Datum
2021-10-19

Beteckning
101-47798-2021

Regeringskansliet, miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss av SOU 2021:51 Betänkandet Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar

Er beteckning M2021/01219

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Stockholms län (nedan Länsstyrelsen) är positiv till att bestämmelser flyttas från artskyddsförordningen (2007:845) till miljöbalken (1998:808), samt att ersättningsbestämmelser införs. Vidare är Länsstyrelsen positiv till att utredningen föreslår förtydliganden om att artskyddet ska hanteras inom ramen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken när åtgärder inte aktualiserar en dispensprövning.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag om livsmiljöunderlagen i sin helhet. Vidare avstyrker Länsstyrelsen utredningens förslag om att djurparksprövning enbart ska koncentreras till enstaka län.

Vidare anser Länsstyrelsen att det finns ett behov av att införa strängare skyddsåtgärder för fortplantningsområden och viloplatser för skyddskrävande fågelarter istället för att bredda tolkningen av begreppet *störning*. Länsstyrelsen anser att det är prioriterat att arter som omfattas av nationell fridlysning ses över, dock är Länsstyrelsen tveksam till att undantag införs gällande vissa nationellt fridlysta arter, trots att utredningen inte omfattar denna översyn. Vidare saknar Länsstyrelsen även en analys av när artskyddsbestämmelserna ska vara tillämpliga i förhållande till jaktlagstiftningen och planlagstiftning.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningen förslag om ett totalförbud mot att inneha fågelägg samt att begreppet ”*yrkesmässigt*” ändras till ”*större omfattning*”. Vidare är Länsstyrelsen positiv till att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ges uppdrag om att ta fram vägledning samt att Jordbruksverket ges uppdrag att utreda artskyddets tillämpning i jordbruket.

Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen ser positivt på att artskyddsförordningen ses över samt att artskyddet reformeras då det idag är ett regelverk som är komplicerat och tidsödande att hantera.

Postadress
Länsstyrelsen Stockholm
Box 22067
104 22 STOCKHOLM

Besöksadress
Regeringsgatan 66

Telefon
010-223 10 00

Fax
010-223 11 10

E-post/webbplats
stockholm@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/stockholm

Länsstyrelsen har erfarenhet av det nuvarande artskyddsregelverkets tillämpning i en tätbefolkad region med hög aktivitetsnivå. Det är i Stockholms län mycket vanligt att artskyddsfrågor aktualiseras vid ändrad markanvändning, snarare än vid pågående markanvändning. Utifrån den erfarenheten kan konstateras att det nuvarande artskyddet ger ett omotiverat starkt skydd till vanliga arter. Skydd för vanliga arter utlöses ofta, vilket leder till stora inskränkningar och stora kostnader för utredning och handläggning av ärende med begränsad naturvårdsnytta. Det är inte ett ändamålsenligt regelverk i syfte att värna om den biologiska mångfalden. Det finns därför ett mycket stort behov av att reformera artskyddslagstiftningen i linje med kommittédirektivet; att utforma effektiva, ändamålsenliga och rättssäkra regelverk. Länsstyrelsen anser att utredningens förslag inte motsvarar de behoven. Enligt betänkandet bibehålls så mycket som möjligt av nuvarande inskränkningar. Tolkningar görs av de regler som finns i EU:s naturvårdsdirektiv där, enligt Länsstyrelsens bedömning, rättsläget är oklart. Det gäller bl.a. tolkning av avsiktsrekvisitet i fågeldirektivet, fågeldirektivets målparagraf och tolkningen av förbudet mot störning i fågeldirektivet. Det gäller också de möjliga skälen för nationell fridlysning, där möjligheterna för fridlysning föreslås utökas väsentligt vad gäller vanliga arter med litet skyddsbehov.

Länsstyrelsen vill dock understryka vikten av att en proposition tas fram men att det är viktigt att regeringen förändrar de motiveringar och författnings-kommentarer som utredningen lämnat, framför allt gällande regelverket för fåglar.

Nedan väljer Länsstyrelsen att kommentera och lämna synpunkter på delar av betänkandet, då materialet är omfattande.

Livsmiljöunderlaget

Länsstyrelsen är kritisk till förslaget om livsmiljöunderlag och avstyrker utredningens förslag i sin helhet i denna del.

Utredningens förslag om livsmiljöunderlag skulle innebära ett synnerligen betungande arbete för länsstyrelserna. Enligt Länsstyrelsens bedömning skulle det övriga naturvårdsarbetet få stå tillbaka på bekostnad av de omfattande analyser och beskrivningar som krävs för upprättandet av dessa livsmiljöunderlag, som dessutom även ska revideras vart femte år. Det digra innehåll som framgår av förslaget till 75 § artskyddsförordningen och dess bilaga 8, står inte i rimlig proportion till det angivna syftet. Länsstyrelsen uppskattar att arbetet, i den omfattning utredningen föreslår, skulle ta många tiotals årsarbetskrafter per län i tid och resurser. Vidare skulle arbetet hos länsstyrelserna kräva en kontinuerlig organisation för ständig uppdatering av livsmiljöunderlagen och regeringen skulle kontinuerligt behöva skjuta till omfattande resurser till länsstyrelserna om livsmiljöunderlagen inte ska bli av mycket generell karaktär. Länsstyrelsen anser inte att det är ett effektivt sätt att använda dessa resurser i arbetet med att bevara biologisk mångfald.

