



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss

Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen

Sammanfattning

Länsstyrelsen instämmer i en del av de föreslagna ändringarna av fridlysningsbestämmelserna men motsätter sig samtidigt andra.

Skälen är att många hotade arter av djur, växter och svampar kommer att påverkas mycket negativt av förslaget, vilket resulterar i ytterligare minskande populationer och utbredningar för redan hotade arter. Detta i sin tur leder till minskad biologisk mångfald, försämrade ekosystem och att det inte kommer vara möjligt att uppnå 7 av 16 svenska miljömål. Det är inte heller i linje med FN:s Konvention om biologisk mångfald som Sverige har undertecknat, eller i enlighet med Sveriges rapport till FN år 2023 om arbetet med konventionen där det står: *Sverige har stoppat och vänt förlusten av biologisk mångfald senast år 2030.*

Generella synpunkter

Ytterst är detta ett förslag som i första hand syftar till att främja areella näringar som skogs- och jordbruk samt annan exploatering, i andra hand skydda hotade arter. Länsstyrelsen bedömer att konsekvenserna av förslaget också kommer att gynna dessa verksamheter men däremot till största delen missgynna många hotade arter, den biologiska mångfalden, ekosystem och ett flertal miljömål.

Förlusten av biologisk mångfald, arter och naturmiljöer, anses av FN:s panel för biologisk mångfald (IPBES) vara ett lika stort hot mot människan som klimatförändringarna. Naturvårdsverket bedömde år 2023 att det är ett allvarligt läge och negativ trend för den biologiska

mångfalden även i Sverige, vilket konstaterats i såväl tidigare utvärderingar inom miljömålssystemet som rapportering enligt art- och habitatdirektivet och den svenska rödlistan. Den biologiska mångfalden är dessutom ett skydd mot klimatförändringarnas konsekvenser och säkerställer att vi har ekosystemtjänster, som är grunden för vår välfärd.

I SLU Artdatabankens analys av påverkansfaktorer på rödlistade arter anges att markanvändningen inom skogs- och jordbruk är det som påverkar flest rödlistade arter i Sverige. Bland de cirka 10 000 skogslevande arterna i Sverige är hela 20 procent rödlistade, och den allt överskuggande orsaken är dagens moderna skogsbruk. Samtidigt anger förslaget att skogs- och jordbruk ska vara undantagna från viktiga delar av fridlysningsskyddet förutom när det gäller de mest hotade arterna (akut hotade samt i vissa fall även starkt hotade). Antalet starkt eller akut hotade arter kommer i så fall att öka eftersom övriga hotade arter inte kommer att få ett fullgott skydd innan de minskat ned till dessa kategorier.

Konsekvensen blir också att 7 av de 16 nationella miljömålen (Ett rikt odlingslandskap, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande sjöar och vattendrag, Levande skogar, Ett rikt växt- och djurliv) inte kommer att kunna uppnås.

Specifika synpunkter

3.2 De nationella förbudsbestämmelserna för djur anpassas efter skyddsbehovet

Länsstyrelsen instämmer generellt men inte de undantag som preciseras senare i förslaget.

Länsstyrelsen anser att det är bra att fridlysta djur också får ett skydd mot åtgärder som försämrar deras livsmiljöer och andra typer av störning, och att begreppet störning förs in i lagstiftningen. Förbud ska gälla när denna påverkar en djurarts bevarandestatus negativt, vilket är i enlighet med den praxis som uppstått genom MÖD 2016:1 – de så kallade Klinthagenkriterierna. Detta har underlättat för olika typer av exploatering samtidigt som artskyddet har beaktats, vilket Länsstyrelsen bedömer har varit ändamålsenligt.

Senare i förslaget framkommer det att det kommer att finnas långtgående undantag från detta skydd, något som Länsstyrelsen kommenterar detta vid aktuellt avsnitt.

