser – med hänvisning till att platserna har regional betydelse för populationen. Detta får gärna förtydligas. I alla händelser bör tillämpningen av förbudet mot att störa fåglar kunna fånga upp sådana situationer.

Ett skyddssystem som förlitar sig endast på rödlistans hotkategorier kan leda till att vissa känsliga arter får ett otillräckligt skydd medan andra okänsligare arter får ett omotiverat starkt skydd. Ett "känslighetsbaserat" angreppssätt har däremot bäring på egenskaper hos arter och hos miljön, och speglar kunskapsläget på ett sätt som har relevans för artskyddsarbetet. Vi bedömer att ett känslighetsbaserat angreppssätt inte riskerar att gå längre än vad som krävs för att tillgodose syftet med fågeldirektivet.

För övrigt har Länsstyrelsen i Västra Götaland inte pekat ut regionalt prioriterade arter, och vi kan inte uttala oss över på vilka grunder dessa arter pekats ut i andra län. Det bör övervägas noga om det är relevant att beakta dessa arter i sammanhanget.

Förbudet mot att avsiktligt döda exemplar av fåglar innebär, enligt Länsstyrelsens uppfattning, att åtgärder (till exempel avverkningar) under häckningstid inte bör kunna genomföras, om det inte kan visas att det kan ske utan risk att fåglar (typiskt sett oflygga ungar och ägg) eller bon dödas eller förstörs. Det bör noteras att om verksamhetsutövare väljer att i större utsträckning få frågan prövad (till skillnad från att anpassa åtgärden) kan prövningsmyndigheten få en betydande arbetsbelastningsökning.

Kravet på att beståndet av berörda arter bibehålls på en tillfredsställande nivå genomförs i den föreslagna dispensbestämmelsen (8 kap 21 § miljöbalken) som gäller fåglar. Länsstyrelsen ser ett behov av att det förtydligas hur prövande myndigheter

ska förhålla sig till begreppet *tillfredsställande populationsnivå*. Av andra stycket, sidan 1100, framgår att *en rödlistad art inte kan anses bibehållas på en tillfredsställande nivå, om det inte finns några andra omständigheter som tyder på att situationen ändå ska anses vara gynnsam*.

Det behövs kanske inte alltid att storleken på den tillfredsställande nivån är fastställd för att du ska kunna bedöma om en arts population *mest sannolikt* ligger under eller över den nivån. Det är dock relevant att fråga sig om det finns ett numeriskt värde på tillfredsställande populationsnivåer för fåglar, och vad värdet i så fall baseras på. Till exempel noteras att den tidsserie som beaktas i samband med artikel 12-rapportering sträcker sig bakåt till 1980. Att återställa till exempel sånglärkans populationer till 1980-talets nivåer (-70% sedan dess) bör vara mycket utmanande.

Länsstyrelsen anser också att det behöver klargöras vad som menas med *andra omständigheter som tyder på att situationen ändå ska anses vara gynnsam*. Exempelvis nådde gråtrutens en populationstopp under 90-talet till följd av ökad födotillgång från fiskeflottans fiskrens och bifångst och från öppna soptippar. Från 90-talet och framåt har yrkesfiskarna blivit färre, samtidigt som soptippar, av miljöskäl, täckts över i allt större utsträckning. Gråtrutens population har minskat och i rödlistan 2020 klassas den som sårbar (VU). Arten är på nedgång från en exceptionell populationstopp som inte kan anses "naturlig" (förväntad). Populationsminskningen är dock snarast att se som en återställning till "normala" (förväntade) nivåer. Det finns inget i minskningen som tyder på att arten, på längre sikt, riskerar att utrotas, eller att den stabiliserar sig på nivåer som är avsevärt lägre än innan arten började öka markant på 90-talet. Innebär detta att det finns sådana omständigheter som tyder på att gråtrutens situation är gynnsam, artens hotstatus till trots?

Sammanfattningsvis uppskattar Länsstyrelsen utredningens förslag på principer att använda för att identifiera sådana situationer där störningar inte kan anses sakna betydelse för att nå syftet med direktivet. Dessa behöver dock bearbetas ytterligare. Länsstyrelsen anser också att det behöver förtydligas närmare vad som avses med begreppen "tillfredsställande nivå" och en "nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov". Dessa blir med utredningens förslag centrala begrepp som har stor betydelse för artskyddets tillämpning och konsekvenser.