Av sitt arbete inom ramen för grön infrastruktur har Länsstyrelsen erfarenhet av att uppgifter, så kallat data, som idag finns, dels inte går att sammanställa och göra tillgängliga för allmänheten då data finns lagrat i olika system hos olika organisationer, dels att data är svårt att få tag på även om den finns. Vidare

konstaterar Länsstyrelsen att det idag saknas fungerande tekniska system för att dela geografiska data mellan olika myndigheter, än mindre mellan exempelvis kommun och länsstyrelse. Trots att det pågår arbeten som syftar till förenkling av datautbyte ligger det praktiskt långt fram i tiden. Detta arbete bedöms, förutom omfattande kostnader, även kräva en översyn av myndigheters uppdrag samt ändringar i lagstiftning. Vidare saknas det en myndighet som har till uppgift att lagra, förvalta ock kvalitetssäkra merparten av de geografiska data som skulle behövas för att kunna upprätta de livsmiljöunderlag som utredningen föreslår.

Länsstyrelsen saknar ett resonemang kring den problematik som uppkommer när exempelvis flera arter inom olika artgrupper i ett och samma område gynnas av åtgärder som andra arterna missgynnas av. Det saknas även ett resonemang kring hur livsmiljöunderlaget för arter som rör sig över stora områden och/eller förflyttar sig ska hanteras.

Med hänsyn till att syftet med underlagen framför allt är att utgöra ett planeringsunderlag för att hjälpa verksamhetsutövare att för egen del uppfylla miljöbalkens hänsynsregler, anser Länsstyrelsen att underlagen kan bli vilseledande för den enskilde. Kraven i andra kapitlet miljöbalken kommer ändå att kvarstå på den enskilde. Vidare ser Länsstyrelsen en risk för att mer specifika bedömningar i enskilda fall ersätts av livsmiljöunderlagets generaliseringar. Helt avsaknad av uppgifter om skyddade arter i livsmiljöunderlagen kan, istället för att sådan frånvaro av uppgift ska tolkas som att kunskap om skyddade arter inom ett område saknas, felaktigt tolkas av den enskilde som att inga skyddade arter alls förekommer inom området.

Om livsmiljöunderlagen ska genomföras anser Länsstyrelsen att innehållet istället ska begränsas till att enbart beskriva de fridlysta arter som förekommer i länet. Vidare ska ett sådant underlag då enbart innehålla idag befintlig kunskap om fridlysta arters utbredning i länet.

Om utredningens förslag om livsmiljöunderlag antas, anser Länsstyrelsen att Skogsstyrelsen bör ansvara för upprättandet och beslutandet av livsmiljöunderlag i skogen. Vidare anser Länsstyrelsen att det arbete som Skogsstyrelsen tidigare bedrivit med utpekandet av nyckelbiotoper även bör återupptas. Detta arbete kan ligga till grund vid framtagande av livsmiljöunderlag där alla fridlysta arters förekomst inom ett geografiskt område ska dokumenteras. Skogsstyrelsen har redan idag stora kunskaper om känsliga och artrika områden i skogen, dels för att Skogsstyrelsen idag är tillsynsmyndighet, och nu föreslås pröva dispenser, för artskydd i skogen.

Länsstyrelsen anser vidare att det är viktigt att de råd och riktlinjer gällande fridlysta arter, hänsynskrävande livsmiljöer och negativa effekter från olika verksamheter och åtgärder, som utredningen föreslagit ska tas fram av bl.a. Naturvårdsverket, behöver vara färdigställda *innan* arbetet med framtagande av livsmiljöunderlag kan påbörjas. Sådan vägledning behöver även innehålla fastställda metoder, skalor och riktlinjer. Enligt utredningens förslag ska livsmiljöunderlagen vara beslutade senast 31 december 2027. Dröjer de nationellt

ansvariga myndigheterna med sina beskrivningar och utredningar samt vägledning, så behöver ovanstående datum skjutas på framtiden.

Ersättning

Länsstyrelsen är positiv till att ersättningsbestämmelser införs i 31 kap. 4 § miljöbalken och att ersättning kan utgå utan att den enskilde tvingas väcka talan mot staten.

Länsstyrelsen anser dock att det är oklart vilken myndighet som ska ansvara för att teckna naturvårdsavtal samt upprätta den nya formen av biotopskydd. Idag är det Skogsstyrelsen som både tecknar naturvårdsavtal samt upprättar så kallade skogliga biotopskydd. Länsstyrelsen föreslår därför att Skogsstyrelsen även framöver ansvarar för ersättningsfrågor i skogen medan länsstyrelserna ansvarar för ersättningsfrågor för övrig mark. Arbetet med ersättning kommer trots denna uppdelning kräva mycket mer medel till länsstyrelserna och sektorsmyndigheter till handläggning av ersättningsärenden samt till den ekonomiska ersättningen.

