



Klimat- och näringslivsdepartementet

Remiss av Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen

LRF har fått rubricerad promemoria på remiss och vill lämna nedanstående synpunkter.

Övergripande synpunkter på promemorian

LRF ser mycket positivt på att regeringen föreslår att de vanligare fridlysta arterna inte ska gälla om det är uppenbart att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden. Det möjliggör bättre avvägningar mot andra samhällsintressen, vilket LRF ser som angeläget.

Sammantaget innebär förslagen en positiv förändring, men några av förslagen har brister som innebär att skogsägare med fridlysta arter på sin mark riskerar en fortsatt omfattande byråkrati.

I några fall föreslås de nationella fridlysningsbestämmelserna likriktas med de som styrs av EU-direktiv, dvs man använder sig av samma eller mycket liknande formuleringar i författningstexten. Detta är olyckligt eftersom EU-bestämmelserna ofta ger särskilt orimliga konsekvenser i det enskilda fallet och saknar möjligheter till avvägningar. Tolkningen av dessa styrs av domar i EU-domstolen som blivit mycket problematiska i svenska förhållanden. Här bör man tvärtom leta lösningar som öppnar upp för avvägningar genom att distansera sig från EU-regelverkets författningstext.

LRF saknar förslag på ersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras, lättnader kring förbud gällande fåglars livsmiljöer, skogsägars utredningsbörda, och skogsägars börda i samband med domstolsprocesser.

LRF:s syn på skydd av arter

Som bakgrund till synpunkterna i remissvaret vill LRF kort redovisa sin syn på hur insatser för att bevara arter inom pågående markanvändning bäst bör ske.

LRF ser bevarandet av biologisk mångfald och enskilda arter som viktigt. I de allra flesta fall kan skyddet av arter klaras genom befintligt formellt skydd, frivilliga avsättningar, generell hänsyn mm. I många fall är markägare beredda att göra ytterligare insatser, och i andra fall kan hänsyn prioriteras om. Men huvudansvaret måste ligga på staten när intrången blir mer långtgående, vilket innebär att markägare då ska ha rätt till ersättning. Med det synsättet kan allt artskydd som inte klaras inom befintliga

avsättningar, lösas med frivilliga överenskommelser, formellt skydd eller generell hänsyn.

Problemen med dagens tillämpning av artskyddsförordningen är inte minst en fråga om byråkrati och rättssäkerhet för markägare. LRF anser inte att den som bedriver en pågående markanvändning ska behöva bevisa sin rätt att fortsätta med markanvändningen. Man ska inte heller behöva bekosta underlaget till förbud man själv kommer utsättas för. Därför bör bevisbördan alltid ligga på den som anser att den pågående markanvändningen ska förbjudas. Men tills så är fallet måste de generella förbuden minskas och istället bör, så långt det är möjligt, skogsbruksbegränsningar för att skydda arter regleras genom formellt skydd och beslut om hänsyn med stöd av skogsvårdslagen.

Med den ordning LRF förordar blir hanteringen av artskydd i större utsträckning förutsägbart och rättssäkert för den enskilde samtidigt som samhällets resurser för naturvård och skydd av arter kan användas mer effektivt.

Förbud som bara gäller då syftet är att påverka en art

LRF ser mycket positivt på förslaget att förbuden endast ska gälla mindre hotade arter om syftet är att orsaka en påverkan på arten. Förslaget innebär att de areellt mest omfattande förbuden kommer att undvikas.

LRF anser dock att även åtminstone starkt hotade arter bör tillföras denna kategori.

Generellt om artskyddsförbud gällande pågående markanvändning

LRF ser förbud kopplade till akut utrotningshotade arter som acceptabla förutsatt att skogsägare har rätt till ersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras. Förbuden kommer bli relativt få och flertalet kända biotoper där dessa arter lever är idag redan undantagna från skogsbruk.

LRF ser dock principiellt inget skäl till att några av förbuden kring nationellt fridlysta arter alls ska gälla pågående markanvändning. Förutsatt att skogsägare har rätt till ersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras tillför det bara byråkrati. Precis samma sak kan åstadkommas genom formellt skydd eller förelägganden/förbud enligt Skogsvårdslagen. Istället medför artskyddsförordningens förbud en ineffektiv naturvård där staten tappar kontrollen över i vilka områden man vill finansiera naturskydd.