3.3 Alla slags djur som behöver ett nationellt skydd ska kunna fridlysas nationellt

Länsstyrelsen instämmer i förslaget

Länsstyrelsen anser att det är ett bra förslag att även andra djurgrupper än de nuvarande (kräldjur, groddjur och ryggradslösa djur) ska kunna omfattas av artskyddsförordningen. En del arter som inte är fisk har idag ett visst skydd i fiskelagstiftningen t.ex. flodpärlmussla, men dessa arter skulle få ett mer ändamålsenligt skydd om de i stället omfattades av artskyddsförordningen anser Länsstyrelsen.

3.5 Den nationella fridlysningen av växter bör även fortsättningsvis kunna anpassas utifrån skyddsbehovet

Länsstyrelsen instämmer i förslaget.

Länsstyrelsen anser att förslaget att möjligheten att fridlysa växter enligt två olika nationella fridlysningsbestämmelser med olika skyddsnivåer bör finnas kvar.

3.6 Utökade undantag från de nationella fridlysningsbestämmelserna

3.6.2 Undantag för verksamheter och åtgärder som inte syftar till att skada eller störa fridlysta arter

.

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget.

Förslaget innebär att exempelvis skogs- och jordbruk, som inte har som syfte att skada/störa fridlysta arter negativt kan tillåtas göra det " oavsett vilken påverkan verksamheten eller åtgärden har på den skyddade artens bevarandestatus". Länsstyrelsen anser att det inte är rimligt att hotade arters bevarandestatus ska kunna försämras med skälet att den aktuella verksamheten inte gör det avsiktligt. Länsstyrelsen anser i stället att Klinthagenkriterierna utgående från MÖD 2016:1 ska gälla här, dvs. att så länge arternas bevarandestatus

inte påverkas kan exempelvis skogs- och jordbruksåtgärder genomföras även där dessa arter finns.

Förslaget preciseras vidare i avsnitt 5.3.1 där Länsstyrelsen också har synpunkter.

3.6.3 Undantag från förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna när pågående markanvändning avsevärt försvåras

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget

Enligt SLU Artdatabanken är de viktigaste påverkansfaktorerna för Sveriges arter avverkning av skog och igenväxning av odlingslandskapet. Cirka 1 400 rödlistade arter påverkas starkt negativt av avverkning och ungefär lika många påverkas av igenväxning av odlingslandskapet.

I utredningen föreslås att förbuden i fridlysningsbestämmelserna inte ska medföra att pågående markanvändning som skogs- och jordbruk avsevärt försvåras. I avsnitt 5.3.2 preciseras förslaget ytterligare - de enda fridlysta arterna som inte skulle omfattas av detta undantag är de akut hotade arterna. Övriga hotade arter, starkt hotade och sårbara som utgör 90% av de hotade arterna, kommer därmed inte ha något skydd mot skogs- och jordbruksåtgärder. Slutsatsen blir enligt Länsstyrelsen att framför allt antalet skogslevande arter som hotas av pågående markanvändning kommer kontinuerligt att öka i alla tre hotkategorier.

Länsstyrelsen delar därför inte utredningens slutsats att "ändamålet med artskyddet kommer att kunna tillgodoses i tillräcklig utsträckning med ett generellt undantag som innebär en begränsning av de nationella fridlysningsbestämmelsernas räckvidd vid pågående markanvändning."

3.6.5 Ny möjlighet till dispens för verksamheter och åtgärder av ett allt överskuggande allmänintresse

Länsstyrelsen anser att denna möjlighet bör utredas ytterligare

Med förslaget kommer även de mest/akut hotade arternas bevarandestatus tillåtas påverkas av verksamheter som anses ha ett allt överskuggande allmänintresse. Vid den nu pågående gröna omställningen anses många verksamheter utgöra ett sådant

allmänintresse; gruvor, stora vägar, kraftledningar, vattenledningar etc., vilket i värsta fall i så fall kan leda till utrotandet av arter i Sverige.