Vidare ser Länsstyrelsen en risk för stora tolkningsutrymmen dels gällande hur myndigheten och den enskilde ska kommer överens, dels vilka begränsningar som ska anses utgöra allmän hänsyn enligt andra kapitlet miljöbalken och därmed inte omfattas av ersättning. Behovet av vägledning är därmed stort. Eftersom det i utredningen saknas ett resonemang kring skötselansvaret av de biotopskyddsområden som inrättas, behöver även vägledningen hantera denna fråga.

Länsstyrelsen ser en risk att arbetet med ersättning till markägare genom avtal och biotopskyddsområden får utträngningseffekter gentemot mer strategiskt planerat områdesskydd, och därmed försämrar effektiviteten i naturvårdsarbetet. Här är omfattningen av skydd för vanliga arter helt avgörande för hur stor en sådan effekt kan bli. Innan man kan överblicka om förslaget kan få negativa naturvårdskonsekvenser behöver regeringen därför analysera vilka arter som ska omfattas av nationellt skydd samt tolkningen av fågeldirektivet.

Prövningen av fridlysningsbestämmelserna i förhållande till annan prövning

Inledningsvis konstaterar Länsstyrelsen att kommittédirektivet anger att det *”bör utredas om det är lämpligt att i ökad utsträckning samordna prövningen av fridlysningsbestämmelserna med prövningen enligt miljöbalken i övrigt och prövning enligt annan lagstiftning som rör verksamheter, åtgärder eller planer som typiskt sett kan komma att påverka skyddade arter.”* Länsstyrelsen anser det olyckligt att utredningen så kortfattat kommit till slutsatsen att någon samordning inte behövs. Enligt Länsstyrelsen erfarenhet ger fridlysningsbestämmelserna tillämpningssvårigheter såväl i samband med kommunernas detaljplanearbete som vid prövning av infrastrukturprojekt. Länsstyrelsen ser ett stort behov av, såsom utredningsdirektivet ger förslag på, bl.a. gemensamma riktlinjer om handläggning av artskyddsfrågor. Vidare hade Länsstyrelsen önskat att utredningen fått möjlighet att göra en samlad översyn av artskyddet i svensk lagstiftning, där även t.ex. plan- och bygglagen (2010:900) och övrig infrastrukturlagstiftning ingått.

Särskilt om artskyddets förhållande till jaktlagstiftningen

Länsstyrelsen saknar en konsekvent analys av när artskyddsbestämmelserna ska vara tillämpliga i förhållande till jaktlagstiftningen.

Utredningen hänvisar bl.a. till Naturvårdsverkets uttalande att all avsiktlig jakt på däggdjur och fåglar regleras av jaktbestämmelserna, även illegal jakt, och att göra ingrepp i viltets bon och att ta eller förstöra fåglars ägg därmed räknas som jakt. Med detta synsätt borde således ett ingrepp i ett fladdermusbo regleras enligt jaktlagstiftning, dvs. om någon vill förstöra ett fladdermusbo bör en ansökan om skyddsjakt upprättas istället för artskyddsdispens. Enligt Länsstyrelsens bedömning är dock lagstiftningen inte tänkt att tillämpas så.

Det kan här tilläggas att Naturvårdsverket vägleder att jaktlagstiftningen inte är tillämplig under de tider på året som viltet inte nyttjar sina viloplatser och fortplantningsområden (samt bon), då artskyddsförordningen istället ska tillämpas (se sid. 41 Naturvårdsverkets Handbok för artskyddsförordningen, 2009:1, del 1). Detta synsätt har Länsstyrelsen tillämpat i samband med ansökan om skyddsjakt på skarv, då ingrepp i bon bedöms som jakt under den tiden då fåglarna använder bon, medan avlägsnande av skarvbon på vintern är förbjuden enligt artskyddsförordningen. Tillämpningen har inneburit att olika rättsinstanser (Förvaltningsrätten respektive Mark- och miljödomstolen) har kommit till olika slutsatser gällande samma ansökan vid tolkning av fågeldirektivet.

Eftersom Sverige har valt att implementera naturvårdsdirektiven i både jaktlagstiftningen och artskyddslagstiftningen, bör lagstiftningen vara så konsekvent som möjligt när de olika lagstiftningarna ska tillämpas. En inkonsekvens gäller även utredningens förslag att fågeldirektivets bilagor II a och b, som uteslutande rör jaktbara arter, föreslås införas i artskyddsförordningen.

Sammanfattningsvis menar Länsstyrelsen att för att få en enhetlig tillämpning av fågeldirektivets och livsmiljödirektivets förbudsbestämmelser behöver även jaktlagstiftningens implementering av naturvårdsdirektiven ses över. Vidare behöver det klargöras när respektive lagstiftning är tillämplig.

De nationella fridlysningsbestämmelserna

Länsstyrelsen anser att det är svårt att förstå varför skälen för nationell fridlysning utökas. Vidare anser Länsstyrelsen att det är prioriterat att se över de arter som är nationellt fridlysta. Arter som idag har starka populationer och inte borde finnas med på den nationella listan innebär omotiverade inskränkningar vid olika former av samhällsbyggande, inklusive högt prioriterade områden likt bostadsbyggande och klimatomställning.