Förbud som inte får innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Förslaget innebär att starkt hotade arter som av Naturvårdsverket pekats ut som fridlysta även gäller pågående markanvändning i den mån markanvändningen inte avsevärt

försvåras. Konsekvenserna av förslaget är i stor utsträckning avhängigt vilka arter som omfattas av Naturvårdsverkets översyn. Blir antalet arter i kategorin begränsat innebär förslaget en förbättring jämfört med dagens situation, men förbuden riskerar ändå medföra betydande problem. LRF anser därför att även förbuden kring starkt hotade arter bara bör gälla när syftet är att påverka arterna.

Genom att föreskrifter till 8 kap miljöbalken går före Skogsvårdslagens bestämmelser ska hänsyn utifrån sådana förbud alltid prioriteras före skogsvårdslagens hänsynsbestämmelser. Det innebär att Skogsstyrelsen i sin tillsyn inte alltid kan styra hänsynen till det man anser vara mest effektivt. Exempelvis kan avverkning av hänsynskrävande biotoper behöva tillåtas för att skydda en art på en mindre optimal plats. Samtidigt finns redan idag ett skydd för rödlistade arter i föreskrifter till Skogsvårdslagen som innebär att hänsyn ska tas till de rödlistade (inkl de starkt hotade) arterna så länge pågående markanvändning inte avsevärt försvåras. Den föreslagna bestämmelsen tillför således ingenting annat än byråkrati för skogsbruk och annan pågående markanvändning. Om man är ute efter att reglera ny markanvändning vore det därför bättre att ange att förbuden inte (alls) gäller pågående markanvändning.

LRF:s huvudinvändning mot förslaget är just att det skapar byråkrati och riskerar leda till långtgående inventeringskrav. Med dagens rutiner ligger ansvaret att identifiera arternas omfattning i ett område där skogsbruk ska bedrivas på skogsägaren. Åtminstone när någon hävdar att en fridlyst art finns i en avverkningstrakt riskerar skogsägare att tvingas bekosta omfattande inventeringar. Risken är stor att detta utredningsansvar bedöms ligga fast trots det faktum att förbuden inte får innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Vidare riskerar det leda till nya möjligheter att överklaga skogsavverkningar och att tillkommande arter kommer att letas för att begränsa och fördröja skogsbruket. Ju fler arter som tillkommer desto fler riskerar rättsprocesserna och konflikterna bli.

Det finns enligt rödlistan 261 starkt hotade skogslevande arter där avverkning anges som en negativ påverkansfaktor av betydelse. Idag är 12 av dessa fridlysta enligt någon bestämmelse i artskyddsförordningen. Om Naturvårdsverket inte är mycket restriktivt med utpekandet är risken stor att antalet fridlysta arter som berör skogsbruket ökar i betydande grad.

5 a §. Nationella förbud att döda, störa djur eller förstöra deras fortplantningsområden och viloplatser mm

Just att även arternas fortplantningsområden och viloplatser har ansetts skyddade är det som för andra arter orsakat störst konflikter med skogsbruket, inte minst genom den byråkrati det skapat. Detsamma gäller förbud mot störningar där skador på livsmiljöer i en svensk kontext räknas som störningar. Det är därför mycket olyckligt att regeringen nu föreslår att detta även ska gälla vissa nationellt fridlysta djur. LRF ser, tvärt emot den föreslagna bestämmelsen, ett behov av att minska de begränsningar som helt omöjliggör markanvändning över stora områden.

Det är särskilt olyckligt att regeringen i skälen för sitt förslag anger att förbuden mot störningar även kan aktualiseras vid skador på djurens födosöksområden. Detta öppnar upp för bedömningar där större arealer kan komma att omfattas och där verksamhetsutövare i fler fall tvingas till domstol.

LRF är starkt kritiskt till förslaget att förbuden i 5 a § ska gälla oavsett om skadorna är avsiktliga eller inte. Därmed blir det nationella skyddet starkare än för de arter som bygger på EU-direktiven. Detta kan tolkas som att det finns en plikt att veta om djuren finns på platsen för en åtgärd, vilket kan få orimliga konsekvenser. Särskilt problematiskt blir detta när man särskilt anger att förbuden även gäller skador på ägg, och alla levnadsstadier hos djuren. I samband med detta bör man vara medveten om att det främst kommer vara insekter som torde fridlysas med denna bestämmelse. Att säkerställa att exempelvis inga insektsägg skadas vid skogsbruksåtgärder eller annan verksamhet är givetvis omöjligt, vilket gör bestämmelsen rättsosäker.