12.7.5 – Om avsiktlighetsbegreppet i artikel 12 a–c i livsmiljödirektivet

Länsstyrelsen instämmer med vad utredningen skriver i detta avsnitt, där man i princip återger vad som följer av EU-domstolens avgörande i "Skydda skogen-målen". Länsstyrelsen skulle dock vilja tillägga följande, i syfte att få vägledning om vilken betydelse kunskapen om arter har för avsiktlighetsbegreppet.

Även om en verksamhetsutövare vidtar den försiktighet som motiveras av tillgänglig kunskap om en art i ett område, kan konsekvensen av en åtgärd *ändå* bli att exemplar av arten dör. Länsstyrelsens uppfattning är att förbuden mot att avsiktligt döda exemplar då inte utlöses, eftersom dödandet inte ska anses avsiktligt i EU-direktivets mening. Avsiktlighetsbegreppet bidrar således enligt Länsstyrelsens uppfattning till viss nyansering av fridlysningsbestämmelserna.

Åkergrodan ställer relativt låga krav på sin landmiljö; arten kan tillgodose sina behov för övervintring i många olika miljöer, även i barrskog. Ett skogsområde som erbjuder möjligheter för grodan att gräva ner sig i marken kan utgöra ett

övervintringsområde för arten. Kunskapen om arten säger oss att åkergrodan med rimlig sannolikhet uppehåller sig i sitt övervintringsområde under övervintringsperioden, normalt från november-mars. Att framföra tunga skogsmaskiner på ett sådant område under övervintringsperioden borde anses utgöra en förbjuden åtgärd, eftersom risken att åkergrodor dödas då accepteras.

Kunskapen om åkergrodan säger oss att den inte med rimlig sannolikhet uppehåller sig i områden som är olämpliga för arten annat än bara sporadiskt. Åtgärder som leder till att groddjur dödas i sådana områden bör inte anses förbjudna; det kunde inte förutses att grodor skulle uppehålla sig där vid den tid som åtgärden utfördes.

Är ett område däremot i sin helhet gynnsamt för arten säger oss kunskapen att åkergrodan med rimlig sannolikhet kan antas övervintra på vilken given plats som helst inom området. I en sådan situation torde nödvändiga försiktighetsmått inbegripa vissa anpassningar, till exempel att undvika att framföra tunga skogsmaskiner i området under övervintringsperioden.

Länsstyrelsen anser att det behöver förtydligas hur kunskapen om arter hänger ihop med avsiktlighetsbegreppet i fridlysningsbestämmelserna.

12.7.8 – Försämra eller förstöra fortplantningsområden eller viloplats

Länsstyrelsen tillstyrker att begreppet ”skada” ersätts av ”försämra”. Av större betydelse är att det framgår av förarbeten med mera vad som faktiskt avses; *när* försämras eller förstörs dessa områden på ett otillåtet sätt? Utredningen framhåller att ”en kontinuerlig ekologisk funktion måste kunna upprätthållas, vid sidan av mänskliga aktiviteter. Det innebär att mänskliga aktiviteter inte får resultera i förlust av livsmiljöer som de fridlysta arterna behöver för att kunna bibehålla eller återupprätta en gynnsam bevarandestatus”.

Länsstyrelsen vill lyfta fram att det behövs vägledning på området för att avgöra när kontinuerlig ekologisk funktion anses ha gått förlorad. Såvitt Länsstyrelsen förstår ska det lokala perspektivet beaktas. Med andra ord är det den aktuella populationens möjligheter att fortplanta sig och vila med framgång *i närområdet* som ska bibehållas.

Om det är fråga om grod- eller kräldjur är avgränsningen av närområdet lite enklare än vad fallet är med arter som inte är lika begränsade av sin spridningsförmåga. Normalt kan det relativt tydligt framgå vilket område som grod- eller kräldjurspopulationen fysiskt *kan* nå och nyttja, vilket då blir det avgränsade hemområdet (närområdet). När det gäller fladdermöss, som har större rörlighet i landskapet, är det svårt att veta hur stort det avgränsade närområdet ska vara, även om man söker anpassa det utifrån relevanta förutsättningar, till exempel till den berörda artens typiska spridningsbeteenden eller storlek på hemområden med mera.