Länsstyrelsen är tveksam till att utredningen föreslår att undantag ska göras för vissa uppräknade arter, samtidigt som regeringen senare ska utvärdera om det finns ett behov av fridlysning. För fridlysning av arterna vanlig groda, mindre vattensalamander, huggorm, skogsödla och kopparödla saknas det stöd i utredningens förslag till 8 kap. 20 § miljöbalken för fridlysning. Samtliga ovan nämnda arter bedömer Länsstyrelsen varken är eller riskeras bli hotade, utsättas

för omfattande dödande, fångande eller insamling. Något undantag för dessa arter behöver därför inte införas i miljöbalken.

Länsstyrelsen ställer sig även frågande till om det är tänkt att nuvarande praxis gällande nationellt fridlysta arter fortsatt ska tillämpas, det vill säga om syftet är ett annat krävs en risk för påverkan på artens bevarandestatus för att utlösa förbudet. Denna tillämpning är enligt Länsstyrelsen otydlig. För det fall de nationella fridlysningsbestämmelserna kommer att omfatta även vanligt förekommande arter, föreslår Länsstyrelsen istället att ett liknande undantag som tidigare fanns i den äldre artskyddsförordningen (1998:179) 1 e §, ”*Ett förbud som avses i 1 d § får inte hindra att marken utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt, om inte annat föreskrivs när förbudet meddelas*”, återinförs för de nationellt fridlysta arter som utpekats med stöd av 8 kap. 20 § p. 2 och 3.

Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Länsstyrelsen anser att den utökade tillämpning som avses, och nu föreslås införas i 6 § förordningen (1998:904) om anmälan om samråd, istället bör införas i miljöbalken. Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (NFS 2001:15) anges att i begreppet naturmiljö bör normalt inte ingå bebyggda tätortsmiljöer, tomt- och gårdsmark, anlagda parker, industri- eller verksamhetsområden eller andra liknande anlagda eller exploaterade områden. Påverkan på fridlysta arter i dessa miljöer faller således normalt utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Länsstyrelsen tolkar dock utredningens förslag på så sätt att begreppet *väsentlig ändring av naturmiljön* är tänkt att vidgas.

Länsstyrelsen ifrågasätter starkt om det är ändamålsenligt att samrådsplikten vidgas och införs så fort *det kan antas påverka fridlysta arter eller deras livsmiljöer i strid med bestämmelserna i 8 kap. miljöbalken*. Enligt Länsstyrelsens bedömning kommer samrådsplikt då införas t.ex. vid nedtagande av träd där det kan finnas ett skatbo, byggande som innebär att blåsippor tas bort, risk för störning av talgoxar etc. Om artskyddslagstiftningen är tänkt att tillämpas på detta sätt bedömer Länsstyrelsen att antalet anmälningar för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kommer att öka betydligt.

Enligt Länsstyrelsens erfarenhet har samrådsförfarande med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken gällande artskydd tillkommit, i många fall, för att endast dokumentera de bedömningar som ligger till grund för att förbuden inte ska ”utlösas”. Naturvårdsverket har, bl.a. via artskyddsträffar, väglett länsstyrelserna att hantera artskyddsfrågorna genom samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Länsstyrelsen anser dock, för att inte antalet samrådsärenden ska bli orimligt betungande, att lagstiftningen istället genom en tydlig reglering av vad som är tillåtet/otillåtet borde försöka minska behovet av samråd istället för att öka detta behov.

Nedan följer avsnittsvisa kommentarer

Avsnitt 1.1 Lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Länsstyrelsen är positiv till att fridlysningsbestämmelserna flyttas från artskyddsförordningen till miljöbalken, samt att fridlysningsbestämmelserna för fåglar respektive övriga arter separeras. Även om antalet bestämmelser blir fler bedöms lagstiftningen bli tydligare vid en jämförelse med idag.

Länsstyrelsen bedömer dock det tillräckligt med endast en hänvisning, förslagsvis i 8 kap. 2 § miljöbalken, om att artskyddslagstiftningen inte är tillämplig vid jakt och fiske.

Mål och tillämpningsområde

Länsstyrelsen har inget att invända mot att en särskild målsättning i den föreslagna bestämmelsen 8 kap. 1 § miljöbalken införs, men ifrågasätter om det finns ett sådant behov. Såsom utredning anfört omfattas biologisk mångfald av miljöbalkens portalparagraf. Av denna bestämmelse följer bl.a. att ”*miljöbalken skall tillämpas så att den biologiska mångfalden bevaras*”. I förarbetena anges vidare bl.a. följande; ” […] *den biologiska mångfalden ska värnas vilket är en naturlig följd av att naturen tillerkänns ett självständigt skyddsvärde. Såväl mångfald av ekosystem som mellan och inom arter avses*.”

Fridlysning av fåglar och ägg

Bestämmelserna med ursprung i fågeldirektivet gäller för såväl vanliga fågelarter med svaga skyddsskäl som hotade arter med stort skyddsbehov. Att ha samma regler och samma tolkningar av reglerna för alla arter leder till endera omotiverade inskränkningar till skydd för arter som inte behöver detta, eller för svagt skydd för fåglar med starka skyddsbehov.