Fridlysning av växter

Det bör framgå av 8§ att förbudet att plocka, gräva upp eller på annat sätt ta bort eller skada exemplar av växterna samt att ta bort eller skada frön eller andra delar endast gäller i den omfattning det är avsiktligt. Att säkerställa att sådana skador inte uppkommer, inkl skador på frön och andra växtdelar, är närmast omöjligt. Det är därför orimligt med ett sådant förbud som även omfattar ofrivilliga skador.

Dispensmöjligheter

LRF ser de föreslagna dispensmöjligheterna som otillräckliga. Detta särskilt med tanke på att skyddet stärks, framför allt för de fridlysta djuren. Dispens från de nationella fridlysningsbestämmelserna får enligt förslaget bara ges om det inte (1) försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus eller (2) behövs av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse. Det finns i praktiken inga dispensgrunder alls för pågående markanvändning.

Vad gäller den första dispensgrunden riskerar den i praktiken att aldrig kunna tillämpas på pågående markanvändning eftersom bestämmelserna bara gäller sådana arter som inte har gynnsam bevarandestatus. Enligt praxis gäller dessutom ifråga om verksamheter där syftet uppenbart är ett annat än att ta bort eller skada fridlysta arter att det krävs en risk för påverkan på den skyddade artens bevarandestatus i området för att utlösa förbuden. Detta framgår exempelvis av MÖD 2016:1. Dispensgrunden gäller således för pågående markanvändning bara i de fall ingenting är förbjudet.

Vad gäller den andra dispensgrunden är enskilda åtgärder inom pågående jord- och skogsbruk knappast ett tvingande skäl av allt överskuggande samhällsintresse. Det kommer också vara svårt att motivera att de behövs av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet.

Här skulle man behöva föra in dispensgrunder som möjliggör en avvägning mellan bevarandebelåningen och den enskildes intresse att bruka sin mark, och som ett minimum – en möjlighet för dispens för att undvika skada på egendom. Exempelvis bör man kunna få dispens att avverka skog i ett tidigt stadium av större angrepp av granbarkborre eller andra skogsskadegörare.

Att dispens utifrån den andra dispensgrunden endast får ges om den förenas med kompensationsåtgärder som motverkar försvårandet av gynnsam bevarandestatus är orimligt. I många fall är det sannolikt, för akut eller starkt hotade arter, mycket svårt att genomföra sådan kompensation som ger någon effekt. Men det kan också innebära en kostnad det inte är rimligt att verksamhetsutövaren ska stå för. Det riskerar medföra att åtgärder som behövs av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, inte blir av. Åtgärder som samhället uppenbart borde vilja främja.

En bättre skrivning här vore ”En dispens enligt andra stycket 2 får förenas med krav på kompensationsåtgärder”.

Om dispens för pågående markanvändning ändå någon gång skulle aktualiseras är det orimligt att markägaren ska tvingas bekosta kompensationsåtgärder för att fortsätta med sin markanvändning. Markägare bör i dessa sammanhang stå ekonomiskt skadeslösa vid förekomst av fridlysta arter.

Konsekvensbeskrivningen

I avsnitt 8.6 skrivs felaktigt att förslaget till ny nationell fridlysningsbestämmelse för djur inte bedöms få några konsekvenser för enskilda och företag, eftersom det med stöd av den befintliga EU-baserade fridlysningsbestämmelsen för djur (4 a §) redan är möjligt att ge dessa djur ett skydd av motsvarande omfattning. En viktig skillnad är att förbuden föreslås gälla oavsett om det är avsiktligt eller inte att påverka djuren. En annan skillnad är att man nu ger Naturvårdverket i uppdrag att peka ut arter utöver de som är fridlysta till följd av EU-regelverk.

Förslagen bedöms medföra betydande eller väsentliga lättnader för många verksamheter och särskilt för pågående markanvändning. Det bör dock framgå att det endast är ett fåtal, visserligen ganska vanliga arter som det innebär lättnader kring, samtidigt som nya arter sannolikt tillkommer. Vad det gäller de arter som inte får innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras bör man redovisa vilka konsekvenser detta får för skogsägares administrativa börda.

För LRF

Magnus Kindbom
Skogsdirektör

Gunnar Lindén
Naturvårdspolitisk expert