12.11.1 – Förslag: Dispens avseende arter som omfattas av bilaga IV i livsmiljödirektivet

Länsstyrelsen har inget att erinra mot det utredningen skriver i det här avsnittet. Följande bör dock lyftas fram. Den 12 oktober 2021 publicerade EU-kommissionen sin *Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet*, C(2021) 7301 final. Länsstyrelsen anser att delar av vägledningen kastar nytt ljus på myndigheternas dispensprövning.

Det är inte ovanligt att till exempel kommuners behov av tätortsutveckling hamnar i konflikt med artskyddsbestämmelser. I vissa situationer är det möjligt att tillgoda både utvecklingsintresset och bevarandeintresset. Det finns såvitt Länsstyrelsen känner till inga svenska rättsfall i högre instans som prövat frågan om bostadsbyggande kan motivera dispens från förbuden. Det här har sannolikt sin grund i att den svenska tillämpningen i stor utsträckning gått ut på att, genom att anpassa åtgärder och vidta försiktighetsmått, undvika sådan påverkan som kräver dispens. Den allmänna uppfattningen idag är emellertid att dispens från art- och habitatdirektivet som regel inte ges.

Länsstyrelsen finner det rimligt att dispens prövas restriktivt; art- och habitatdirektivet syftar till att skydda vissa särskilt utpekade arter och livsmiljöer av unionsintresse. Samtidigt är flera av dessa utpekade arter mycket vanliga i Sverige. Vissa är dessutom relativt okänsliga. Detta kan å ena sidan motivera att Sverige – sett ur ett unionsperspektiv – har ett särskilt bevarandansvar för arten. Å andra sidan bör det dock också kunna motivera att arten i Sverige, under vissa förutsättningar, har en motståndskraft mot yttre negativ påverkan.

Det kan förekomma att en kommuns utvecklingsplaner kolliderar med artskyddsintresset och förutsättningarna är sådana att försiktighetsmått eller andra anpassningar av bebyggelseutvecklingen inte förmår lösa intressekonflikten. I ett sådant läge återstår för den berörda kommunen att söka dispens från fridlysningsbestämmelserna. Under vissa förutsättningar kan Länsstyrelsen som prövningsmyndighet landa i bedömningen att dispens skulle kunna ges utan att det försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus i artens naturliga utbredningsområde. Situationer som den här uppkommer oftare om arten ifråga är vanlig. Det som då avgör om dispens kan ges är hur utvecklingsplanerna står sig i förhållande till de två andra dispensvillkoren; finns ett godtagbart ändamål enligt direktivet och saknas annan lämplig lösning?

Av avsnitt 3.2.1 i EU-kommissionens vägledning framgår att när de nationella myndigheterna bedömer ett ärende om dispens, bör de ta hänsyn till om det är motiverat av ett av ändamålen (eller skälen) som anges i dispensbestämmelsen. Typen av ändamål och dess tyngd måste också ses i förhållande till intresset för den skyddade arten under de särskilda omständigheterna i fråga. Vidare framgår (stycke 3–33) att den behöriga myndigheten noggrant måste utreda från fall till fall hur pass ”allt överskuggande” allmänintresset är, och hitta en lämplig balans med allmänintresset att uppnå direktivets mål.

Vidare ger EU-kommissionen exempel på vad man kallar ”god praxis tillämpad vid beviljandet av undantag enligt artikel 16.1 c”, det vill säga vid användandet av allt överskuggande allmänintresse som dispenssskäl (se sidan 56-57 i kommissionens vägledning). De undantag (dispenser) kommissionen hänvisar till i det avsnittet har ”vanligen samband med byggnadsarbeten, ofta inom ramen för utveckling av projekt eller planer”.

Även om EU-kommissionen tydligt poängterar att alla villkor för dispens måste uppfyllas för att dispens ska kunna ges, och att dispens ska vara en sista utväg för att lösa konflikter med artskyddsintresset, uppfattar Länsstyrelsen att det tycks finnas ett utrymme för viss proportionalitet i bedömningen av om villkoren för dispens är uppfyllda. Och att strängheten i myndighetens bedömning kan variera beroende på effekten på den berörda arten i det aktuella fallet. Länsstyrelsens uppfattning är att tätortsutveckling, i vissa fall, skulle kunna anses utgöra ett allt överskuggande allmänintresse.