Eftersom medlemsstaterna får införa strängare skyddsåtgärder än de som föreskrivs i fågeldirektivet, anser Länsstyrelsen att det i vissa fall finns skäl att göra detta. Regler med skydd för någon form av livsmiljö för ett urval skyddskrävande och lämpade arter, i första hand för stationära och långlivade arter, skulle på ett tydligt sätt kunna fylla ett behov av differentierade regler. Ett sådant urval bör dock föregås av en noggrann vetenskaplig analys.

Problemet med artskyddet, som Länsstyrelsen ser det, är dock hur de vanliga fåglarna ska hanteras. Länsstyrelsen ser här att mänsklig aktivitet kan innebära dödande eller störning av fåglar, t.ex. biltrafik, järnvägstrafik, vindkraftverk, fiske, åkerbruk, bostadsbyggande och många infrastrukturprojekt etc. Verksamheter som inte kan bedrivas utan kalkylerad risk för att enstaka fåglar dödas, att fågelbon förstörs etc.

Länsstyrelsen anser att begreppet ”*genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande*” ska utgå i de bestämmelser som gäller fridlysning för fåglar. I Förslag till avgörande av generaladvokat Juliane Kokott i målet Skydda skogen, för generaladvokaten ett resonemang kring att de olika naturvårdsdirektiven är olika, att fågeldirektivet inte innebär ett ovillkorligt skydd för varje enskild fågel, att det är ett generellt skyddssystem till skillnad från livsmiljödirektivets strikta

skyddssystem etc. Hon menade att det inte är ändamålsenligt att den tolkning av begreppet avsikt som har gjorts i livsmiljödirektivet ska överföras fullt ut på tolkningen av fågeldirektivets avsiktsrekvisit. Länsstyrelsen delar denna bedömning. I och med att EU-domstolen inte tog ställning till detta i *Skydda skogen* anser Länsstyrelsen att rättsläget fortfarande är oklart. Det finns därför inte skäl att i svensk lagstiftning införa EU-domstolens tolkning av begreppet avsikt gällande livsmiljödirektivet för fåglar. EU-domstolens dom gällande Bialowiezaskogen gällde trots allt fåglar upptagna på bilaga 1 i fågeldirektivet samt inom ett Natura 2000-område.

Utredningen har även föreslagit att hänvisning till fågeldirektivets syfte/mål i artikel 2 bara delvis ska införas i 8 kap. 13 miljöbalken. Länsstyrelsen bedömer dock att det finns utrymme enligt fågeldirektivet för avvägningar mellan fågelskyddet och människors försörjning (ekonomiska krav) och rekreationsbehov. Exempelvis behöver det finnas möjlighet att störa fåglar som orsakar sanitära problem i stadsmiljö, eller skrämma bort fåglar som orsakar skador i odlingar. Att sådana preventiva metoder först har prövats är enligt artikel 9 i fågeldirektivet ett krav för att kunna bevilja skyddsjakt. Länsstyrelsen anser således att ”*beaktandet av ekonomiska krav och rekreationsbehov”* i fågeldirektivets målparagraf bör finnas med i bestämmelsen. Det kan även tilläggas att utredningen inte har definierat begreppen population eller lokal population för fåglar. Länsstyrelsen anser därför utredningens begrepp och tolkningar i författningskommentaren behöver analyseras vad de har för betydelse och får för konsekvenser.

Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag i 8 kap. 12 § miljöbalken om ett totalt förbud mot att inneha fågelägg. Ett totalförbud gör det dels lättare för tillsynsmyndigheten vid kontroll av efterlevnaden av ett sådant förbud, dels blir förbudet tydligare mot allmänheten. Länsstyrelsen konstaterar dock att bestämmelsen kan komma innebära svårigheter för uppfödning av burfågel där ändamålet är annat än livsmedelsproduktion, ex. hobbyverksamhet och djurparker, eftersom dessa verksamheter inte täcks in av de undantag som anges i samma bestämmelse. Om förbudet mot innehav av fågelägg införs kommer det även finnas ett behov av nationell samordnad informationssatsning om ett stundande förbud till allmänheten.

Fridlysning av andra djur än fåglar

Länsstyrelsen anser att införandet av järv och myskoxe i 8 kap. 14 b § miljöbalken saknar reell innebörd. Utöver de delar av förbuden som regleras i jaktlagstiftningen gäller det förbud att skada reproduktionsområden och viloplatser. Dessa begrepp är svåra att ge konkret innebörd för dessa båda arter. För att uppfylla Sveriges åtagande enligt Bernkonventionen bedöms det tillräckligt med reglering i jaktlagstiftningen.

Oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande

Länsstyrelsen är positiv till att krav på övervakning och rapportering av oavsiktligt fångade eller dödande av fridlysta djur införs i 8 kap. 17 a § miljöbalken. Det är dock viktigt att ett sådant rapporteringssystem blir enkelt att

använda för den enskilde, samt att även förekomsten ett sådant rapporteringskrav blir allmänt känt genom nationell informationssatsning mot både verksamhetsutövare och allmänhet.