Den föreslagna skyldigheten, att samtidigt vidta kompensationsåtgärder för att motverka att upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus hos en art försvåras, skulle kunna vara en möjlighet att undvika alltför negativa effekter. För att säkert veta att sådana åtgärder har avsedd effekt behöver de dock vidtas och utvärderas innan verksamheten påbörjas, Eftersom den gröna omställningen sker under stor tidspress kommer dock troligen inte detta hinna genomföras innan den aktuella verksamheten påbörjas, vilket oftast är fallet redan idag vid olika miljöprövningar. Det anges också att sådana kompensationsåtgärder ska vidtas "så långt som möjligt" vilket medför en stor osäkerhet om vad detta innebär.

Länsstyrelsen har förståelse för att förslaget på dispensmöjlighet anses nödvändigt, men anser samtidigt att förslaget behöver utredas ytterligare för att minska risken för att arter utrotas i Sverige; exempelvis vilka verksamheter som utgör "ett allt överskuggande allmänintresse," precisering av begreppet "så långt som möjligt", inom vilket tidsperiod ska kompensationsåtgärder genomföras och hur säkerställs syftet med åtgärderna.

4 Regelbunden översyn av nationellt fridlysta djur- och växtarter

Länsstyrelsen instämmer i förslaget då artskyddsförordningen med jämna mellanrum behöver revideras för att anpassas till olika arters skyddsbehov. Detta bör dock göras vart femte år för att tidsmässigt jämkas med när en ny rödlista publiceras.

5.3 Ett starkt skydd för akut och starkt hotade arter

5.3.1 Ett starkt skydd som även gäller när påverkan uppstår som en bieffekt av verksamheter och åtgärder

Länsstyrelsen instämmer i förslaget men anser att även hotade arter i kategorin "sårbar" ska omfattas av skyddet.

Utredningen anger för att fridlysning av en art ska kunna omfatta skydd av dess livsmiljöer bör det krävas att arten antingen är kategoriserad som starkt eller akut hotad eller behöver skyddas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

Enligt Rödlistan 2020 är drygt 2 000 arter hotade i kategorierna sårbar/starkt hotad/akut hotad, varav cirka hälften ingår i kategorin

”sårbar”. Länsstyrelsen anser att det är bra att arter som är starkt eller akut hotade får sina livsmiljöer skyddade, och förutsätter att detta också gäller störningar enligt avsnitt 3.2.

Länsstyrelsen anser dock att detta skydd också rimligen ska omfatta hotade arter i kategorin ”sårbar” under förutsättning att påverkan på livsmiljön är ett konkret hot mot arternas bevarandestatus. En stor andel av denna grupp av hotade arter kommer annars att få sin bevarandestatus försämrad även i fortsättningen, då förstörande av livsmiljöer är ett av de största hoten mot arter. Detta medför en kontinuerlig minskning av den biologiska mångfalden och innebär att många av miljömålen inte kan uppnås, vilket Länsstyrelsen anser inte är rimligt.

5.3.2 Ett starkt skydd som undantagsvis kan medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras

Länsstyrelsen instämmer i förslaget men anser samtidigt att även de två kategorierna av hotade arter ”sårbar” och ”starkt hotad” också ska omfattas av skyddet.

Här föreslås att förbuden i fridlysningsbestämmelserna inte får påverka pågående markanvändning avsevärt, dvs. förbuden skulle inte gälla för verksamheter som skog- och jordbruk i sådana fall. Enda undantaget skulle gälla de allra mest/akut hotade arterna.

Länsstyrelsen har redan kommenterat detta under avsnitt 3.6.3 men vill understryka att för att inte den biologiska mångfalden i Sverige ska minska ytterligare så behöver samtliga hotade arter, dvs. även starkt hotade och sårbara, ha ett liknande skydd under förutsättning att det är dessa verksamheter som utgör hotet mot arterna.