Även om planer och program inom till exempel tätortsutveckling således kan anses förenligt med art- och habitatdirektivet antingen genom anpassningar eller, i sista hand och under strängt kontrollerade former, genom en dispensprövning, finner Länsstyrelsen det angeläget att det klargörs vilket handlingsutrymme en prövningsmyndighet har när den bedömer om villkoren för dispens är uppfyllda. Det torde ligga i såväl myndigheters som verksamhetsutövares intresse att regelverket är tydligt och förutsägbart i denna del. Det är angeläget att den fortsatta utformningen av detaljerna i lagstiftningen, liksom vägledning som tas fram nationellt, tar fasta på EU-kommissionens nya vägledning i ämnet.

12.11.1 – Förslag: Dispens avseende fåglar

Länsstyrelsen har inget att erinra mot det utredningen skriver i det här avsnittet. Det kan konstateras att det inte är förenligt med EU-rätten att ge dispens från bestämmelser som härrör från fågeldirektivet på andra grunder (skäl) än de som anges i artikel 9 i direktivet. Enligt Länsstyrelsens uppfattning saknas därmed möjligheter i fågeldirektivet att ge dispens för exempelvis tätortsutveckling, vindkraftsutbyggnad, täktverksamhet med flera ekonomiskt och miljömässigt angelägna samhällsutvecklingar. Det här ställer höga krav på att förbudssystemet (med fridlysningsreglerna) är differentierat och inte går längre än vad som krävs för att tillgodose syftet med direktivet. Se även synpunkter på avsnitt 12.6.

12.12 – Förslag: Kompensationsåtgärder ska alltid övervägas vid dispens från fridlysningsbestämmelserna

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Detta sker i stor utsträckning redan idag, men att formalisera det bidrar till en önskvärd tydlighet.

12.13 – Förslag: Dispens från fridlysning söks hos tillsyns- eller prövningsmyndigheten

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Det är rimligt att Skogsstyrelsen – och inte Länsstyrelsen – ansvarar för artskyddsprövningar i skogsbruket. Den här fördelningen tar bort en omständlig och svårbegriplig byråkrati och förenklar således avsevärt för enskilda markägare. Det är dock viktigt att Skogsstyrelsen får tillräckligt stöd i processen. Fortsatt dialog mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen krävs om inte bedömningarna ska spreta. Samtidigt har Länsstyrelsen begränsade möjligheter att bistå i prövningsförfarandet.

12.13.3 – Förslag: Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska tillsammans med länsstyrelserna ta fram vägledning för dispensprövning.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget, under förutsättning att tillräckliga resurser ges till länsstyrelserna.

12.14.2 – Förslag: Omfattning av nationell fridlysning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Länsstyrelsen har vägt för- och nackdelar med förslaget. Till nackdel är att hemfridszon är ett subjektivt begrepp som avgränsas utifrån någons upplevelse av vad som är privat. Såvitt Länsstyrelsen kan se finns inget i förslaget som säger att hemfridszonen behöver fastställas innan den åberopas i undantagssammanhang. Beroende på topografi med mera kan den upplevda hemfridszonen omfatta relativt stora arealer och innehålla områden som är

förhållandevis naturliga (jämfört med typisk trädgård). Det går heller inte att helt bortse från att områden som ligger ”gårdsnära” kan få ett naturligt inslag av hävd av olika slag (även genom slitage), vilket kan gynna hävdberoende växter som till exempel backsippa, eller så kallade ruderatväxter – sådana arter som gärna uppträder tillfälligt på ytor som gårdsplaner och upplag.

Samtidigt instämmer Länsstyrelsen i det utredningen nämner om otypligheten i dagens skydd av ”vilda exemplar”. Länsstyrelsen noterar att utredningen vägt för- och nackdelar med förslaget och funnit avvägningen rimlig. Sammantaget bedömer Länsstyrelsen att ändringen inte äventyrar ändamålet med fridlysning och inte innebär någon försämring jämfört med idag. Förslaget har också som positivt bidrag att det minskar inskränkningen i enskildas förfogande över privat mark.