Fridlysning av växter

Länsstyrelsen anser att begreppet *hemfridszon* i 8 kap. 18 a § miljöbalken är alldeles för generell och även kan bli godtycklig med risk för att den enskildes bedömning av hur stor hemfridszonen är inte överensstämmer med tillsynsmyndighetens bedömning.

Länsstyrelsen bedömer att det inte finns något behov av fridlysning av arten mistel. Trots att utredningen inte sett över vilka arter som ska omfattas av den nationella fridlysningen, så föreslår utredningen i 8 kap. 18 c § miljöbalken ett undantag för mistel. Misteln är idag livskraftig.

Länsstyrelsen konstaterar att undantagen i 8 kap. 19 § miljöbalken inte omfattar dokumentation i enlighet med livsmiljödirektivets krav på uppföljning, och inte heller dokumentation i naturvärdesinventeringar i samband med miljökonsekvens-beskrivningar. För de idag nationellt fridlysta arterna borde detta undantag även omfatta naturvärdesinventeringar inför framtagandet av miljökonsekvens-beskrivningar och planer. Länsstyrelsen anser att det inte är motiverat att söka dispens från förbuden i nämnda fall.

Vidare konstaterar Länsstyrelsen att undantaget i 8 kap. 19 § miljöbalken även tar upp arter av mossor, trots att flera av dessa arter inte uppfyller utredningens kriterier i 8 kap. 20 § miljöbalken för att omfattas av nationell fridlysning. Eftersom regeringen, vid en senare översyn av de nationellt fridlysta arterna, inte heller kan fridlysa dem, bör dessa arter inte heller omfattas av undantaget.

Länsstyrelsen vill uppmärksamma regeringen på att grön sköldmossa inte är rödlistad, trots att detta anges i utredningen.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget av växter som finns upptagna i bilaga 3 ska omfattas av bilaga 5. Det framgår endast i huvudet till artskyddsförordningens bilaga 5. Det innebär att ett antal mossarter som enligt livsmiljödirektivet är grund för utpekande av Natura 2000-områden, men inte har krav på strikt skydd, ändå föreslås skyddas med livsmiljödirektivets regler i 8 kap. 18 § miljöbalken. Något krav att införa ett strikt skydd för dessa arter föreligger inte för att uppfylla förpliktelser till följd av Sveriges medlemskap i EU. För fridlysning av dessa arter behöver regeringen riksdagens mandat enligt de skäl som anges i 8 kap. 20 § miljöbalken punkterna 1-3. För flera av arterna bedömer dock Länsstyrelsen att sådana skäl saknas, eftersom de inte är rödlistade och inte riskerar att utsättas för omfattande insamling. För de rödlistade arterna finns de flesta kända förekomster i naturreservat och arterna kan inte säkert artbestämmas i fält. Det verkar kort sagt inte finnas något att uppnå med fridlysning.

Bemyndigande

Länsstyrelsen föreslår att 8 kap. 20 § miljöbalken ändras på följande sätt

Punkt 1:

arten är ~~eller riskerar att bli~~ hotad i ~~hela eller delar av~~ sitt utbredningsområde i Sverige.

Med utredningens definitioner innebär de strukna delarna att arter rödlistade som hänsynskrävande, NT, kan fridlysas. För så välspritt förekommande arter är fridlysning av *samtliga* förekomster inte motiverat från skyddssynpunkt och ett från resurssynpunkt ineffektivt sätt att bedriva naturvård. Många av dessa arter är väl företrädda i redan skyddade områden eller gynnas av generella hänsynsregler i jord- och skogsbruk, av miljöstödssystemen i jordbruket m.m. Fortsatt arbete med dessa verktyg bedömer Länsstyrelsen är effektivare för att stödja dessa arter.

Att det ska räcka att arten är hotad i delar av sitt utbredningsområde innebär att alla arter kan fridlysas om regeringen skulle vilja. Då är preciseringarna i paragrafen överflödiga.

Punkt 2:
arten är utsatt för ~~eller riskeraratt utsättas för~~ omfattande plockning, uppgrävning, insamling, dödande eller infångande.

Återinför undantag för ändamålsenlig markanvändning eller stryk punkten helt.

Punkt 3:
Återinför undantag för ändamålsenlig markanvändning eller stryk punkten helt.

I de nuvarande fridlysningsbestämmelserna finns som tidigare nämnts ett antal arter som är relativt vanliga och knappast har några naturvårdsmässiga skyddsbehov. De orsakar mycket arbete för länsstyrelserna och andra aktörer samt innebär omotiverade inskränkningar i mänskliga verksamheter. I det ljuset är det svårt att förstå motiven till utredningens förslag till 8 kap. 20 § miljöbalken med utvidgat bemyndigandet till regeringen att fridlysa arter. Förslaget innebär att fridlysningar av arter som med gällande 8 kap. 2 § miljöbalken egentligen saknar lagliga fridlysningsskäl, kan fortsätta vara fridlysta. Bland annat just dessa arter är de som orsakar mycket arbete och stora inskränkningar, men där fridlysning har mycket begränsad naturvårdsnytta. Enligt Länsstyrelsens uppfattning bör de arterna inte vara fridlysta och skälen behöver därför inte vidgas.