Övrigt

Utredningen anger att konsekvenserna av att inte genomföra några ändringar av de nationella fridlysningsbestämmelserna innebär bl.a. ett fortsatt ineffektivt artskydd som i liten utsträckning är anpassat till olika arters skyddsbehov.

Länsstyrelsen anser däremot att dagens artskydd med tillhörande lagstiftning inte är ineffektivt utan i hög grad har medfört ett bra skydd för många hotade arter, och att för artskyddet kommer det aktuella förslaget medföra sämre skydd för sådana arter, något som utredningen själv anger i sin konsekvensanalys.

I nuvarande svensk praxis inträder förbud mot att skada en fridlyst art när det finns en risk för påverkan på artens bevarandestatus

nationellt, regionalt eller lokalt. I nuvarande förslag ska hänsyn till en arts bevarandestatus bara göras på nationell nivå. Det kan möjliggöra att arter utrotas lokalt och regionalt så länge det finns en livskraftig nationell population någon annanstans i landet. Det perspektivet anser Länsstyrelsen inte är rimligt eftersom det då blir en lokal och regional utarmning av arter och med det även av den biologiska mångfalden och av ekosystem.

Utredningen skriver att av de drygt 1 100 arter som anses vara starkt eller akut hotade kan många antas ha ett tillräckligt skydd genom naturreservat eller andra former av områdesskydd. Om detta ska vara underlag för ett mindre omfattande artskydd bör man ha dokumenterat att så verkligen är fallet och inte bara anta det. Dessutom kan det ifrågasättas det rimliga i att många arter enbart ska få leva kvar i naturskyddade områden.

Markägare i Sverige får generellt 125 % i ersättning vid bildande av formellt områdesskydd av en fastighet. När artskyddet hindrar skogsavverkningar utgår oftast ingen ersättning trots att förlusterna kan bli stora för markägaren. Möjligheterna att bilda exempelvis naturreservat med grund i specifika förekomster av arter som utredningen nämner, är samtidigt ofta mycket små på grund av bristande ekonomiska resurser hos Länsstyrelserna. Länsstyrelsen anser därför att det är akut att utreda möjligheterna för ekonomisk kompensation för markägarna vid sådana tillfällen.

Länsstyrelsen utgår ifrån att även artgruppen svampar omfattas av förslaget även om det inte anges någonstans.

Konsekvenser för den biologiska mångfalden

Detta avsnitt i förslaget är mycket kort, bland annat eftersom utredningen skriver att en slutlig analys av de samlade konsekvenserna av ändringarna av bestämmelserna om fridlysning kan göras först när utredningen kompletterats med förslag om vilka arter som ska prioriteras för skydd. Länsstyrelsen anser det anmärkningsvärt att trots avsaknaden av detta viktiga underlag för en mer djupgående analys av konsekvenser för den biologiska mångfalden så förutsätter utredningen att förslaget ska träda i kraft 1 juli 2026.

Trots att detta viktiga underlag saknas skriver utredningen att sammantaget är bedömningen att förslagen totalt sett kommer innebära att mindre hänsyn tas till nationellt fridlysta arter vid t.ex. pågående markanvändning och exploatering, men att särskild hänsyn kommer att tas till de mest skyddsvärda arterna. Förslagens

effekt på miljömålen, särskilt Ett rikt växt- och djurliv, bedöms därför av utredningen som negativ.

Länsstyrelsen anser att dessa slutsatser av utredningen innebär att förslaget medför oacceptabla konsekvenser för den biologiska mångfalden, ekosystem och miljömålen uppfyllande i Sverige, och är dessutom inte i enlighet med vad Sverige har åtagit sig i och med undertecknandet av Konventionen om biologisk mångfald.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Lotta Finstorp med naturvårdshandläggare Lena Bondestad som föredragande. I beslutet har också enhetschefen för naturmiljöenheten Helena Lindvall varit delaktig.