12.14.3 – Förslag: Skydd för livsmiljöer för vissa arter fridlysta enligt nationella bestämmelser

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Redan idag är det enligt 8 § artskyddsförordningen – vilken skyddar merparten av de fridlysta kärlväxterna – bland annat förbjudet att *på annat sätt* (än att plocka eller gräva upp) skada exemplar av växterna. Förslaget innebär inte nödvändigtvis någon förändring för dessa arter. Gällande övriga arter (i vart fall 6 §-arter) åtgärdar förslaget en brist i det gällande regelverket och ger ett mer ändamålsenligt skydd för arterna. Vissa småvatten – som utgör livsmiljöer för bland annat vanlig groda – skyddas genom det generella biotopskyddet. Det är inte särskilt ovanligt att den strikt skyddade arten åkergroda fortplantar sig i samma småvatten som vanlig groda, och det händer att grodor i naturvärdesinventeringar identifieras som ”obestämd brunroda” (vanlig groda eller åkergroda). Tillsynsmyndigheten ser då normalt på situationen som att åkergroda kan förekomma i området, vilket innebär att livsmiljön redan betraktas som skyddad genom 4 § artskyddsförordningen.

Länsstyrelsen noterar att kunskapen om arters krav på livsmiljön skiljer sig mellan olika organismgrupper. Medan kunskapen som regel är god när det gäller grod- och kräldjur och kärlväxter, är den sämre när det gäller många ryggradslösa djur. Ryggradslösa djur förekommer mycket sällan i artskyddsärenden i Västra Götalands län. Konsekvenserna av förslaget för mänsklig verksamhet bör överlag bli måttliga.

12.16.9 – Förslag: MKB ska innehålla förslag på övervakningssystem

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Utredningens förslag om att Havs- och vattenmyndigheten samt Naturvårdsverket ska ta fram en vägledning på området är en förutsättning för att övervakning och rapportering ska bli likvärdig över landet och förutsägbar för verksamhetsutövare.

12.17 – Förslag: Utred artskyddets tillämpning i jordbruket och havs- och vattenmiljöer

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Jordbrukslandskapet har stor betydelse för många skyddade arter och många arter knutna till hävden av den brukade jorden. Det är av stor vikt att tillämpningen av artskyddsbestämmelserna motsvarar både behovet av skydd för hotade arter och möjliggör fortsatt jordbruk.

12.20 – Förslag: Nytt skäl för beslut om biotopskydd införs i förordningen om områdesskydd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Det är positivt om skyddade arters behov kan tillgodoses på ett sätt som ger markägare en rimlig rätt till ersättning. Emellertid är förslagens effekt på skyddet av arter avhängig vilka resurser prövningsmyndigheten har för att arbeta med områdesskydd. I nuläget är det svårt att bedöma i vilken omfattning förslaget kommer bidra positivt till det operativa artskyddsarbetet.

Utredningen bedömer att naturvårdsavtal är den skyddsform som är lämpligast att använda i områden som har betydelse för fridlysta arter under begränsad tid. I de fall en fridlyst art troligen kommer att finnas i ett område under lång tid är det istället tänkt att biotopskydd ska användas som skyddsform. Länsstyrelsen kan se en viss problematik i att skötselplaner inte kan kopplas till biotopskydd; även skötselkrävande arter kan antas finnas i ett område under en lång tid. Det saknas möjligheter att koppla skötsel till den här skyddsformen på ett smidigt sätt.

13.8.6 – Förslag: Ersättning utgår inte för allmän hänsyn, 13.9 – Förslag: Inskrivning av nekad dispens eller dispens med villkor som lett till ersättning, 13.11 – Ersättningsmodell

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Det är bra att utredningen tagit ställning till frågan om en särskild ersättningsrätt behövs som hänvisar direkt till bestämmelser om artskydd, vilket saknas idag. Länsstyrelsen bedömer att utredningen hittat en rimlig balans i sina förslag i den här delen.

14.21 – Förslag: Krav på tillstånd för handel som sker i större omfattning eller i förvärvssyfte

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

14.35 – Förslag: Jordbruksverket ska ta fram en genomförandeplan för registrering av CITES-djur

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget som skulle underlätta tillsynen och vara viktigt i arbetet med att förebygga olaglig handel med CITES-listade arter.

15 – Konsekvensbeskrivning, fridlysning

Noll-alternativet innebär att EU:s naturvårdsdirektiv genomförs av artskyddsförordningen i sin nuvarande form. Enligt Länsstyrelsens uppfattning lyckas utredningens förslag på ett tydligare sätt än noll-alternativet visa vad som följer av EU-rätten, till gagn för såväl myndigheter som verksamhetsutövare. Det här är egentligen en tillräcklig konsekvensbeskrivning; utredningen kan inte ändra på hur EU-domstolen tolkar naturvårdsdirektivens bestämmelser.