Länsstyrelsen anser att undantag för ändamålsenlig markanvändning behöver återinföras för arter som fridlyses med stöd i punkt 2. Utan ett sådant undantag bör inte punkten 2 finnas kvar som motiv för fridlysning. Motivet för sådan fridlysning är att hindra omfattande plockning, uppgrävning, insamling, dödande eller infångande, inte att hindra jord- och skogsbruk, bostadsbyggande med mera.

Det är också värt att notera att trots föreslagen utvidgning av fridlysningsskälen i 8 kap. 20 § miljöbalken kommer det att saknas stöd för fridlysning av arterna vanlig groda, mindre vattensalamander, huggorm, skogsödla och kopparödla.

Kommersiella aktiviteter, import, export med mera

Länsstyrelsen är positiv till att dagens begrepp ”*yrkesmässig*” ersätts med ”*större omfattning*” i 8 kap. 24 c § miljöbalken. Länsstyrelsen anser dock att det är viktigt att vägledande myndigheter kommer med vägledning gällande hur stor omfattningen behöver vara för att tillstånd ska krävas. Länsstyrelsen tolkar att

kravet på tillstånd även träffar många av landets uppfödare. Med anledning av att många uppfödare idag har sin uppfödning i den privata bostaden, vilken länsstyrelsernas artskyddshandläggare saknar tillträde till, krävs även en regeländring i denna del för att länsstyrelserna ska kunna medge tillstånd.

Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag till 8 kap. 31 § miljöbalken om ändring av dagens 49 § artskyddsförordningen för att slippa den dubbelprövning som idag görs för djurparker vid dels tillståndsprövning, dels prövning av offentlig förevisning enligt djurskyddslagen (2018:1192).

Vidare är Länsstyrelsen positiv till utredningens förslag i 8 kap. 31 a § miljöbalken om att djurparksdjur endast får säljas eller överlämnas till andra djurparker. Detta då djurparksdjur som dyker upp i andra verksamheter likt zoobutiker men även i vissa fall hos privatpersoner, kräver omfattande hantering, framför allt utredning, av tillsynsmyndigheten.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att prövning och tillsyn av djurparker ska koncenteraras till enbart ett fåtal länsstyrelser. Dels kan jäv-situationer uppstå varför prövning behöver kunna lämnas över till annan länsstyrelse, dels för att detta förfarande avsevärt försvårar tillsynen och det samarbete som idag finns mellan respektive länsstyrelses artskyddshandläggare och djurskyddshandläggare.

Länsstyrelsen anser att det i 8 kap. 32 § miljöbalken bör förtydligas vem som ansvarar för att upprätta en anmälan vid sådan förevisning som bestämmelsen avser. Idag har försäljningen av hotade arter flyttats från de traditionella zoobutikerna till framför allt olika mässor. Förslagsvis är det arrangören av mässan som ska omfattas av anmälningsplikten.

Proportionalitetsavvägning

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att vägledning snabbt tas fram för hur proportionalitetsavvägningen i 8 kap. 38 § miljöbalken är tänkt att användas.

Synpunkter över utredningens förslag till ändringar i 29 kap. miljöbalken

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att bl.a. fler brottsrubriceringar införs i 29 kap. 2 § miljöbalken. Vidare är Länsstyrelsen positiv till utredningens förslag om utökade befogenheter för Tullverket gällande CITES-listade arter vid Sveriges inre gräns.

Länsstyrelsen konstaterar att utredningen inte har lyft frågan om hur uppfödare till CITES-arter ska hanteras, vilket är en brist då det idag i stort sett saknas information om landets uppfödare. Med hänsyn till att den stora mängden av CITES-arter idag som saluförs på olika sidor på internet, både öppna och slutna sidor, skulle bättre kontroll över uppfödare även bidra till att länsstyrelserna kan säkerställa laglig bakgrund i alla led.

Länsstyrelsen är positiv till att utredningen lyfter den idag nästintill frånvarande tillsynen av artskydd. Med anledning av att behovet av tillsyn för arter är eftersatt och stort, anser Länsstyrelsen att den av utredningen föreslagna anslaget (0,5

årsarbetskrafter/län) är alldeles för lågt, särskilt i län med hög befolkningsmängd, och där risken för överträdelser bedöms bli högre än i län med låg befolkningsmängd. Anslaget bör framför allt ökas om regeringen även anser att förebyggande samt planerad tillsyn bör utövas av tillsynsmyndigheten.

Länsstyrelsen saknar ett förslag om hur tillsynsmyndigheten ska hantera CITES-arter som omhändertagits med stöd av djurskyddslagen och där framför allt djuren har god kondition men laglig bakgrund inte är styrkt. För att förhindra att CITES-arter som saknar laglig bakgrund åter kommer ut på ”marknaden” är det inte lämpligt att dessa individer skänks eller ges bort som gåvor av tillsynsmyndigheten (länsstyrelserna).

Avsnitt 1.5 Lag om ändring i lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror, samt avsnitt 1.17 Förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2017:966)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens föreslag att Skogsstyrelsen ska ta över ansvar för tillsyn av CITES-listat timmer och träprodukter (2 kap. 7 och 10 §§ miljötillsynsförordning) eftersom Skogsstyrelsen redan idag bedriver tillsyn över timmer, och har hög kompetens för timmer.