Länsstyrelsen vill ändå beskriva hur rättsläget – utifrån hur vi uppfattar att utredningen tolkar EU-rätten – gällande skyddet av arter samt utredningens förslag i övrigt ("det nya artskyddet") påverkar förutsättningarna för mänsklig verksamhet.

EU-domstolen tillämpar ett individ- och lokalskydd enligt art- och habitatdirektivet. Samtidigt noteras att fågelskyddet är differentierat och att vanliga, okänsliga arter kan anses ha ett något svagare skydd mot störning och habitatförstörelse. Avsiktighetsrekvisitet bidrar till viss nyansering av fridlysningsbestämmelserna;

oförutsägbar påverkan – till exempel att exemplar av arter (råkar) dödas trots att rimliga och kunskapsbaserade skyddsåtgärder vidtagits – ska anses oavsiktlig.

Konsekvenser för skogsbruk

För skogsbruket innebär det nya artskyddet troligtvis relativt stora förändringar. Det beror till största del på att markanvändningen idag i relativt begränsad omfattning beaktar skyddade arter i en planeringsprocess på det sätt som utredningen bedömer är rimligt. Dessutom sker ett tämligen aktivt vårbruk i skogen. Avverkning under fåglars häckningstid kommer behöva undvikas om det inte kan säkerställas att inga fåglar (framför allt oflygga ungar, ägg och bon) riskerar dödas eller förstöras. När det gäller störning av fåglar bör det vara positivt för skogssektorn att skyddet differentieras.

Länsstyrelsen tycker det är svårt att bedöma i vilken utsträckning skyddet av art- och habitatdirektivarter kommer innebära inskränkningar i den pågående markanvändningen. Det kan inte uteslutas att arter som åkergröda – när den nyttjar ett avverkningsanmält område för sin övervintring – kan innebära krav på relativt långtgående hänsyn (se även avsnitt 12.7.5 och 12.7.8).

Såvitt Länsstyrelsen kan bedöma är möjligheterna att få dispens från fridlysningsbestämmelser för skogsbruk begränsade. Således är det även fortsättningsvis viktigt att vidta nödvändiga anpassningar och försiktighetsmått och på så sätt undvika otillåten påverkan på skyddade arter.

Det lär krävas av skogsbrukets verksamhetsutövare att de tydligare visar att skyddet av arter kan tillgodoses. Ansvar för kunskapsinhämtning och konsekvensbedömning har i många fall hamnat på myndigheterna.

Andra verksamhetsutövare

Kommuner, Trafikverket, vindkraftsbolag med mera torde inte uppleva alltför stora förändringar; verksamheterna tar redan idag i stor utsträckning hänsyn till skyddade arter i planeringsprocessen.

Enligt Länsstyrelsens uppfattning saknas möjlighet att ge dispens från fridlysningsbestämmelser för fåglar och ägg för exempelvis tätortsutveckling, vindkraftsutbyggnad, täktverksamhet med flera ekonomiskt och miljömässigt angelägna samhällsutvecklingar. När det gäller strikt skyddade arter enligt art- och habitatdirektivet noterar Länsstyrelsen att det tycks finnas ett utrymme för viss proportionalitet i bedömningen av om ett ändamål är kvalificerat för dispens, och att kraven på ändamålet kan variera beroende på effekten på den berörda arten i det aktuella fallet.

Länsstyrelsen bedömer att det även fortsättningsvis kommer vara viktigt att det vidtas nödvändiga anpassningar och försiktighetsmått för att undvika otillåten påverkan på skyddade arter.

För kommuner och Trafikverket handlar konflikterna med skyddet av arter om den habitatförstörelse samt störning och dödande av individer som kan följa av exploatering av mark. Väcks artskyddsfrågan i tidigt skede finns dock som regel goda möjligheter att anpassa exploateringen så att otillåten verksamhet kan undvikas. Länsstyrelsen bedömer att det nya artskyddet inte innebär någon förändring av betydelse i denna del.