Avsnitt 1.7 Lag om ändring i offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att sekretessbelägga vissa personuppgifter (20 kap. 2 §).

Avsnitt 1.10 Förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845)

Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Även om Länsstyrelsen ser ett behov av att minska omfattningen av samrådsärenden är Länsstyrelsen positiv till utredningens förslag i 16 § artskyddsförordningen om förtydligande om att det för en verksamhet föreligger skäl för dispens från artskyddet, ska förutsättningarna för dispens prövas inom ramen för anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Av utredningen framgår att med skäl avses de undantagsmöjligheter som framgår av naturvårdsdirektiven. Länsstyrelsen vill dock uppmärksamma att skäl för dispens enbart krävs vid prövning mot 8 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken men att det inte krävs något ”skäl” vid prövning om dispens kan medges i 8 kap. 23 § miljöbalken för nationellt fridlysta arter. Bestämmelsen behöver därmed ändras.

Upphävande av gamla beslut

Länsstyrelsen är positiv till bemyndigandet i 78 § artskyddsförordningen om möjlighet till upphävande av inaktuella regionala fridlysningar.

Bilagor till artskyddsförordningen

Genomgående anser Länsstyrelsen att respektive bestämmelse och förbud behöver skrivas ut i varje bilagas inledning. Länsstyrelsen förordar hellre långa listor för

varje ändamål än att det föreligger risk för feltolkningar av vilka arter som omfattas av de olika skydden. Utredningens föreslagna bilagor med korshänvisningar mellan olika bilagor i direktiv och artskyddsförordning är mycket komplicerat och det är svårt att få en bild över vilka arter som omfattas av vilket skydd.

Länsstyrelsen anser även att det i en del fall är oklart varför bilagorna bilagts. I vissa fall verkar det inte finnas några regler kopplade till bilagan, och i andra fall förekommer inte ens någon av de uppräknade arterna i bilagan i Sverige. Bland annat rör bilaga 2 fågeldirektivets regler om jakt varför bilagan istället bör flyttas till jaktförordningen. Det bör dock påtalas att den matris som förekommer i fågeldirektivets bilaga II b har missats vilket innebär att flera arter som det idag råder allmän jakt enligt jaktförordningen, inte får jagas enligt förslaget till artskyddsförordning.

Bilaga 3 utgör grund för utpekande till SCI-områden enligt livsmiljödirektivet varför denna bilaga istället bör tillhöra förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Bilaga 5 är ytterst otydlig. Utöver innebörden av den första meningen i huvudet, som kommenterats under rubriken ***Fridlysning av växter*** ovan, är det också mycket tidsödande och stor risk för missförstånd när myndigheter och domstolar ska reda ut vilka arter som omfattas av de direktivgenomförande förbuden och dispensskälen. Att arterna i bilagans tabell inte alls förekommer i Sverige och inte har med fridlysningsreglerna att göra, gör förvirringen än större.

I bilaga 6 föreslås särskilda nationella förvaltningsåtgärder. Det saknas dock i utredningen en förklaring till syftet med denna bilaga, samt att det inte heller, utöver gällande viltarter, förekommer någon hänvisning till denna bilaga. I de delar som avses vilt borde denna bilaga istället biläggas jaktförordningen.

Avsnitt 1.21 Förordning om ändring i förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen

Länsstyrelsen är positiv till att utredningen föreslår att Skogsstyrelsen blir prövningsmyndighet för dispensansökningar för artskydd i skogen. Detta då Skogsstyrelsen redan idag är tillsynsmyndighet över artskyddet och skogsbruket i skogen. Länsstyrelsen bedömer även att handläggningen kommer påskynda om endast en myndighet är inblandad jämfört med idag då två myndigheter behöver hantera frågorna.

Kommentarer till förslag på utredningsuppdrag eller framtida utredningar

Länsstyrelsen är positiv till att utredningen föreslår uppdrag om att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ska ta fram ny vägledning för dispensprövning. Framtagandet av vägledningen bör prioriteras då det finns ett stort behov för hur de nya bestämmelserna ska tillämpas för fåglar, men även när ersättningsfrågor aktualiseras.

Länsstyrelsen anser att det är positivt att utredningen föreslår uppdrag om att SLU Artdatabankens huvudmannaskap och finansiering ska utredas då Artportalen, som drivs av SLU Artdatabanken, är ett viktigt verktyg i länsstyrelsernas handläggning.

Länsstyrelsen är positiv till att utredningen föreslår att Jordbruksverket ska få i uppdrag att utreda artskyddets tillämpning inom jordbruket. Med anledning av den tid som Jordbruksverket idag lägger ner på att bekräfta CITES intygs giltighet till tillsynsmyndigheten, tillstyrker även Länsstyrelsen utredningens uppdrag avseende ett register över CITES-listade djur. Det är dock viktigt att ett sådant register görs sökbart för alla myndigheter som arbetar med artskyddstillsyn.

Beslut om detta yttrande har fattats och godkänts digitalt av landshövding Sven-Erik Österberg med miljöhandläggare Karolina Wallin som föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har tf. avdelningschef Helena Remnerud och miljödirektör Johanna Lindgren medverkat.