Vindkraftsutbyggnaden har för vana att hantera konflikter med bland annat artskyddsintresset. Det gäller såväl djurs kollisionrisker med rotorblad, störningar från verken (även habitatförstörelse) samt den kringverksamhet i form av vägar med mera som följer. Vindkraftsbolagen kommer även fortsättningsvis behöva kunna visa att lokaliseringen är lämplig med avseende på bland annat skyddade arter. Sammantaget tror Länsstyrelsen inte att vad som följer av det nya artskyddet innebär alltför stora förändringar för verksamheten. Detsamma bör gälla för andra verksamhetsutövare, som till exempel täktbolag och liknande.

15.5.3 – Sammanfattade konsekvenser av förslagen rörande kunskap, utredning samt livsmiljöunderlag

Frågan om huruvida 1 årsarbetskraft per länsstyrelse och år är rimligt för arbetet med att ta fram och besluta om livsmiljöunderlag är mycket svår att svara på, särskilt som utredningen inte motiverar hur man kommit fram till den siffran, vilka överväganden som gjorts och vilka data som analyserats (*Offentligfinansiella effekter kunskaps- och utredningsansvar*, fjärde stycket, sidan 1389). Klart är i alla fall att förslaget kräver omfattande åtgärder från länsstyrelserna, i synnerhet för de större länen och för län med många kommuner. Det gäller kunskapsinhämtning- och analys, även bristanalys, författande av underlagen, samråd om dessa med mera. Därtill kommer medverkan i arbetet för att ta fram riktlinjer om livsmiljöunderlagen, vilket behöver genomföras ambitiöst och noggrant (med hänvisning till bland annat erfarenheter från grön infrastrukturarbetet, där sämre genomförda riktlinje-processer inneburit stora problem).

Det saknas något angivet om förstärkta resurser till länsstyrelserna för arbetet med att, i samverkan med Naturvårdsverket, ta fram riktlinjer. Länsstyrelsens utgår därför från att detta avses täckas av de extra resurser länsstyrelserna får för arbetet med att ta fram och besluta om livsmiljöunderlag.

Länsstyrelsens bedömning är att omfattningen av uppdraget att ta fram och besluta om livsmiljöunderlag kräver åtminstone 2 årsarbetskrafter per länsstyrelse och år. Vi konstaterar också att resursbehovet ökar ju senare arbetet inleds.

Länsstyrelsen avstyrker emellertid förslaget att länsstyrelserna tar fram och beslutar om livsmiljöunderlag.

15.6.6 – Dispens från samtliga fridlysningsregler söks hos den myndighet som utövar tillsyn enligt miljötillsynsförordningen

Länsstyrelsen tror inte att detta minskar länsstyrelsernas arbetsbelastning nämnvärt, om alls. Antalet dispensärenden har historiskt sett varit lågt. Antalet artskyddsärenden förväntas öka, kanske i synnerhet sådana med ursprung i avverkningsanmälningar. Det är naturligt att utgå från att Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen fortsatt kommer att föra dialog i artskydds- och naturvårdsfrågor i skogen, ur ett regionalt perspektiv. Det krävs om bedömningarna inte ska spreta. I enskilda dispensärenden som hamnar på Skogsstyrelsen kan inte uteslutas att remiss skickas till Länsstyrelsen. Länsstyrelsen kommer därför högst troligt att få en ökad arbetsbelastning jämfört med idag. Läger man därtill att länsstyrelserna ska medverka i framtagandet av riktlinjer för dispensprövningar bör förslaget leda till en ökad arbetsbelastning för länsstyrelserna.

16.6.1 – Förslag: Utökat krav på tillstånd för handel enligt 26 § artskyddsförordningen

Utredningen gör en försiktig uppskattning på att 5–10 aktörer per län idag bedriver handel utan tillstånd. Länsstyrelsen bedömer att antalet är högre i till exempel Västra Götaland, Stockholm och Skåne; i större städer sker den här typen av handel i större utsträckning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze efter föredragning av biologen Martin Goblirsch. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Sven Swedberg, enhetschefen Erik Gedeck, länsjuristen Anna Roslund, läsmiljöingenjören Marika Lundmark, rådgivaren Kaisa Carlgren, vattenvårds-handläggaren Dan Hellman, naturvårdshandläggaren Johanna Andreasson och vilthandläggaren Sofia Ring medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia

Naturmiljöenheten (m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se)

Hantering av personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.